

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS  
DE BELGIQUE

26 novembre 2021

**PROJET DE LOI**

**contenant le budget  
des Voies et Moyens  
pour l'année budgétaire 2022**

**COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS  
DE LA COUR DES COMPTES  
SUR LES PROJETS  
DE BUDGET DE L'ÉTAT  
POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022**

BELGISCHE KAMER VAN  
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

26 november 2021

**WETSONTWERP**

**houdende de  
Middelenbegroting  
voor het begrotingsjaar 2022**

**COMMENTAAR EN OPMERKINGEN  
VAN HET REKENHOF  
BIJ DE ONTWERPEN  
VAN STAATSBEGROTING  
VOOR HET BEGROTINGSJAAR 2022**

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 <sup>e</sup> législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 <sup>e</sup> zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beige gekleurd papier)



# Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2022

*Rapport adopté en assemblée générale de la Cour des comptes du 26 novembre 2021*



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/2

## TABLE DES MATIÈRES

Introduction	5
<b>Partie I</b>	<b>6</b>
Présentation schématique en millions d'euros (selon l'exposé général)	6
<b>Chapitre 1</b>	<b>7</b>
Exposé général	7
1 Paramètres macroéconomiques	7
2 Exposé général et projet de plan budgétaire dans le cadre européen	9
2.1 Contexte général européen	9
2.2 Politique d'investissement de l'État fédéral	10
2.3 Conformité de l'exposé général et du projet de plan budgétaire au programme de stabilité 2021-2024	14
2.4. Exposé général	15
2.5. Spending reviews et projet de réforme de la structure budgétaire	19
3 Cadre budgétaire pluriannuel	21
3.1 Programmation pluriannuelle	21
3.2 Soutenabilité de la dette publique	23
4 Solde budgétaire et solde de financement	24
5 Solde structurel	31
6 Respect des obligations européennes relatives à la confection du projet de budget fédéral	35
<b>Chapitre 2</b>	<b>36</b>
Financement d'autres entités	36
1 Financement des entités fédérales	36
2 Financement de la sécurité sociale	36
3 Financement de l'Union européenne	37
<b>Partie II</b>	<b>39</b>
Recettes de l'Entité I	39
<b>Chapitre 1</b>	<b>39</b>
Recettes du pouvoir fédéral	39
1 Évolution générale des recettes	39
2 Recettes fiscales	40



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/3

2.1	Évolution des recettes de caisse	40
2.2	Estimation de base par le SPF Finances	42
2.2.1	Généralités	42
2.2.2	Estimation des recettes pour 2021 (SEC)	42
2.2.3	Estimation des recettes de base pour 2022 (SEC)	43
2.3	Recettes fiscales après le conclave budgétaire (base SEC)	44
2.4	Incidence complémentaire des mesures fiscales	44
2.4.1	Incidence complémentaire des mesures fiscales existantes	44
2.4.2	Incidence complémentaire des mesures fiscales covid-19	47
2.4.3	Nouvelles mesures fiscales	48
<b>3</b>	<b>Recettes non fiscales</b>	<b>53</b>
<b>Chapitre 2</b>		<b>57</b>
<b>Recettes de la sécurité sociale</b>		<b>57</b>
<b>1</b>	<b>Évolution générale des recettes</b>	<b>57</b>
<b>2</b>	<b>Recettes propres</b>	<b>57</b>
2.1	Cotisations à l'ONSS-Gestion globale	57
2.2	Recettes de l'Inasti	60
2.3	Lutte contre la fraude fiscale et sociale	62
<b>3</b>	<b>Financement de la sécurité sociale par les pouvoirs publics</b>	<b>63</b>
3.1	Dotations et subventions des pouvoirs publics	64
3.2	Financement alternatif	65
<b>4</b>	<b>Commentaires sur les mesures du gouvernement</b>	<b>65</b>
4.1	ONSS – gestion globale	65
4.2	Inasti – Gestion globale	67
<b>Partie III</b>		<b>68</b>
<b>Dépenses de l'Entité I</b>		<b>68</b>
<b>Chapitre I</b>		<b>68</b>
<b>1</b>	<b>Budget général des dépenses pour l'année 2022 suivant la classification économique</b>	<b>68</b>
<b>2</b>	<b>Mesures adoptées lors du contrôle budgétaire</b>	<b>70</b>
<b>3</b>	<b>Aperçu selon l'approche fonctionnelle des dépenses primaires</b>	<b>71</b>
<b>4</b>	<b>Remarques particulières</b>	<b>75</b>
4.1	Provisions interdépartementales	75
4.2	<b>Section 12 – Justice</b>	<b>76</b>
	Programme 12.56.01 – Appui à la perception des amendes routières	76
4.3	<b>Section 13 – SPF Intérieur</b>	<b>77</b>
	Programme 13.40.4 – Financement d'autres institutions	77



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/4

<b>4.4</b>	<b>Section 16 – Défense</b>	<b>78</b>
<b>4.5</b>	<b>Section 17 – Police fédérale</b>	<b>79</b>
4.5.1	Programme 17.44. 1 – Financement du régime de fin de carrière	79
4.5.2	Programme 17.80.4 – Projet i-Police	80
<b>4.6</b>	<b>Section 32 – SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie</b>	<b>82</b>
	Programme 21.40 – Tarif social pour le gaz et l'électricité	82
<b>4.7</b>	<b>Section 33 – SPF Mobilité et Transports</b>	<b>84</b>
	Programme 33.51.8 – Soutien au retrofitting	84
<b>Chapitre II</b>		<b>85</b>
<b>Dépenses de la sécurité sociale</b>		<b>85</b>
<b>1</b>	<b>Évolution générale des dépenses</b>	<b>85</b>
<b>2</b>	<b>Commentaires sur les mesures du gouvernement</b>	<b>86</b>
2.1	Mesure générale (nouvelle mesure budgétaire)	86
2.2	Chômage	87
2.3	Indemnités d'incapacité de travail	90
2.4	Inami - Soins de santé	94
2.5	Mesures budgétaires pension	95
<b>3</b>	<b>Incidence de la crise de la covid 19</b>	<b>95</b>
3.1	Allocations de chômage	95
3.2	Droit passerelle pour les indépendants	97
3.3	Soins de santé	98
3.3.1	Prestations spécifiques	98
3.3.2	Avances aux hôpitaux et décompte	100
3.4	Assurance indemnité	100



## Introduction

Conformément aux dispositions de l'article 54 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, la Cour des comptes transmet à la Chambre des représentants, dans le cadre de sa mission d'information en matière budgétaire, les commentaires et observations qu'appelle l'examen des projets de budget de l'État pour l'année 2022<sup>1</sup>.

L'exposé général a été déposé à la Chambre des représentants, le 10 novembre 2021, le budget des voies et moyens et le budget général des dépenses, le 16 novembre 2021.

La Cour a procédé à l'examen de ces projets en s'appuyant notamment sur les documents préparatoires disponibles et sur les réponses qu'elle a reçues, à la suite des questions qu'elle a posées au cours de son examen, aux cellules stratégiques des ministre et secrétaire d'État concernés ainsi qu'aux services administratifs.

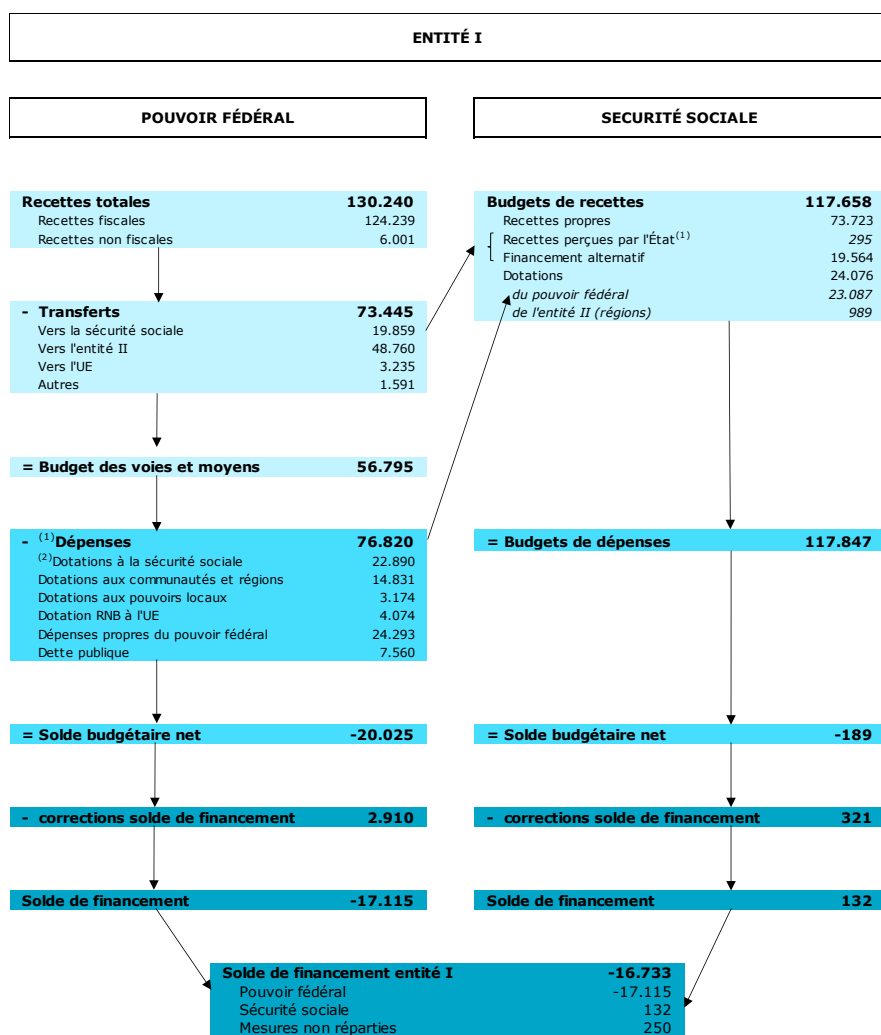
Afin de limiter les risques d'erreur matérielle ou d'interprétation erronée de données budgétaires, un aperçu synthétique des remarques les plus importantes de la Cour des comptes a été transmis préalablement pour commentaire aux cellules stratégiques du ministre des Finances et de la secrétaire d'État au Budget. Celles-ci ont fourni une réponse qui a été prise en compte dans le rapport.

---

<sup>1</sup> Doc.parl., Chambre, 10 novembre 2021, DOC 55 2290/001 (exposé général), Doc.parl., Chambre, 16 novembre 2021, DOC 55 2291/001 (budget des voies et moyens), Doc.parl., Chambre, 16 novembre 2021, DOC 55 2292/001 (budget général des dépenses).

## PARTIE I

## Présentation schématique en millions d'euros (selon l'exposé général)



<sup>1</sup> Il s'agit des dépenses hors amortissements de la dette publique (17.784 millions d'euros) en hors achat de titres dans le cadre de la gestion de la dette (7.240 millions d'euros).





<sup>2</sup> La différence de 197 millions d'euros entre les dotations à la sécurité sociale optique « pouvoir fédéral », soit 22.890 millions d'euros et optique « sécurité sociale », soit 23.087 millions d'euros, provient de la prise en compte dans ce dernier montant d'une attribution de 167 millions d'euros au fonds de pension de la police locale, de 60 millions d'euros à l'Inami (COVID 19) et de diverses corrections techniques.

Source : Exposé général

## CHAPITRE 1

# Exposé général

## 1 Paramètres macroéconomiques

Pour confectionner le budget 2022, le gouvernement s'est basé sur le rapport du comité de monitoring du 23 septembre 2021<sup>2</sup>. Ce rapport actualise les estimations pour 2021 et 2022 figurant dans celui du 13 juillet 2021. Il s'agit d'estimations à politique inchangée. Dans son rapport du 23 septembre 2021, le comité s'est appuyé sur les paramètres macroéconomiques du budget économique du 9 septembre 2021 du Bureau fédéral du plan (BFP).

Le rapport du 13 juillet 2021 contenait aussi une estimation pluriannuelle pour les années 2023 à 2026 pour laquelle le comité de monitoring s'était basé sur les prévisions économiques 2022-2026 du 24 juin 2021 du BFP.

### **Croissance économique**

Dans son budget économique du 9 septembre 2021, le BFP estime que l'économie belge affichera une croissance de 5,7 % du PIB en 2021 et de 3 % du PIB en 2022<sup>3</sup>. Ensuite, la croissance devrait ralentir et s'établir à 1,4 % en moyenne pour la période 2023-2026. Le BFP souligne que les prévisions sont incertaines et que le taux de vaccination et la durée de l'efficacité des vaccins constituent des éléments cruciaux à cet égard.

Le BFP prévoit que la consommation, les investissements ainsi que les importations et les exportations se rétabliront en grande partie en 2021. En 2022, ce sera surtout la consommation des particuliers (+6,8 %) qui alimentera la croissance. Par contre, la consommation des pouvoirs publics diminue légèrement (-0,7 %). Les investissements progressent de 2,1 %, principalement en raison des investissements des entreprises. Enfin, le commerce international croît également. Le volume des importations et des exportations augmente respectivement de +6,5 % et +5,7 % du PIB. Les exportations nettes deviennent donc légèrement négatives (-0,7 %), ce qui limite la croissance.

<sup>2</sup> Comité de monitoring, 23 septembre 2021, *Actualisation 2021-2022 sur la base du budget économique de septembre 2021*.

<sup>3</sup> L'Institut des comptes nationaux (ICN) a publié le 18 octobre 2021 les comptes des administrations publiques pour la période 2017-2020. Il chiffre le recul de l'économie belge en 2020 à -5,7 %. Dans son budget économique, le BFP a tenu compte d'un recul de -6,3 %. Voir l'exposé général, p. 81.



La Commission européenne a estimé plus récemment la croissance pour la Belgique à 6,0 % du PIB en 2021 et 2,6 % du PIB en 2022<sup>4</sup>. Elle confirme ainsi quasiment la reprise telle qu'estimée par le BFP<sup>5</sup>. Elle déplace toutefois une partie de la croissance de 2022 à 2021 (+0,3 du PIB en 2021 contre -0,4 % du PIB en 2022).

Le gouvernement fédéral a pris de nouvelles mesures à partir du 20 novembre 2021 en raison de la recrudescence du nombre de contaminations au coronavirus. Lors de leur entrée en vigueur, le gouvernement fédéral avait achevé le conclave budgétaire, de sorte que le budget fédéral ne tient pas compte de leurs effets. Les évolutions récentes pourraient avoir un effet négatif sur l'activité économique et les finances publiques<sup>6</sup>. Le BFP établira de nouvelles estimations en février 2022.

### **Inflation**

Dans son budget économique de septembre 2021, le BFP estime la croissance, en 2022, de l'indice des prix à la consommation et de l'indice santé à 2,1 % et prévoit que l'indice-pivot sera dépassé en juin 2022. Le rapport du comité de monitoring du 23 septembre en tient compte dans les estimations des recettes et des dépenses.

D'après les dernières prévisions d'inflation mensuelles du BFP, datées du 9 novembre 2021, l'indice-pivot sera probablement déjà dépassé en janvier 2022. L'exposé général en tient compte dans l'estimation des dépenses primaires mais en neutralise l'incidence. En effet, le gouvernement considère que le dépassement de l'indice-pivot est neutre sur le plan budgétaire. En cas de dépassement de l'indice-pivot, les allocations sociales et les traitements du personnel de la fonction publique augmentent certes, mais les recettes des cotisations sociales, du précompte professionnel et de la TVA également. Si l'indice-pivot est dépassé en janvier 2022, les dépenses et les recettes de l'entité I pourraient ainsi être supérieures d'un peu plus de 700 millions d'euros en 2022.

### **Emploi**

Le BFP estime que l'emploi augmentera de 0,3 % en 2022 (13.200 personnes). Le taux d'occupation des personnes âgées de 15 à 64 ans progressera ainsi légèrement pour atteindre 68,4 % (5.050.100 personnes) et continuera ensuite à augmenter progressivement pour s'établir à 69,9 % en 2026.

Le chômage augmentera de 4 % en 2022, ce qui représente environ 19.000 personnes de plus, soit 491.300 personnes au total, mais reprendra son évolution à la baisse à partir de 2023.

<sup>4</sup> *European Economic Forecast*, automne 2021, p. 66-67.

<sup>5</sup> Le Fonds monétaire international (FMI) a confirmé la croissance pour la Belgique. Dans ses perspectives de l'économie mondiale du 12 octobre 2021, il estime la croissance à 5,6 % en 2021 et 3,1 % en 2022. Voir aussi l'exposé général, p. 88.

<sup>6</sup> Une diminution de la croissance à raison de 0,1 % a une incidence théorique de 0,061 % du PIB sur le solde de financement et le solde structurel de la Belgique (environ 320 millions d'euros), dont 0,041 % du PIB pour l'entité I (environ 210 millions d'euros).



## 2 Exposé général et projet de plan budgétaire dans le cadre européen

### 2.1 Contexte général européen

Depuis 2020, la Commission européenne analyse la situation budgétaire des États de l'Union en tenant compte de la clause dérogatoire générale. Plus précisément, elle examine semestriellement le respect par ces États des règles contenues dans le Pacte budgétaire, mais elle ne les sanctionne pas lorsqu'ils s'en écartent. La Commission prévoit que cet assouplissement prendra fin lorsque les économies nationales auront retrouvé leur niveau d'avant la crise sanitaire, normalement en 2023.

Elle s'assure, lors de cette analyse, que les mesures budgétaires prises dans la gestion de la crise sanitaire n'hypothèquent pas la viabilité à moyen terme des finances publiques. Pour ce faire, ces mesures doivent être temporaires, proportionnées et liées aux défis socio-économiques et sanitaires de cette crise.

Préalablement à la survenance de celle-ci, la Commission européenne avait entamé, en février 2020, un cycle de réflexions visant à déterminer si, dans leur forme actuelle, les règles budgétaires imposées aux États par les textes européens ne devaient pas être réformées. Cette initiative avait été suspendue jusqu'au rétablissement de la situation économique générale.

La reprise actuelle a conduit la Commission à réactiver ces travaux. Par un communiqué de presse du 19 octobre 2021<sup>7</sup>, le commissaire européen à l'Économie a plaidé pour que les règles de discipline budgétaire soient adaptées pour tenir compte de la situation économique d'après la crise. Quatre axes ont été privilégiés :

- La réforme envisagée devrait tout d'abord permettre de mieux prendre en compte la spécificité des dépenses d'investissement. Actuellement, les règles européennes, et plus particulièrement la clause dite d'investissement, ne permettent de neutraliser ces dépenses qu'en cas de situation conjoncturelle très défavorable et moyennant le respect de conditions très strictes qui rendent cette neutralisation exceptionnelle. Plus particulièrement, la déviation par rapport à la trajectoire d'ajustement budgétaire ne peut pas être trop importante (0,5% du PIB au maximum) et doit être résorbée dans un délai assez court (quatre ans). Par ailleurs, les États qui sollicitent le bénéfice de cette clause doivent apporter la preuve que ces investissements ont des effets budgétaires directs et incontestables.

De telles règles vont à l'encontre des efforts de la Commission en matière de transition climatique et numérique, dont les dépenses d'investissement nécessaires sont, dans le communiqué de presse, estimées sur base annuelle à 650 milliards d'euros d'ici 2030.

- Par ailleurs, les politiques publiques mises en œuvre pour répondre aux effets de la crise sanitaire ont contribué à accroître fortement le taux moyen de la dette publique de la

<sup>7</sup> European Commission. *Speech. Opening remarks by Commissioner Gentiloni at the press conference on the relaunch of the review of EU economic governance*, 19 October 2021.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/10

plupart des États européens. Dans ce contexte, la limitation de la dette publique à 60% du PIB ou, à défaut, l'obligation d'y tendre en fonction du rythme de réduction prévu par la législation européenne<sup>8</sup>, pourrait s'avérer difficilement compatible avec la mise en œuvre par certains États d'une politique budgétaire qui privilégierait leur reprise économique.

- Indépendamment de l'examen des normes budgétaires proprement dites, les textes européens prévoient que la Commission européenne examine les déséquilibres macro-économiques des économies nationales. Cette procédure, mise en place en 2011, présente de nombreuses faiblesses, mises en évidence, entre autres, par la Cour des comptes européenne qui a relevé son manque de visibilité et de transparence<sup>9</sup>. L'intention de la Commission est de revoir cette procédure.
- Enfin, la Commission propose de manière générale d'adapter la coordination budgétaire européenne pour tenir compte des procédures mises en œuvre dans le cadre de la facilité pour la reprise et la résilience, et notamment d'un certain niveau d'autonomie nationale en matière de sélection des projets de réforme et d'investissement.

La Commission a prévu de développer ces propositions au cours des mois à venir.

La décision d'amender ou de maintenir les règles de discipline actuelles relève de la compétence des instances politiques européennes, et plus particulièrement du Conseil européen des ministres des Finances. Il n'existe actuellement pas de consensus en la matière. Il n'est donc pas certain que ces réformes soient adoptées en 2023, lorsque la clause dérogatoire générale ne devrait plus être d'application.

## 2.2 Politique d'investissement de l'État fédéral

### *Facilité pour la reprise et la résilience*

La facilité pour la reprise et la résilience, dotée de 723,8 milliards d'euros, est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2021. Ce programme de financement européen vise à mettre en place les projets d'investissement que la Commission estime importants pour la relance et la résilience de l'économie européenne, plus particulièrement dans les domaines climatique, numérique et des transports durables.

Les États européens ont été invités à présenter en 2021 des plans nationaux reprenant une liste de projets d'investissement relevant des domaines énoncés ci-dessus. Le plan fédéral de la Belgique, qui reprend les propositions de l'État fédéral et des entités fédérées, a été approuvé par la Commission, le 23 juin 2021. Les montants qui seront versés sur la base de cette

<sup>8</sup> À savoir, à raison d'un vingtième de l'écart entre le taux d'endettement de l'État et le taux de 60%. Un État affichant une dette publique de 100% du PIB doit donc prendre des mesures correctrices permettant de réduire la dette d'un vingtième de 40%, soit 2% par an.

<sup>9</sup> Cour des comptes européenne, *Rapport spécial 03/2018. Audit de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques*.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/ 11

approbation portent essentiellement sur des projets répondant aux objectifs européens en matière climatique et de transition numérique. Un premier versement de 711 millions d'euros, à destination des différents pouvoirs publics belges, a été effectué par la Commission, le 3 août 2021.

Initialement fixés à 5,9 milliards d'euros, les subsides versés à la Belgique entre 2021 et 2026 pourraient être réduits à 5,2 milliards d'euros en raison de ses performances économiques, meilleures que celles d'autres États membres<sup>10</sup>. Il en résulterait une réduction des moyens destinés à l'État fédéral, initialement fixés à 1,25 milliard d'euros.

Des crédits d'engagement de 413,4 millions et de liquidation de 305,6 millions sont inscrits, en 2022, sur le fonds organique spécifiquement créé en 2021 pour la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience par le pouvoir fédéral (programme 06.41.1). Ces moyens sont répartis en fonction des axes stratégiques du plan fédéral

de la Belgique. Le recours à la technique budgétaire du fonds organique<sup>11</sup>, visant à faciliter le suivi et le rapportage, implique que les moyens prévus ne seront pas versés aux différents SPF mais seront gérés de manière centralisée par le SPF Bosa.

Une disposition légale (02.06.9) autorise le gouvernement à engager l'État à concurrence d'un milliard d'euros au-delà des crédits d'engagement disponibles. Elle l'autorise également à financer des projets au-delà des crédits de liquidation disponibles, pour un maximum de 200 millions d'euros. Cette disposition vise à accélérer le calendrier des réalisations des projets, sans attendre le versement effectif des fonds européens.

La Cour constate en outre que le tableau de la situation de ce fonds budgétaire inséré dans le projet de budget de l'État semble peu réaliste<sup>12</sup>. Ce tableau prévoit notamment que des dépenses seront engagées à concurrence de 1,25 milliard d'euros d'ici la fin 2021, alors qu'au 15 novembre 2021, 2 millions d'euros ont été utilisés. De même, il prévoit des dépenses de liquidation de 200 millions d'euros alors qu'à la même date, aucune dépense n'a été liquidée. Par ailleurs, les engagements prévus pour les années 2021 et 2022 s'élèvent à 1,6 milliard d'euros, soit un montant largement supérieur aux recettes attendues de l'Union européenne.

Dans un document daté du 16 juin 2021<sup>13</sup>, la Commission indique qu'elle subordonnera les versements futurs à la réalisation d'un ensemble de jalons et de cibles intermédiaires reflétant l'état d'avancement des réformes et des investissements prévus dans les plans. Sauf circonstances exceptionnelles, l'État membre ne pourra obtenir de nouveaux versements si ces

<sup>10</sup> *Revue économique de la Banque nationale*, septembre 2021, p. 9. Les subsides qui seront finalement versés aux États membres seront arrêtés en juin 2022, après la publication des prévisions de printemps de la Commission européenne.

<sup>11</sup> Contrairement à une provision classique, il n'est pas possible de transférer les moyens d'un fonds budgétaire, composés de crédits variables, vers des crédits limitatifs.

<sup>12</sup> Doc. parl. Chambre DOC 55 2292/001. Tableau II, page 491. Pour rappel, le projet de loi portant le troisième ajustement du budget général des dépenses 2021 a porté l'autorisation de position débitrice de ce fonds de 1 milliard à 1,25 milliard d'euros en 2021.

<sup>13</sup> Commission européenne. « Next Generation EU: Questions et réponses sur la facilité pour la reprise et la résilience ».



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/12

objectifs ne sont pas atteints. La Commission pourra néanmoins procéder à un versement partiel. L'absence de mesures correctrices dans le chef de l'État membre conduira à la réduction du montant qui lui était initialement destiné. Le risque existe dès lors que la position débitrice autorisée en liquidation par la disposition 02.06.9 ne soit pas apurée en cas de retard important lors de la mise en œuvre des projets.

#### *Plan fédéral d'investissement*

Indépendamment de la facilité pour la relance et la résilience, le gouvernement belge a pris l'initiative de lancer un plan fédéral d'investissement qui s'inscrit dans la volonté manifestée depuis plusieurs années par les pouvoirs publics belges d'élever d'ici à 2030 le taux de l'investissement public à 4% du PIB et de mettre fin à la baisse structurelle de ce type de dépenses au cours des dernières décennies. Cette initiative trouve aussi son origine dans les recommandations de la Commission européenne, visant à accroître les dépenses publiques d'investissement des États. Le respect de ces recommandations a d'ailleurs conditionné en partie l'octroi des moyens de la facilité pour la relance et la résilience.

Le gouvernement a arrêté, le 20 octobre dernier, la liste des projets d'investissement qui seront financés dans le cadre du plan fédéral. Les moyens prévus entre 2022 et 2024 s'élèveront à 1 milliard d'euros. Ils s'ajoutent aux 328 millions d'euros dont le principe avait été décidé en 2021 pour la construction de casernes militaires, de scanners et pour des travaux de rénovation menés par la Régie des bâtiments. La Cour relève que le gouvernement n'a pu mettre en œuvre ces projets au cours de l'année 2021 et que les crédits, inscrits au projet de budget 2022, pour la première tranche de ces trois projets, s'élèvent à 36,2 millions d'euros.

Les 27 projets du plan fédéral d'investissement portent notamment sur la modernisation du réseau ferroviaire (250 millions d'euros), sur la cybersécurité (173 millions d'euros) et la digitalisation des administrations (153 millions d'euros), sur la rénovation des bâtiments publics (150 millions d'euros), sur la construction de maisons de détention pour courtes peines (92,5 millions d'euros) et sur l'amélioration des infrastructures numériques (58 millions d'euros).

La Cour des comptes observe que le présent projet de budget ne contient pas de crédit spécifique pour la mise en œuvre du plan fédéral d'investissement. Le gouvernement a en effet indiqué qu'il demanderait les crédits nécessaires au moyen de feuillets d'ajustement, au fur et à mesure de l'approbation administrative et budgétaire des dossiers introduits par les administrations concernées. Elle recommande dès lors que ces demandes soient suffisamment documentées et, dans la mesure du possible, regroupées, pour améliorer la transparence budgétaire et le suivi des projets.

La Cour constate cependant que ces dépenses, qui sont reprises dans l'exposé général sous la forme de mesures non réparties à hauteur de 200 millions d'euros, ont bien été prises en compte pour la détermination du solde de financement de l'entité I. Contrairement aux dépenses d'investissement liées à la facilité pour la relance et la résilience, celles du plan fédéral ne peuvent en effet pas être neutralisées pour la détermination du solde de financement des pouvoirs publics.



### *Projets d'investissement en matière immobilière*

Hors plan fédéral d'investissement, les crédits budgétaires d'investissement destinés à la Régie des bâtiments s'élèvent dans le présent projet de budget à 145,1 millions d'euros. Les crédits pour l'acquisition de terrains et la construction de bâtiments, inscrits dans le projet de budget de la Régie, s'élèvent pour leur part à 186 millions d'euros. La différence entre ces deux montants s'explique essentiellement par les recettes issues d'aliénations effectuées directement par la Régie et par le report de moyens budgétaires non utilisés au cours des années précédentes.

Outre ces investissements directs, la Régie des bâtiments recourt à des partenariats public-privé pour l'acquisition d'une partie de son patrimoine immobilier. Au niveau budgétaire, ces partenariats ont pour effet de répartir sur une période assez longue les dépenses relatives à ces acquisitions. La technique la plus couramment utilisée est le DBFM, par laquelle le cocontractant de l'État se charge à la fois de la conception, de la construction, du financement et de la maintenance des infrastructures concernées.

Les crédits inscrits dans le projet de budget général des dépenses pour le financement des projets de partenariat public-privé en matière immobilière s'élèvent à 63,5 millions d'euros en 2022. Ils sont établis sur la base des projets qui ont été finalisés au cours de cette année et des années précédentes. Ce montant, en augmentation par rapport à celui de l'année 2021 (46,0 millions d'euros), continuera à croître au cours des années suivantes jusqu'à 100 millions d'euros en 2025. Au-delà de cette date, la finalisation des derniers projets du Master Plan III, à savoir deux établissements pénitentiaires et trois centres psychiatriques, conduira à un accroissement supplémentaire de ces redevances. L'ampleur de cette augmentation n'est actuellement pas connue.

### *Autres projets d'investissement publics*

Outre les dépenses d'investissement évoquées ci-dessus, le gouvernement a inscrit dans le projet de budget général des dépenses des crédits pour financer d'autres projets. Sur la base de la classification économique des allocations de base, les crédits d'investissement directs et les subsides en capital s'élèvent globalement à 3,4 milliards d'euros en crédits de liquidation. Les plus importants d'entre eux se rapportent aux infrastructures ferroviaires (1,6 milliard d'euros) et aux marchés militaires (1,4 milliard d'euros).

La Cour rappelle que les dépenses liées à l'acquisition de matériel militaire, et plus particulièrement l'acquisition des avions F35, n'ont pour l'instant pas d'influence sur le solde de financement de l'État. Conformément aux règles du SEC, ce solde ne sera affecté, pour la totalité des liquidations effectuées entre-temps, qu'au moment de la livraison effective de ces appareils, actuellement programmée à partir de 2023.

### *Encouragements à l'investissement privé*

Afin de promouvoir l'investissement privé, le gouvernement a décidé, en 2020, de créer un Fonds de transformation au sein de la SFPI pour l'encouragement de l'investissement privé dans les domaines de la transition climatique et numérique. Les moyens prévus pour ce Fonds s'élèvent



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/14

à 750 millions d'euros. Un crédit de 500 millions d'euros avait été inscrit dans le budget général des dépenses de l'année 2021. Ce crédit a été liquidé le 20 mai 2021. Le solde de 250 millions d'euros est inscrit au programme 18.61.0 du projet de budget général des dépenses de l'année 2022.

Par ailleurs, le gouvernement envisage de prolonger la déduction d'investissement de 25%, qui aurait normalement dû être supprimée à la fin de l'année 2022. Cette réforme devrait également conduire à une redéfinition des investissements éligibles, dans le sens notamment d'une meilleure prise en compte de la transition climatique et de la transition numérique. Le coût budgétaire de cette mesure s'élèverait à 85 millions d'euros en 2023 et à 100 millions d'euros en 2024.

### 2.3 Conformité de l'exposé général et du projet de plan budgétaire au programme de stabilité 2021-2024

#### *Ensemble des pouvoirs publics*

La Belgique a déposé son projet de plan budgétaire (draft budgétaire) auprès des autorités européennes, le 15 octobre 2021. Il reprend les objectifs budgétaires que l'ensemble des pouvoirs publics entendent réaliser au cours de l'année 2022, à savoir un solde nominal de financement de -25,5 milliards d'euros (-4,9% du PIB) et un solde structurel de -23,9 milliards d'euros (-4,6% du PIB). Sur la base des pourcentages retenus par le draft budgétaire (-8,1% et -6,7% du PIB), ces soldes s'améliorent respectivement de 14,7 milliards d'euros et de 9,4 milliards d'euros par rapport à l'année précédente.

Ces objectifs sont moins favorables que ceux du programme de stabilité 2021-2024 d'avril 2021, puisque l'objectif nominal poursuivi s'élevait à -23,3 milliards d'euros (-4,5% du PIB) et l'objectif structurel à -21,9 milliards d'euros (-4,2% du PIB). À l'inverse, le niveau d'endettement public pour l'année 2022, repris dans le draft budgétaire (114,3% du PIB), est plus favorable que celui qui a été retenu dans le programme de stabilité 2021-2024 (116,0% du PIB).

L'amélioration structurelle (2,1 % du PIB) en 2022 reprise dans le draft budgétaire s'explique par la baisse des dépenses covid par rapport à 2021. En effet, la décision de la Commission de ne pas classer les dépenses liées à la lutte contre les effets de la crise sanitaire dans la catégorie des one-off et de les reprendre comme dépenses structurelles, malgré leur caractère non récurrent, explique en grande partie l'amélioration structurelle. En revanche, les dépenses exceptionnelles résultant des inondations de l'été 2021 ont été classées, dans le draft budgétaire belge, dans la catégorie des dépenses non structurelles. Tous niveaux de pouvoirs confondus, elles s'élèvent pour les deux années 2021 et 2022 à 2,4 milliards d'euros, dont 35,6 millions à la charge de l'État fédéral. Ces dernières dépenses, réalisées en 2021, concernent des dépenses liées à l'aide d'urgence.

#### *Entité I*

À l'instar des années précédentes, le draft budgétaire ne détermine pas la manière dont l'effort budgétaire sera réparti entre les divers pouvoirs publics. Il se limite par ailleurs à énumérer





quelques points d'attention particuliers sur les objectifs et les mesures discrétionnaires inscrites dans les propositions budgétaires de ceux-ci.

Le programme de stabilité 2021-2024 indiquait pour sa part que l'effort des pouvoirs publics belges serait réparti sur la base de la clé de répartition fixée dans l'avis de Conseil supérieur des Finances d'avril 2021, à savoir 75,4% à la charge de l'entité I et 24,6% à la charge de l'entité II. En application de cette clé, l'objectif budgétaire de l'entité I pour 2022 avait été établi à -17,7 milliards d'euros (-3,4% du PIB) en termes nominaux et à -16,6 milliards d'euros (-3,2% du PIB) en termes structurels.

L'aperçu des soldes budgétaires pour l'entité I, repris dans l'exposé général, tient compte du rendement attendu par le gouvernement des mesures du conclave. Ces soldes seront plus favorables que les objectifs du programme de stabilité 2021-2024 : le solde nominal de financement s'élèverait en effet à -16,6 milliards d'euros (-3,2% du PIB) et le solde structurel à -15,5 milliards d'euros (-3,0% du PIB).

#### *Examen du draft budgétaire par la Commission européenne*

Dans ses prévisions d'automne, la Commission européenne a estimé le solde de financement 2022 des pouvoirs publics à -5,1% du PIB et leur solde structurel à -4,9%, soit des taux légèrement supérieurs aux objectifs du projet de plan budgétaire. L'endettement public au cours de la même année, soit 113,1% du PIB, serait par contre légèrement inférieur à celui repris dans le même projet.

En raison de la clause dérogatoire générale, la Commission n'a pas émis pas d'avis sur la trajectoire d'ajustement budgétaire vers l'objectif à moyen terme de la Belgique. Elle a par contre examiné l'adéquation des finances publiques belges aux recommandations européennes qualitatives, et plus particulièrement en matière d'investissement et en matière de soutien à l'économie. Elle a estimé à cet égard que ces recommandations étaient correctement appliquées. Elle a par ailleurs indiqué qu'en raison de la dette publique élevée et des risques budgétaires déjà existants avant la crise sanitaire, il importe que la Belgique adopte une politique budgétaire prudente lui permettant de s'assurer de la soutenabilité de ses finances publiques à moyen terme.

#### **2.4. Exposé général**

Pour établir le solde de financement à politique inchangée de l'année 2022, le comité de monitoring du 23 septembre dernier, à la demande de la secrétaire d'État au Budget, a intégré anticipativement dans sa base de calcul l'effet budgétaire favorable de décisions adoptées lors du conclave budgétaire d'octobre 2021. Les mesures concernées portent sur l'effort fixe pour l'année 2022 (911 millions d'euros), le produit de la taxe sur les comptes-titres (430 millions d'euros) ainsi des recettes supplémentaires de TVA et d'accises sur le tabac (68 millions d'euros). En l'absence de cette prise en compte, le solde de financement à politique inchangée estimé pour 2022 s'établirait à -18,1 milliards d'euros.

Pour fixer son effort global additionnel de 2,4 milliards d'euros, le gouvernement a additionné les montants de l'effort fixe et de l'effort variable. Il convient évidemment de soustraire du



montant de l'effort global les mesures reprises sous le vocable « nouvelles politiques » (408 millions d'euros) et les mesures qui n'ont pas un caractère récurrent (569 millions d'euros). Selon la méthodologie utilisée par la Commission européenne, ces dernières dépenses n'ont pas le caractère d'opérations one-off et exercent donc un effet négatif sur le solde de financement et sur le solde structurel de l'entité I.

L'accord de gouvernement avait prévu que l'effort budgétaire serait réparti selon la clé suivante : un tiers de dépenses, un tiers de recettes et un tiers de divers. La Cour remarque que, comme pour le budget 2021, l'exposé général ne fournit aucune information sur cette répartition. Le tableau reprenant les mesures d'économie montre en outre que la part la plus importante des mesures concerne les recettes.

La Cour des comptes constate également que le tableau de l'exposé général synthétisant les décisions du conclave 2022 ne présente pas de manière claire l'incidence en 2022 des mesures d'économie. Le montant mentionné de 3,4 milliards se rapporte en effet à l'impact budgétaire cumulé des mesures adoptées en 2021 et en 2022. Il ne permet pas non plus de distinguer l'effort fixe et l'effort variable, ni d'appréhender aisément les mesures qui ont été intégrées par le comité de monitoring dans le calcul du solde de financement. Enfin, l'incidence des nouvelles dépenses est insuffisamment développée.

#### *Effort fixe*

L'accord de gouvernement du 30 septembre 2020 prévoit qu'un effort budgétaire annuel fixe de 0,2% du PIB sera fourni tout au long de la législature. Pour ce faire, le gouvernement a arrêté en 2020 un ensemble de mesures dont le rendement croissant doit permettre de respecter cet accord politique. À l'horizon 2024, il devrait contribuer à réduire le solde de financement de 4 milliards d'euros.

Le principe et le rendement des mesures relevant de l'effort fixe ont été arrêtés par le gouvernement lors de la confection du budget initial de l'année 2021. La Cour des comptes constate que le présent projet de budget 2022 reprend l'intégralité de ces mesures et que le rendement attendu par le gouvernement, en 2022, correspond aux estimations initiales du programme pluriannuel 2021-2024.

La diminution du déficit qui résultera en 2022 de la mise en œuvre de l'effort fixe est évaluée par le gouvernement à 911 millions d'euros. Cette diminution découle entre autres des recettes supplémentaires attendues dans le cadre du plan d'action contre la fraude sociale et la fraude fiscale (200 millions d'euros), de la réduction linéaire des moyens budgétaires des administrations et des organismes de l'entité I (150 millions d'euros), de l'augmentation des recettes fiscales en matière d'e-commerce (125 millions d'euros) ainsi qu'en matière de TVA et d'accises sur le tabac (120 millions d'euros), et de l'amélioration de l'efficacité de la sécurité sociale (110 millions d'euros). Des effets retour supplémentaires à hauteur de 50 millions d'euros sont également attendus de l'accroissement du taux d'emploi de la population en 2022.

#### *Effort variable*



Outre l'effort fixe, l'accord de gouvernement avait prévu qu'un effort structurel supplémentaire pourrait être consenti. Pour en déterminer l'ampleur, le gouvernement a développé en 2020 une matrice indicative basée, d'une part, sur le niveau du PIB de chaque année budgétaire concernée par rapport au PIB de l'année 2019 et, d'autre part, sur le taux de croissance du PIB de la même année budgétaire<sup>14</sup>. Sur la base des réalisations économiques attendues pour l'année 2022, cette norme budgétaire impliquait la mise en œuvre d'un effort variable équivalant à 0,4% du PIB (2 milliards d'euros). Le gouvernement indiquait cependant que l'effort budgétaire global à consentir serait décidé chaque année au moment des discussions budgétaires, en tenant compte des règles européennes du Pacte de stabilité et de croissance.

Selon l'exposé général, les mesures prises dans le cadre de l'effort variable en 2022 contribueront à assainir structurellement les finances de l'entité I à hauteur de 1,5 milliard d'euros (0,3% du PIB).

Comme indiqué ci-dessus, ce chiffre inclut la recette attendue de la taxe sur les comptes-titres (430,0 millions d'euros) ainsi que les recettes supplémentaires de TVA et de droits d'accise sur le tabac (68 millions d'euros).

La Cour des comptes constate à cet égard que la loi du 17 février 2021 portant introduction d'une taxe sur les comptes-titres est entrée en vigueur au cours de l'année 2021 et que le budget des voies et moyens de la même année prévoit déjà une recette de 398 millions d'euros<sup>15</sup>. Elle considère dès lors que l'accroissement de l'effort variable en 2022 relatif à la taxe sur les comptes-titres se limite à une correction technique de 32 millions d'euros.

Elle signale en outre que sept requêtes en annulation de cette loi ont été déposées en août 2021 devant la Cour constitutionnelle. Par ailleurs, le rendement réel de cette taxe est malaisé à déterminer, en raison notamment de l'effet incertain des mesures anti-abus prévues par la législation.

Hors comptes-titres, l'effort variable, réparti entre 25 mesures, s'élève à 1,1 milliard d'euros (0,2% du PIB).

Une partie de cet effort variable a pu être réalisée grâce à l'amélioration spontanée de certaines estimations initiales. Ces corrections de nature technique s'élèvent globalement à 333,6 millions d'euros. Elles portent sur le budget de l'Inami (120,0 millions d'euros), des versements supplémentaires de dividendes non initialement prévus (100 millions d'euros), un meilleur rendement de la TVA et des accises sur le tabac (68 millions d'euros), la diminution des coûts liés au Brexit (24,6 millions d'euros) et le report de l'entrée en vigueur du statut social des artistes (24 millions d'euros).

Pour le surplus, la réduction du déficit public s'appuie sur les recettes supplémentaires (effets retour) attendues de l'accroissement du taux d'emploi (280 millions d'euros), consécutif

<sup>14</sup> Cette matrice est disponible dans l'exposé général du budget 2021 initial, doc. parl. Chambre 55 1576/001, p. 11.

<sup>15</sup> Doc. parl. Chambre 1920/001, p. 22 (article 37.20.03)



notamment aux décisions prises par le gouvernement en cette matière. Ces effets retour s'ajoutent aux 50 millions d'euros déjà mentionnés dans le cadre de l'effort fixe. L'effort variable comprend également diverses mesures d'économie dans le régime de la sécurité sociale (206,6 millions d'euros) ainsi que des mesures augmentant les recettes fiscales (121,5 millions d'euros) et non fiscales (120 millions d'euros).

Au regard de la diversité des mesures qui composent l'effort budgétaire en 2022 (lesquelles prennent la forme d'augmentation de recettes ou de réduction de dépenses, mais également d'effets retour de politiques à mettre en œuvre), la Cour des comptes recommande de réaliser un monitoring régulier et cohérent de toutes ces mesures et de fournir à l'avenir dans l'exposé général une synthèse explicite des résultats effectifs des mesures décidées lors des précédents conclaves. Elle indique à cet égard qu'un tel monitoring n'est pas actuellement organisé et que, dans la plupart des cas, le suivi des mesures adoptées, plus particulièrement en matière de recettes, n'est réalisé qu'au cours de la phase préparatoire des projets de budget.

#### *Nouvelles politiques, tax shift social et mesures non récurrentes*

Le gouvernement reprend, sous la dénomination « nouvelles politiques », un ensemble de mesures qui influent négativement sur le solde de l'entité I, à hauteur de 408 millions d'euros. Les mesures envisagées se rapportent principalement à l'instauration d'une nouvelle norme énergétique (156 millions d'euros nets), au financement du plan de redémarrage et de transition<sup>16</sup> (53 millions d'euros) ainsi qu'à l'octroi de moyens budgétaires supplémentaires aux SPF et aux organismes de l'entité I pour des besoins spécifiques (200 millions d'euros).

Le gouvernement a également décidé de réduire les pièges à la promotion<sup>17</sup> en augmentant le pouvoir d'achat des bas et moyens salaires (tax shift). La mise en œuvre de cette mesure, qui nécessite une dépense récurrente annuelle de 225 millions d'euros, serait neutre budgétairement. En effet, le gouvernement a prévu de compenser ces dépenses supplémentaires par une augmentation à due concurrence des recettes fiscales, à savoir : un accroissement des accises sur le tabac (120 millions d'euros), l'instauration d'une contribution d'embarquement sur certains billets d'avion (30 millions d'euros) et la suppression des abus en matière d'exonération de versement du précompte professionnel (75 millions d'euros).

Enfin, le gouvernement a décidé de dépenses nouvelles mais qui n'ont pas en principe un caractère récurrent (569 millions d'euros). Il s'agit des dépenses dans le cadre du plan fédéral d'investissement (200 millions d'euros), de la prolongation des tarifs sociaux pour le gaz et l'électricité (208 millions d'euros), de la constitution d'une provision pour les dépenses du SPF

<sup>16</sup> Ce terme générique comprend un ensemble de mesures en matière d'emploi, de simplification administrative, de promotion de l'entrepreneuriat ainsi que de l'investissement privé et de transition vers la neutralité climatique. Il inclut également le plan fédéral d'investissement dont il est question au point 2.2 ci-dessus.

<sup>17</sup> On entend par ce terme le fait que le salaire net du travailleur croît moins rapidement que son salaire brut, en cas de promotion professionnelle.



Santé publique en matière de lutte contre la crise sanitaire (120 millions d'euros) et de la couverture des coûts du régime de fin de carrière de la police locale (41 millions d'euros).

La Cour relève enfin que le solde de financement de l'entité I en 2022, tel qu'il a été établi sur la base des décisions du conclave budgétaire, est influencé par une recette non fiscale de 527 millions d'euros, qui correspond à la participation financière des entités fédérées pour la troisième dose des vaccins contre le coronavirus. Cette recette suppose néanmoins qu'un accord de coopération soit conclu entre l'État fédéral et les entités fédérées sur le principe et le mode de répartition de cette participation financière.

Elle renvoie aux parties II et III du présent rapport pour un aperçu plus détaillé des mesures mentionnées ci-dessus ainsi que de leur rendement.

## 2.5. Spending reviews et projet de réforme de la structure budgétaire

### *Spending reviews*

En réponse à la demande des autorités européennes, l'accord de gouvernement a prévu d'insérer la méthode des *spending reviews* dans le processus d'examen budgétaire.

Cette méthode d'analyse se caractérise par un examen des dépenses publiques en vue de les redéployer pour les rendre plus efficaces. Elle implique une définition des priorités entre les dépenses publiques, la diminution ou la suppression de dépenses reconnues comme peu efficaces ainsi que la valorisation des dépenses qui améliorent l'action politique.

À cette fin, le conseil des ministres du 18 décembre 2020 a approuvé une méthodologie générale et a retenu, comme le proposait la Commission européenne, trois projets pilotes, portant sur l'efficacité des soins de santé, sur l'impact du télétravail généralisé sur la gestion des bâtiments de l'État et, enfin, sur les dispenses de versement du précompte professionnel.

Bien que l'exposé général précise que les conclusions de ces trois projets ont été prises en compte pour la confection du projet de budget pour l'année 2022, la Cour constate que ces projets sont toujours en phase de réalisation.

Concernant l'efficacité des soins de santé, un rapport intermédiaire a été rédigé, lequel n'a pas fait l'objet d'une proposition de mesures par le gouvernement.

À la suite des rapports définitifs concernant les deux autres projets pilotes, le conseil des ministres du 10 novembre 2021 a proposé que des actions concrètes soient définies à la lumière des recommandations formulées dans ces rapports. Il s'agit tout d'abord d'analyser l'efficacité réelle de l'exonération du versement du précompte professionnel ; il s'agit ensuite d'étudier la faisabilité des masterplans de la Régie des Bâtiments<sup>18</sup> et de la centralisation des services publics dans le cadre du concept NWOW. Ces propositions sont attendues au plus tard dans le courant

<sup>18</sup> En tenant compte des budgets disponibles.



du troisième trimestre de 2022 et elles devraient être utilisées pour l'élaboration du budget de 2023.

Le conseil des ministres du 10 novembre 2021 a également retenu trois nouveaux projets de *spending reviews* (passifs nucléaires, Belspo, collaboration plus poussée entre le SPF Finances, l'ONSS et l'INASTI) qui devraient également être utilisés pour l'élaboration du budget 2023 et trois autres (asile et migration, recherche et développement, frais judiciaire) qui serviront à l'élaboration du budget de l'année suivante.

#### *Projet de réforme de la structure budgétaire*

La secrétaire d'État au Budget a fait part à la Cour des comptes de son intention de réformer et de rationaliser la présentation actuelle des crédits budgétaires. Cette réforme a pour objet de faciliter l'examen de la performance de l'action publique, en valorisant le concept de budget par programmes. Aucun calendrier d'implémentation n'est arrêté à l'heure actuelle.

Concrètement, cette nouvelle approche pourrait conduire aux adaptations suivantes :

- le nombre de programmes de subsistance actuels, lesquels reprennent les crédits non directement liés à la réalisation d'un objectif public, serait fortement réduit (un seul par SPF) ;
- hors programmes de subsistance, les programmes seraient organisés en fonction d'un objectif à atteindre et non plus, comme c'est en général le cas aujourd'hui, sur la base du critère organisationnel, par services administratifs ;
- les notes justificatives reprendraient clairement les informations suivantes : la description des objectifs stratégiques et des résultats attendus, les moyens mis en œuvre pour les atteindre, et des indicateurs ou des chiffres-clés permettant de déterminer dans quelle mesure ces objectifs ont été effectivement réalisés ;
- la structure des crédits actuelle en cinq niveaux<sup>19</sup> serait réduite à trois niveaux dont les deux premiers (section, programme) constitueraient le crédit sur lequel porte le vote du législateur ; le troisième (allocation de base) conserverait sa nature de crédit administratif. Cette rationalisation s'accompagnerait par ailleurs d'une réduction importante du nombre actuel d'allocations de base. Cette réduction irait de pair avec une spécialité extra-budgétaire des dépenses au sein de SAP-Fedcom ;
- une partie des informations contenues actuellement dans les documents parlementaires seraient rendues disponibles sur un site web de l'administration.

Sur la base des informations qui lui ont été transmises par le SPF Bosa, la Cour des comptes est d'avis que ce projet de réforme répond mieux aux attentes initiales du législateur en matière de budget par programmes que ne le fait la structure actuelle des crédits budgétaires et le contenu des notes justificatives.

La Cour est également d'avis que, pour être efficace, cette réforme doit être précédée d'une réflexion générale sur les modalités de sa mise en œuvre, impliquant tous les acteurs

---

<sup>19</sup> Section, division organique, programme, activité et allocations de base.



administratifs concernés. Elle constate à cet égard que les démarches actuelles du SPF Bosa semblent aller dans ce sens.

Par ailleurs, la réforme devrait conduire à ce que le budget soit élaboré en partant d'une définition et d'une identification correctes des missions et des objectifs fondamentaux des administrations et du pouvoir politique et non plus, comme c'est généralement le cas aujourd'hui, en partant des crédits octroyés l'année précédente ou d'un objectif quantitatif prédéfini. Elle insiste à cet égard sur la nécessité de reprendre l'ensemble de ces éléments dans les documents parlementaires soit dans le projet de budget proprement dit, soit dans les notes justificatives, sous peine d'appauvrir l'information parlementaire. La Cour signale à cet égard que, pour limiter ce risque, le SPF Bosa lui a fait part de son intention de développer des procédures visant à systématiser la présentation et le contenu de ces notes, dans le sens voulu par la réforme envisagée.

### 3 Cadre budgétaire pluriannuel

#### 3.1 Programmation pluriannuelle

L'exposé général contient un cadre budgétaire pluriannuel qui couvre la période 2022 à 2026. En l'absence des trajectoires pluriannuelles de l'entité II (communautés, régions et pouvoirs locaux), ce cadre se limite à l'évolution de la situation financière du pouvoir fédéral et de la sécurité sociale.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/22

Tableau – Estimation 2023-2026 à politique inchangée de l'entité I (en milliards d'euros)

	2022	2023	2024	2025	2026
Recettes	157,1	166,6	173,2	178,8	184,9
Dépenses primaires	167,4	175,0	183,3	187,2	196,4
<b>Solde primaire</b>	<b>-10,4</b>	<b>-8,5</b>	<b>-8,1</b>	<b>-8,4</b>	<b>-11,5</b>
Charges d'intérêts	-6,2	-6,1	-6,3	-6,7	-7,1
<b>Solde de financement</b>	<b>-16,6</b>	<b>-14,6</b>	<b>-14,4</b>	<b>-15,0</b>	<b>-18,6</b>
Corrections et one-off	1,1	0,6	0,2	0,2	0,3
<b>Solde structurel</b>	<b>-15,5</b>	<b>-14,0</b>	<b>-14,2</b>	<b>-14,8</b>	<b>-18,3</b>

Source : Exposé général

Selon l'exposé général, le solde de financement de l'entité I passerait de -16,6 milliards d'euros en 2022 à -15,0 milliards d'euros en 2025. Il se dégraderait ensuite de manière significative en passant à -18,6 milliards en 2026, en raison essentiellement de la tendance à la hausse des dépenses de prestations sociales (145,8 milliards en 2022 et 173,8 milliards en 2026).

Pour établir sa trajectoire, le gouvernement est parti des données budgétaires et macro-économiques telles que calculées par le comité de monitoring les 13 juillet et 23 septembre 2021. Ces données ont ensuite été adaptées pour tenir compte de l'impact attendu des mesures adoptées lors du dernier conclave budgétaire.

Pour établir le solde de financement à politique inchangée 2023-2026, le comité de monitoring a tenu compte, à la demande de la secrétaire d'État au Budget, de l'effet des décisions de principe, arrêtées en 2020 par le gouvernement dans le cadre de l'effort fixe tel que défini ci-dessus.

La Cour des comptes souligne que les modalités de mise en œuvre d'une partie importante de ces décisions de principe ne seront concrétisées qu'au moment de l'élaboration des budgets 2023 et 2024. L'intégration anticipée des mesures relevant de l'effort fixe améliore le solde de financement à politique inchangée repris dans les projections pluriannuelles de l'exposé général, d'environ 1,3 milliard d'euros en 2023 et d'environ 850 millions d'euros supplémentaires en 2024. Ces mesures comprennent notamment celles relatives aux effets retour attendus de la lutte





contre la fraude fiscale et sociale (600 millions d'euros), à l'augmentation du taux d'emploi de la population active (300 millions d'euros) et aux économies linéaires en matière de dépenses primaires (300 millions d'euros). L'amélioration évoquée résulte aussi de l'intégration d'une recette de 300 millions d'euros à partir de 2023, dont la réalisation a été rendue plus vraisemblable par la conclusion d'un accord international sur le taux minimal de taxation des entreprises (taxe OCDE). En l'absence des modalités de mise en œuvre de cette taxe, qui doivent encore être définies au niveau européen, il n'est pas possible à l'heure actuelle de s'assurer du rendement retenu par le gouvernement.

La situation pluriannuelle telle que reprise dans l'exposé général intègre également l'effet à moyen terme des mesures adoptées en 2022 dans le cadre de l'effort variable. Contrairement à l'effort fixe, elle ne reprend pas l'effet attendu de l'effort variable que le gouvernement a annoncé vouloir réaliser en 2023 et 2024. A fortiori, elle ne reprend pas non plus l'effet éventuel de la mise en œuvre de nouvelles politiques.

Selon les informations obtenues par la Cour, l'amélioration à moyen terme qui résulte de l'effort variable de 2022 s'élève à 653 millions d'euros d'ici la fin de la législature. Hors mesures de faible importance, augmentation du diesel professionnel (50 millions d'euros) et corrections techniques négatives (-162 millions d'euros), cette amélioration résulte exclusivement des effets retour attendus de l'augmentation du taux d'emploi de la population active (560 millions d'euros) ainsi que de la simplification et de la réforme des trajets de réintégration professionnelle (180 millions d'euros). Ces effets retour s'ajoutent à ceux de l'effort fixe dont il est question ci-dessus. La Cour des comptes renvoie aux commentaires qu'elle formule à ce sujet dans la partie II du présent rapport.

### 3.2 Soutenabilité de la dette publique

L'exposé général ne reprend pas d'aperçu de l'évolution de la dette publique consolidée de l'ensemble des pouvoirs publics au cours de la période 2020-2026 mais se limite à la seule entité I. L'endettement de l'État fédéral y est désormais estimé, après mesures du conclave, à 89,1% en 2022 et à 90,9% du PIB en 2026 (+1,8% du PIB).

Le Bureau fédéral du plan, dans ses perspectives économiques de juin 2021, estimait qu'à politique inchangée, le taux d'endettement de l'ensemble des pouvoirs publics passerait de 114,1% du PIB en 2020 à 123,4% en 2026 (+9,3% du PIB). Ces perspectives d'évolution vont à l'encontre de la recommandation formulée en avril 2021 par le Conseil supérieur des Finances, visant à stabiliser le taux d'endettement dans un premier temps et à le réduire ensuite de manière continue.

Malgré l'augmentation du taux d'endettement fédéral, les conditions du marché financier, combinées avec la politique de financement à long terme menée par l'Agence fédérale de la dette au cours des dernières années, permettent encore la poursuite de la tendance baissière du volume des charges d'intérêts. Selon l'Agence, les charges d'intérêts de l'État s'établiront en 2022 à 6,3 milliards d'euros, soit quelque 947,8 millions d'euros de moins qu'en 2021. Cette tendance



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/24

baissière prendrait fin après 2023 (6,2 milliards d'euros) et les charges d'intérêts dépasseraient à nouveau les 7 milliards d'euros à partir de 2026<sup>20</sup>.

La Cour signale que ces prévisions doivent être appréhendées en tenant compte du degré élevé d'incertitude quant à l'évolution des taux d'inflation et des taux d'intérêt, ainsi que des conséquences économiques de la crise sanitaire. Cette incertitude a notamment conduit la Commission européenne à déclarer que la Belgique, en raison notamment de son niveau d'endettement, présentait un risque élevé de soutenabilité budgétaire à moyen et à long terme<sup>21</sup>.

L'exposé général contient également une analyse de sensibilité de la dette à une modification des taux d'intérêt. Il en ressort qu'une hausse des taux d'intérêt d'un point de pourcentage aurait pour conséquence une augmentation des charges d'intérêt de 820 millions d'euros, dont 660 millions d'euros pour le seul pouvoir fédéral. Il semble actuellement peu probable que la Banque centrale européenne modifie en 2022 ses programmes d'acquisition des actifs publics (*Public Sector Purchase Programme* et *Pandemic Emergency Purchase Programme*). Cette politique permet aux États de se financer à des taux très favorables, voire à des taux négatifs. Les titres de la dette publique des pouvoirs publics belges sont actuellement détenus par la BCE à hauteur de 25%.

La Cour des comptes rappelle enfin que les règles budgétaires européennes, qui imposent notamment aux États de ramener leur taux d'endettement vers le taux de référence de 60% à un rythme correspondant actuellement pour la Belgique à 2,7% du PIB par an, sont réexaminées par le conseil européen des ministres des Finances et pourraient faire l'objet d'une révision permettant d'alléger cette contrainte de désendettement public (point 2.1 ci-dessus).

#### 4 Solde budgétaire et solde de financement

##### 4.1 Solde de financement de la Belgique (entités I et II)

L'exposé général prévoit pour la Belgique un solde de financement de 4,84 % du PIB<sup>22</sup> en 2022, soit -25,183 millions d'euros.

Tableau – Solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics (en millions d'euros)

Description	Réalisations 2020	Réestimation budget 2021	Budget initial 2022
Ensemble des pouvoirs publics	-41.432	-40.014	-25.183

<sup>20</sup> Calculs de juin 2021 de l'Agence fédérale de la dette.

<sup>21</sup> Commission européenne, *Debt Sustainability Monitor 2020*, Institutional paper 143, février 2021, pp. 113 et suivantes.

<sup>22</sup> Le projet de plan budgétaire 2022 de la Belgique du 15 octobre 2021 estime le solde de financement à -4,9 %. L'exposé général et ce plan concordent en ce qui concerne les soldes mais pas au niveau du pourcentage du PIB. En effet, l'ICN a procédé le 18 octobre 2021 à une réestimation du PIB pour 2020, lequel a augmenté de 1,3 %. L'exposé général en tient compte dans son calcul des PIB 2021 et 2022.



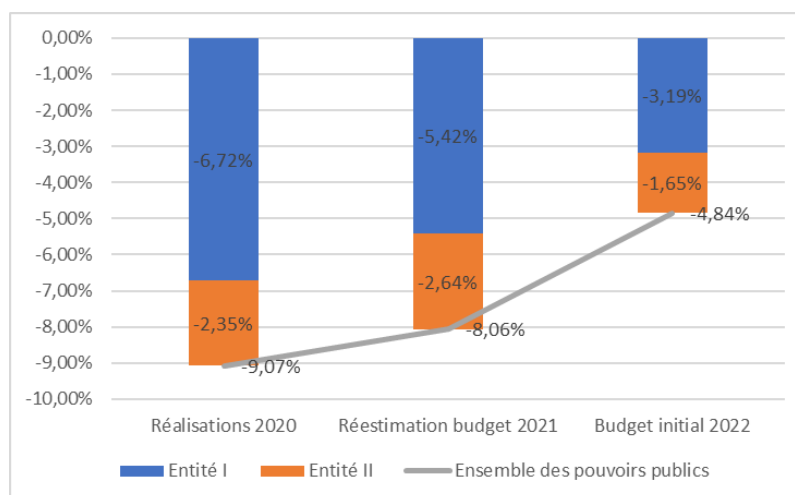
COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/25

Entité I	-30.696	-26.899	-16.577
Entité II	-10.736	-13.115	-8.606

Source : Exposé général

Selon l'exposé général, le solde de financement de 2022 devrait s'améliorer à hauteur de 3,22 % du PIB par rapport à celui de 2021 (-8,06 % du PIB).

Graphique – Solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics (en % du PIB)



Source : Exposé général

Le budget des voies et moyens prévoit une recette de 527 millions d'euros pour le remboursement par les communautés et régions des vaccins de la troisième vague de vaccination (la dose « booster »). Ce point fait encore l'objet de négociations politiques. La partie II – chapitre 2 – point 3 examine cette recette plus en détail.

Faute d'inscription d'une dépense équivalente dans le budget des entités fédérées, le solde de financement de la Belgique serait surestimé.

#### **Solde de financement de l'entité I**

L'exposé général estime le solde de financement 2022 de l'entité I à -16.577 millions d'euros (-3,19 % du PIB).

Le solde de financement estimé s'améliore de 10.321 millions d'euros par rapport à 2021 (8.980 millions d'euros pour le pouvoir fédéral, 935 millions d'euros pour la sécurité sociale et 406 millions d'euros pour les mesures encore à répartir au sein de l'entité I).



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/ **26**



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/ 27

Tableau – Solde de financement de l'entité I (en millions d'euros)

Description	Réalisations 2020	Réestimation budget 2021	Budget initial 2022
Entité I	-30.696	-26.899	-16.577
<i>Pouvoir fédéral</i>	-31.583	-26.096	-17.116
<i>Sécurité sociale</i>	887	-803	132
<i>Mesures non réparties</i>			406

Source : Exposé général et Cour des comptes

Une correction non ventilée de 406 millions d'euros (0,08 % du PIB) a été intégrée dans le solde de financement de l'entité I. Elle découle des éléments suivants :

- recettes et économies que le gouvernement entend réaliser grâce à l'augmentation du taux d'emploi à hauteur de 3.500 emplois (+100 millions d'euros) ;
- recettes générées par la lutte contre la fraude (+200 millions d'euros) ;
- recettes et économies que le gouvernement entend réaliser sur le budget des missions des institutions publiques de sécurité sociale (IPSS), en augmentant l'efficacité de ces institutions (+113 millions d'euros) ;
- neutralisation de l'incidence du dépassement anticipé de l'indice-pivot sur les dépenses primaires du pouvoir fédéral (+193 millions d'euros), le gouvernement partant du principe que le dépassement de l'indice-pivot est budgétairement neutre ;
- investissements supplémentaires dans la transition de l'économie (-200 millions d'euros).

La Cour des comptes souligne que le gouvernement doit encore développer ces mesures. Il n'est dès lors pas possible d'évaluer l'incidence exacte de certaines d'entre elles (comme l'augmentation du taux d'emploi, la lutte contre la fraude ou l'efficacité des IPSS).

#### **Solde de financement de l'entité II**

L'exposé général prévoit pour l'entité II un solde de financement de -1,66 % du PIB en 2022, soit -8.606 millions d'euros.

Tableau – Solde de financement de l'entité II (en millions d'euros)

Description	Réalisations 2020	Réestimation budget 2021	Budget initial 2022
Entité II	-10.736	-13.115	-8.606
<i>Communautés et régions</i>	-11.255	-12.656	-8.536
<i>Pouvoirs locaux</i>	519	-459	-70



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/28

Source : Exposé général, Cour des comptes et SPF Bosa

Pour l'entité II, l'exposé général reprend les soldes estimés du projet de plan budgétaire 2022. L'estimation du solde de financement des pouvoirs locaux s'appuie sur les estimations du BFP de juin 2021.

#### 4.2 Solde budgétaire et solde de financement de l'État fédéral

L'exposé général estime le solde de financement 2022 de l'État fédéral à -17.116 millions d'euros (-3,29 % du PIB) et le solde budgétaire 2022 à -20.026 millions d'euros<sup>23</sup>. Le tableau 11 de l'exposé général donne un aperçu de la composition de ce solde de financement<sup>24</sup>. Les recettes fiscales et les charges d'intérêts sont directement estimées en base SEC, tandis que les recettes non fiscales et les dépenses primaires sont estimées en base caisse et font ensuite l'objet des corrections SEC nécessaires.

Le tableau ci-dessous présente la composition du solde budgétaire et du solde de financement de manière synthétique.

Tableau – Solde budgétaire et solde de financement du pouvoir fédéral (en millions d'euros)

Description	Réestimation budget 2021		Budget initial 2022	
	Solde de financement	Solde budgétaire	Solde de financement	Solde budgétaire
<b>Voies et moyens (voir le tableau relatif aux voies et moyens)</b>	<b>50.949</b>	<b>49.572</b>	<b>56.283</b>	<b>56.795</b>
- Moyens fiscaux	47.093	45.271	51.466	50.810
- Moyens non fiscaux	3.856	4.301	4.817	5.985
<b>Dépenses (voir le tableau relatif aux dépenses)</b>	<b>-77.242</b>	<b>-80.717</b>	<b>-73.601</b>	<b>-76.821</b>
- Dépenses primaires	-69.906	-73.463	-67.210	-70.514
- Charges d'intérêt	-7.336	-7.254	-6.391	-6.307
<b>Corrections non ventilées</b>	<b>10</b>		<b>-25</b>	
<b>Solde primaire organismes</b>	<b>188</b>		<b>227</b>	
<b>Solde pouvoir fédéral</b>	<b>-26.096</b>	<b>-31.145</b>	<b>-17.116</b>	<b>-20.026</b>

Source : Exposé général et Cour des comptes

<sup>23</sup> Exposé général, p. 5 et 96.

<sup>24</sup> Exposé général, p. 22.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/29

L'exposé général estime les charges d'intérêts à -6.391 millions d'euros pour 2022 (-1,23 % du PIB) et donc le solde primaire du pouvoir fédéral à -10.725 millions d'euros (-2,06 % du PIB).

### Voies et moyens

Le tableau ci-dessous présente la composition des voies et moyens de manière synthétique.

Tableau – Voies et moyens du pouvoir fédéral (en millions d'euros)

Description	Réestimation budget 2021		Budget initial 2022	
	Solde de financement	Solde budgétaire	Solde de financement	Solde budgétaire
<b>Recettes fiscales estimées en base SEC</b>	<b>121.201</b>	<b>121.201</b>	<b>128.777</b>	<b>128.777</b>
- Dispense de précompte professionnel	-3.666	-3.666	-3.737	-3.737
- Différence entre SEC et caisse		-1.955		-796
- Correction SEC sur les recettes fiscales – non fédéral	-5	-5	-5	-5
<b>Sous-total : recettes fiscales, y compris la dispense de précompte professionnel</b>	<b>117.530</b>	<b>115.575</b>	<b>125.035</b>	<b>124.239</b>
- Transferts de recettes fiscales	-70.304	-70.304	-73.429	-73.429
- Correction SEC sur les transferts de recettes fiscales – autres	-133		-140	
<b>Moyens fiscaux</b>	<b>47.093</b>	<b>45.271</b>	<b>51.466</b>	<b>50.810</b>
<b>Recettes non fiscales estimées en base caisse</b>	<b>4.321</b>	<b>4.321</b>	<b>6.001</b>	<b>6.001</b>
- Transfert de recettes non fiscales	-20	-20	-16	-16
- Correction recettes code SEC 8	-739		-1.160	
- Autres corrections (surtout le moment d'enregistrement)	294		-8	
<b>Moyens non fiscaux</b>	<b>3.856</b>	<b>4.301</b>	<b>4.817</b>	<b>5.985</b>
<b>Voies et moyens</b>	<b>50.949</b>	<b>49.572</b>	<b>56.283</b>	<b>56.795</b>

Source : Exposé général et Cour des comptes



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/30

S'appuyant sur les considérations reprises dans l'exposé général et sur les informations supplémentaires fournies par le SPF Finances, la Cour des comptes formule les commentaires suivants.

- *Recettes fiscales : différence entre SEC et caisse*

Pour déterminer les recettes fiscales de caisse en 2022, l'exposé général tient compte d'une correction sur les recettes SEC estimées de -796 millions d'euros (contre -1.955 millions d'euros en 2021). Il s'agit d'un glissement de recettes de 796 millions d'euros (contre 555 millions d'euros pour 2021), notamment au niveau du précompte professionnel et de la TVA. D'après le SEC, le précompte professionnel et les recettes de TVA en base caisse de janvier 2023 doivent en effet être imputés à l'exercice 2022 et les montants de janvier 2022 à l'exercice 2021. La correction pour 2021 intègre en outre la diminution des recettes à la suite de la suppression à partir de 2021 de l'avance de décembre pour le précompte professionnel (-1.400 millions d'euros).

### Dépenses

Le tableau ci-dessous présente la composition des dépenses de manière synthétique.

Tableau – Dépenses du pouvoir fédéral (en millions d'euros)

Description	Réestimation budget 2021		Budget initial 2022	
	Solde de financement	Solde budgétaire	Solde de financement	Solde budgétaire
<b>Budget général des dépenses, crédits de liquidation sections 01 à 46 et 52</b>	<b>-71.744</b>	<b>-71.744</b>	<b>-69.261</b>	<b>-69.261</b>
- Correction pour les intérêts compris dans ces crédits	26	26	26	26
- Sous-utilisation	850		850	
- Correction contribution RNB	306			
- Dépenses primaires de la section 51	-47	-47	-40	-40
- Correction dépenses codes SEC 8 et 9	846		472	
- Correction moment d'enregistrement	-143		743	
- Dépenses de code SEC 8 de la section 51 (hors achat de titres dans le cadre de la gestion de la dette)		-1.698		-1.239
<b>Dépenses primaires</b>	<b>-69.906</b>	<b>-73.463</b>	<b>-67.210</b>	<b>-70.514</b>
<b>Charges d'intérêts estimées en base SEC (section 51)</b>	<b>-7.228</b>	<b>-7.228</b>	<b>-6.281</b>	<b>-6.281</b>





COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/ 31

Description	Réestimation budget 2021		Budget initial 2022	
- Correction intérêts d'autres sections	-26	-26	-26	-26
- Correction intérêts des organismes à consolider	-82		-84	
<b>Charges d'intérêts</b>	<b>-7.336</b>	<b>-7.254</b>	<b>-6.391</b>	<b>-6.307</b>
<b>Dépenses</b>	<b>-77.242</b>	<b>-80.717</b>	<b>-73.601</b>	<b>-76.821</b>

Source : Exposé général et Cour des comptes

S'appuyant sur les considérations reprises dans l'exposé général, la Cour des comptes formule les commentaires suivants.

- *Dépenses primaires : sous-utilisation*

L'exposé général estime à 850 millions d'euros la sous-utilisation des dépenses primaires en 2022<sup>25</sup>. Comme pour 2021, l'exposé général prévoit une sous-utilisation de 100 millions d'euros pour les organismes fédéraux et de 150 millions d'euros pour les institutions publiques de sécurité sociale. La sous-utilisation pour l'entité I s'élève ainsi à 1.100 millions d'euros. Ces dernières années, le gouvernement a systématiquement réalisé la sous-utilisation prévue.

La sous-utilisation visée des dépenses primaires n'est pas ventilée entre les différents départements<sup>26</sup>.

#### 4.3 Solde budgétaire et solde de financement de la sécurité sociale

L'exposé général estime le solde de financement de la sécurité sociale à 132 millions d'euros (-0,03 % du PIB) en 2022. Le tableau 23 de l'exposé général présente un aperçu des corrections SEC apportées au solde budgétaire pour déterminer le solde de financement de la sécurité sociale<sup>27</sup>.

## 5 Solde structurel

Le solde structurel est fixé à partir du solde de financement, en excluant les mesures non récurrentes (*one-off*) et en intégrant une correction cyclique qui repose sur l'écart de production (*output gap*). Lorsque la production réelle d'un pays (le PIB) est inférieure à la production potentielle, il est question d'un écart de production négatif. Dans ce cas, le besoin de

<sup>25</sup> Elle était également de 850 millions d'euros en 2021. En 2020, une sous-utilisation opérationnelle de 1.453,8 millions d'euros a été réalisée. Elle se situait au niveau des provisions interdépartementales (464,5 millions d'euros), des dépenses de personnel (249,1 millions d'euros), des dépenses de fonctionnement (490,1 millions d'euros), des dépenses d'investissement (88,9 millions d'euros) et des transferts de revenus et de capital (161,2 millions d'euros).

<sup>26</sup> Le gouvernement n'a pas non plus réparti entre les divers organismes la sous-utilisation concernant les organismes fédéraux et les institutions de sécurité sociale.

<sup>27</sup> Exposé général, p. 44-45.

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/ **32**

financement peut être réduit à raison d'un certain pourcentage de l'écart de production négatif (composante cyclique).

L'exposé général prévoit pour la Belgique un solde structurel de -4,52 % du PIB en 2022<sup>28</sup>, soit -23.513 millions d'euros.

---

<sup>28</sup> Le projet de plan budgétaire 2022 de la Belgique du 15 octobre 2021 estime le solde structurel à -4,6 %. Voir la note de bas de page 22.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/33

Tableau – Solde structurel de l'ensemble des pouvoirs publics (en millions d'euros)

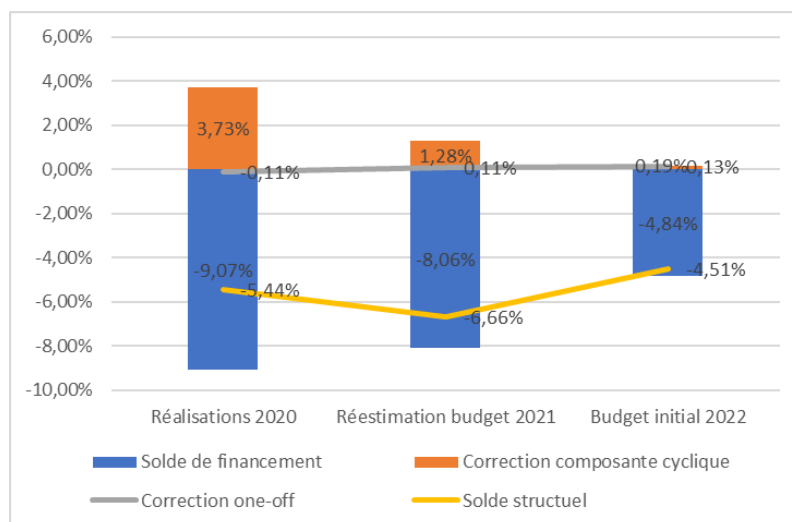
Description	Réalisations 2020	Réestimation budget 2021	Budget initial 2022
Solde de financement	-41.432	-40.014	-25.183
Correction composante cyclique	17.052	6.375	982
Correction one-off	-496	564	688
<b>Solde structurel</b>	<b>-24.876</b>	<b>-33.076</b>	<b>-23.513</b>

Source : Exposé général

L'écart de production est basé sur les estimations du budget économique du BFP du 9 septembre 2021, qui a estimé l'écart de production à -2,1 % pour 2021 et à -0,3 % pour 2022.

Le passage en 2022 du besoin de financement au solde structurel est donc opéré via la correction pour la composante cyclique relative à l'écart de production négatif (+982 millions d'euros ou +0,19 % du PIB) et la neutralisation des mesures non récurrentes (+688 millions d'euros ou +0,13 % du PIB).

Graphique – Solde structurel de l'ensemble des pouvoirs publics (en % du PIB)



Source : Exposé général



### **Solde structurel de l'entité I**

L'exposé général estime le solde structurel de l'entité I à -15.464 millions d'euros (-2,97 % du PIB) en 2022. L'estimation tient compte de corrections de +662 millions d'euros (+0,13 % du PIB) pour la composante cyclique, de +300 millions d'euros (+0,06 % du PIB) pour les mesures *one-off* et de +152 millions d'euros (+0,03 % du PIB) pour les transferts vers l'entité II.

La correction relative aux mesures *one-off* intègre le solde du décompte 2021 de la loi spéciale de financement (+819 millions d'euros) à l'égard de l'entité II et une réduction de -519 millions d'euros relative aux mesures non récurrentes (c'est-à-dire la réforme de l'impôt des sociétés).

La correction à l'égard de l'entité II pour le solde du décompte 2021 de la loi spéciale de financement et la correction pour les transferts à l'entité II influencent uniquement le solde structurel respectif des entités, mais pas celui de l'ensemble des pouvoirs publics.

Tableau – Solde structurel de l'entité I (en millions d'euros)

Description	Réalisations 2020	Réestimation budget 2021	Budget initial 2022
Solde de financement	-30.696	-26.899	-16.577
Correction composante cyclique	11.491	4.296	662
Correction <i>one-off</i>	-1.870	-93	300
Correction transferts	1.639	550	152
<b>Solde structurel</b>	<b>-19.435</b>	<b>-22.146</b>	<b>-15.464</b>

Source : Exposé général

### **Solde structurel de l'entité II**

L'exposé général prévoit pour l'entité II un solde structurel de -1,55 % du PIB en 2022, soit -8.049 millions d'euros. L'estimation tient compte de corrections de +320 millions d'euros (+0,06 % du PIB) pour la composante cyclique, de +388 millions d'euros (+0,08 % du PIB) pour les mesures *one-off* et de -152 millions d'euros (-0,03 % du PIB) pour les transferts vers l'entité I.

La correction relative aux mesures *one-off* intègre le solde du décompte 2021 de la loi spéciale de financement (-819 millions d'euros) à l'égard de l'entité I et une réduction de 1.207 millions d'euros relative aux mesures non récurrentes. Il s'agit de la neutralisation des dépenses effectuées en 2022 pour l'aide d'urgence et la reconstruction à la suite des inondations de l'été 2021<sup>29</sup>. À cet effet, des dépenses d'un montant de 1.167 millions d'euros (dont 36 millions d'euros

<sup>29</sup> L'annexe 2 du projet de plan budgétaire 2022 de la Belgique comporte un aperçu des dépenses estimées pour l'aide d'urgence et la reconstruction en 2021 et 2022.



au niveau fédéral) sont également considérées en 2021 comme non récurrentes et donc neutralisées.

## 6 Respect des obligations européennes relatives à la confection du projet de budget fédéral

La loi du 10 avril 2014<sup>30</sup> a modifié certaines dispositions de la loi du 22 mai 2003 afin de la rendre conforme à la réglementation budgétaire européenne (*Six Pack*<sup>31</sup>, Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (*Fiscal Compact*<sup>32</sup>) et *Two Pack*<sup>33</sup>). La loi du 12 septembre 2021<sup>34</sup> a encore modifié certaines de ces adaptations.

Le projet de budget fédéral (et en particulier l'exposé général) répond aux nouvelles exigences budgétaires, exception faite de l'évaluation triennale des prévisions budgétaires par un organe indépendant.

<sup>30</sup> Loi du 10 avril 2014 modifiant, en vue de transposer partiellement la directive 2011/85/UE, la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral et contenant des dispositions diverses en matière de fonds budgétaires.

<sup>31</sup> Le *Six Pack* comprend cinq règlements et une directive. Il vise, d'une part, à développer un cadre budgétaire européen et, d'autre part, à prévenir et à rétablir les déséquilibres macroéconomiques. Il est applicable aux 27 États membres.

<sup>32</sup> La loi du 18 juillet 2013 portant assentiment au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire a été entérinée le 28 mars 2014 après assentiment des entités fédérées et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2014.

<sup>33</sup> Le *Two Pack* est composé de deux règlements et est applicable uniquement aux États membres de la zone euro. Il vise, d'une part, à renforcer le cadre budgétaire défini dans le *Six Pack* et, d'autre part, à intensifier la surveillance économique et budgétaire sur les pays de la zone euro en proie à de graves difficultés financières.

<sup>34</sup> Loi du 12 septembre 2021 modifiant la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.



## CHAPITRE 2

## Financement d'autres entités

Sur la base des données contenues dans l'exposé général et dans le projet de budget général des dépenses 2022, les moyens transférés aux autres pouvoirs publics s'élèvent globalement en 2022 à 115,8 milliards d'euros<sup>35</sup>. Le montant transféré aux différentes entités (115,8 milliards d'euros) représente 88,9 % des prévisions des recettes à percevoir en 2022 par l'État fédéral (130,2 milliards d'euros).

Aperçu des moyens transférés aux autres pouvoirs publics

	Crédits budgétaires	Attribution (hors recettes propres)	Recettes propres	Total
<i>Entités fédérées</i>	14.045,2	34.475,9	14.267,9	<b>62.789,0</b>
Sécurité sociale	22.408,6	19.563,8	295,7	<b>42.268,1</b>
<i>Union européenne</i>	4.073,8	-	3.234,7	<b>7.308,5</b>
<i>Pouvoirs locaux</i>	3.173,5	297,0	-	<b>3.470,5</b>
<b>Total</b>	<b>43.701,1</b>	<b>54.336,7</b>	<b>17.798,3</b>	<b>115.836,1</b>

Source exposé général et budget général des dépenses

## 1 Financement des entités fédérales

Les transferts aux entités fédérées s'élèvent globalement à 62,8 milliards d'euros. Plus de la moitié de ces transferts (34,5 milliards d'euros, 54,9%) proviennent des fonds d'attribution, lesquels doivent indiquer les parts du produit d'impôts, les perceptions et les versements attribués aux autres autorités publiques.

La Cour des comptes observe que ces fonds d'attribution mentionnent et contiennent erronément des montants qui relèvent des recettes et dépenses pour compte de tiers. Il s'agit entre autres de part de l'impôt des personnes physiques régional (10,4 milliards d'euros) et des amendes routières (267,7 millions d'euros).

## 2 Financement de la sécurité sociale

Les crédits budgétaires destinés à la sécurité sociale s'élèvent à 22,4 milliards d'euros. Ils comprennent principalement les montants destinés au financement des pensions du secteur public et du personnel ferroviaire (12,9 milliards d'euros), aux dotations d'équilibre des régimes

<sup>35</sup> Ces données n'intègrent pas les centimes additionnels versés aux pouvoirs locaux, ni les dépenses faites par l'État pour le compte des communautés au titre de financement de certaines infrastructures hospitalières.



des travailleurs salariés et indépendants (6,2 milliards d'euros) ainsi qu'à la subvention générale au premier de ces régimes (2,6 milliards d'euros).

Les moyens transférés à la sécurité sociale via les fonds d'attribution représentent, en 2022, quelque 19,9 milliards d'euros. Le financement alternatif de la sécurité sociale est principalement assuré par des recettes fiscales. Elles s'élèvent à 19,6 milliards d'euros, dont 15,1 milliards d'euros sont prélevés sur la TVA, 4,0 milliards d'euros sur le précompte mobilier et 0,5 milliard d'euros sur le précompte professionnel.

La Cour des comptes observe que, à l'instar de celles des entités fédérées, certaines recettes propres de la sécurité sociale sont indûment inscrites dans les fonds d'attribution. Ces recettes propres se rapportent au Maribel social (128,1 millions d'euros) et aux cotisations spéciales de sécurité sociale (167,6 millions d'euros), établies lors de l'enrôlement de l'IPP.

### 3 Financement de l'Union européenne

Le tableau suivant résume les transferts de moyens financiers à l'Union européenne, prévus dans les documents budgétaires.

Tableau – Recettes transférées à l'Union européenne (en millions d'euros)

Recettes transférées à l'UE	2021 ajusté	2021 réestimation	2022 initial
Ressources générales du Trésor (RNB)	4.555,3	4.555,3 (0%)	4.073,8 (-11%)
TVA	637,1	590,4 (-7%)	629,4 (+7%)
Droits de douane	2.466,5	2.422,6 (-2%)	2.605,3 (+8%)
<b>Total</b>	<b>7.658,9</b>	<b>7.568,3 (-1%)</b>	<b>7.308,5 (-3%)</b>

Source exposé général

La Cour des comptes rappelle le statut particulier du crédit budgétaire dédié au transfert de la ressource RNB<sup>36</sup>. Ce crédit budgétaire n'est pas laissé à la discrétion de l'État belge puisque le montant est fixé au sein des instances de l'Union européenne dans le cadre du budget pluriannuel de l'UE. Le montant du crédit est basé sur le projet de budget 2022 de la Commission européenne, lequel doit encore être discuté avec le Parlement européen.

L'évolution du crédit en 2021 et 2022 s'explique principalement par le préfinancement de la réserve d'ajustement au Brexit (*Brexit Adjustment Reserve ou BAR*) en 2021. Le BAR est un fonds

<sup>36</sup> Programme 52.40.1 Transfert au budget de l'Union européenne, RNB : revenu national brut.



de soutien à divers secteurs touchés par le Brexit, notamment la pêche. Les ressources du fonds ont été constituées à 80% en 2021, soit 4,0 milliards d'euros aux prix de 2018 (4,2 milliards d'euros à prix courants). Les paiements doivent s'échelonner de 2021 à 2025. La Belgique aurait droit à un montant de 386,6 millions d'euros<sup>37</sup> dont 120 millions d'euros relatifs à 2021 et 91,8 millions d'euros relatifs à 2022. Toutefois, ces ressources reviendront aux entités fédérées et seront alors traitées comme des fonds de tiers. Il n'est pas prévu, actuellement, de ressources pour l'État fédéral.

***Taxe sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés***

À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021, chaque État membre de l'Union européenne est redevable, dans le cadre du plan de relance *Next Generation*, d'une contribution fondée sur les déchets d'emballage en plastique non recyclés. Cette contribution fait partie de la décision relative aux ressources propres de la Commission européenne, laquelle a été ratifiée par tous les États membres conformément à leurs exigences constitutionnelles (loi du 16 mars 2021 pour la Belgique), et est donc entrée en vigueur.

Dans la mesure où il n'existe pas d'accord avec les régions, un financement par le gouvernement fédéral de cette contribution estimée à 150 millions d'euros par an n'est pas exclu. À ce jour, aucun accord de coopération avec les régions n'a été publié au Moniteur belge et aucun montant n'est prévu à ce titre au budget.

---

<sup>37</sup> Décision d'exécution (UE) 2021/1803 de la Commission du 8 octobre 2021 fixant les montants provisoires alloués à chaque État membre au titre des ressources de la réserve d'ajustement au Brexit et le montant minimal d'aide aux communautés côtières locales et régionales.





## PARTIE II

## Recettes de l'Entité I

## CHAPITRE 1

## Recettes du pouvoir fédéral

## 1 Évolution générale des recettes

Selon l'Exposé général, les recettes (courantes et de capital) perçues par le pouvoir fédéral sont estimées, pour l'année 2022, à 130,2 milliards d'euros, soit une augmentation de 8,6% par rapport aux dernières prévisions de 2021. Ces recettes sont principalement composées de recettes fiscales (en hausse de 7,5% par rapport aux réalisations probables de 2021). Cette augmentation sera plus amplement commentée aux points suivants du présent chapitre.

Tableau – Recettes totales de caisse (en millions d'euros)

	Réalisations probables 2021	Initial 2022	Différence
Recettes fiscales	115.575	124.240	+8.665
Recettes non fiscales	4.288	5.966 <sup>38</sup>	+1.678
<b>Recettes totales</b>	<b>119.863</b>	<b>130.206</b>	<b>+10.343</b>
Transferts Union européenne	3.013	3.235	+222
Transferts régions et communautés	46.655	48.760	+2.105
Transferts sécurité sociale	20.011	19.860	-151
Transferts divers	645	1.591	+946
<b>Total des transferts</b>	<b>70.324</b>	<b>73.445</b>	<b>+3.121</b>
<b>Budget des voies et moyens</b>	<b>49.539</b>	<b>56.761</b>	<b>+7.222</b>
<b>(Pourcentage des voies et moyens)</b>	<b>(41,3%)</b>	<b>(43,6%)</b>	

Source : Exposé général et Cour des comptes

Hors crédits inscrits dans le budget général des dépenses, les transferts vers d'autres pouvoirs publics atteignent 73,4 milliards d'euros, en augmentation de 4,4% par rapport aux réalisations

<sup>38</sup> Non compris une recette non fiscale de 35,0 millions d'euros, afférente aux opérations de monétisation de la Monnaie royale de Belgique.



probables de l'année 2021. Ils portent quasi exclusivement sur les recettes fiscales<sup>39</sup>. Les recettes fiscales estimées pour l'année 2022, perçues par le pouvoir fédéral, sont transférées à hauteur de 59,1% vers d'autres niveaux de pouvoir ou entités publiques. Des informations plus détaillées concernant ces transferts sont reprises dans le rapport à la partie I, chapitre 2, ainsi que dans la suite de ce chapitre.

Les recettes à inscrire au budget des voies et moyens sont estimées à 56,8 milliards d'euros, en augmentation de 14,6% par rapport aux réalisations probables de l'année 2021.

L'État est également responsable de l'encaissement complet de certains impôts au profit de tiers (impôts régionaux et droits de douane) pour un montant global de 7,0 milliards d'euros. L'exposé général ne mentionne pas l'estimation des sommes perçues au titre des additionnels communaux à l'IPP.

## 2 Recettes fiscales

### 2.1 Évolution des recettes de caisse

Les recettes en base caisse pour 2022 sont estimées à 124.239,9 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 8.665,1 millions d'euros (+7,5 %) par rapport aux recettes probables de 2021.

Depuis 2014, le SPF Finances estime toutefois d'abord les recettes fiscales en base SEC. Celles-ci s'élèvent à 128.776,9 millions d'euros (voir le point 2.2). Pour obtenir les recettes de caisse, il applique les « corrections de caisse » nécessaires (-4.537 millions d'euros). Ces corrections concernent principalement<sup>40</sup> les recettes des impôts directs et, en particulier, celles du précompte professionnel<sup>41</sup> (corrections estimées à -3.736,5 millions d'euros en 2022). En outre, il faut tenir compte en 2022 de la suppression de l'acompte sur le précompte professionnel de décembre 2021 (+1,4 milliard d'euros).

Le graphique ci-dessous présente l'évolution des recettes fiscales en 2021 et 2022 après la forte baisse en 2020 à la suite de la crise de la covid-19. Seules les recettes à l'impôt des sociétés présentent encore en 2022 un niveau inférieur à celui de 2019. Cette situation résulte du nouveau report des versements anticipés et de la baisse des enrôlements qui en découle au cours des années suivant l'année de revenus (entre-temps estimée à un rapport 85/15).

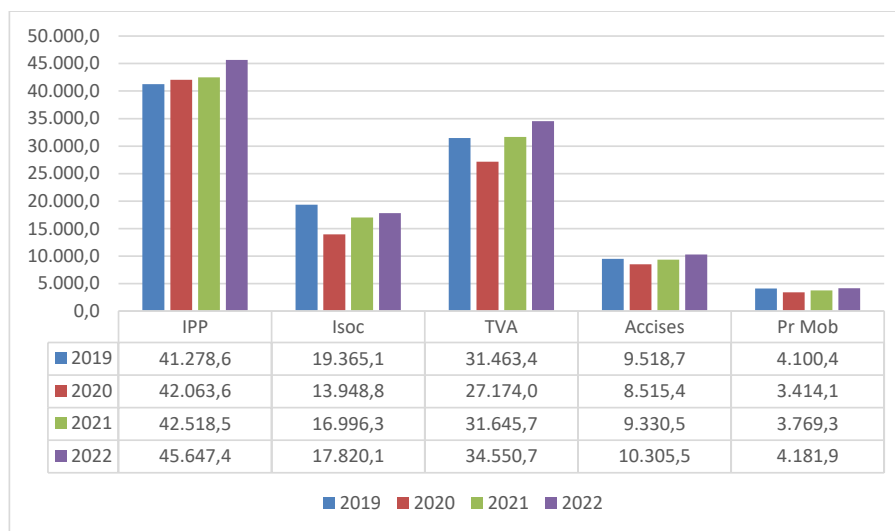
<sup>39</sup> Il est prévu également de transférer aux régions un montant de 16 millions d'euros de recettes non fiscales.

<sup>40</sup> Les autres corrections concernent la neutralisation des délais de paiement et des impôts Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL) sur les recettes d'accises.

<sup>41</sup> D'un point de vue SEC, les recettes du précompte professionnel (52.914,2 millions d'euros) sont, en effet, estimées de façon brute, c'est-à-dire sans tenir compte des diverses dispenses, que le SPF Finances estime à 3.736,5 millions d'euros pour 2021.



Graphique : Évolution des recettes fiscales en base caisse au cours de la période 2019-2022



Les recettes du précompte professionnel augmentent en 2022 (+7,2% ou 3.305,7 millions d'euros par rapport aux estimations 2021) à la suite de la croissance macroéconomique, des mesures du conclave (+127 millions d'euros) ainsi que de la suppression de l'acompte de décembre 2021 (+1,4 milliard d'euros).

Les versements anticipés progressent de 665,4 millions d'euros (+4,1% par rapport à 2021), dont 615,9 millions d'euros à l'impôt des sociétés. Cette hausse s'explique par une croissance macroéconomique de 505 millions d'euros, l'incidence complémentaire des mesures antérieures (+124 millions d'euros) et les mesures du conclave (+36,4 millions d'euros).



La TVA au sens strict (+9,2 % ou 2.904,9 millions d'euros par rapport à 2021) augmente principalement en raison de la croissance macroéconomique et de l'incidence des mesures covid-19 en 2021 (essentiellement la réduction du taux de TVA dans le secteur horeca à concurrence de 447 millions d'euros).

Les recettes d'accises (+10,4 % ou 975 millions d'euros par rapport à 2021) tiennent compte de la conversion des prélèvements fédéraux sur le gaz et l'électricité en accises (+675,9 millions d'euros), de l'augmentation des accises sur le tabac (+198,4 millions d'euros) et de la réduction du remboursement sur le diesel professionnel (+41,9 millions d'euros).

La hausse du précompte mobilier (+10,9 % ou 412,6 millions d'euros par rapport à 2021) est largement due à la croissance macroéconomique du précompte mobilier sur les dividendes (+10,5 % ou 273,3 millions d'euros) et au retour du précompte mobilier sur les intérêts au niveau de 2019 (+10,6 % ou +152 millions d'euros).

Les mesures fiscales sont abordées plus en détail au point 2.4.

## 2.2 Estimation de base par le SPF Finances

### 2.2.1 Généralités

Pour l'estimation des recettes en base SEC, le service d'encadrement Expertise stratégique du SPF Finances utilise un modèle macroéconomique désagrégé pour les catégories de recettes les plus importantes (impôt des personnes physiques, impôt des sociétés, TVA et accises). Ce modèle est révisé périodiquement pour tenir compte des évolutions sociales et des paramètres modifiés. Le cas échéant, le SPF Finances tient également compte d'un rythme d'enrôlement modifié. Il s'efforce d'accélérer chaque année le rythme d'enrôlement, surtout en ce qui concerne l'impôt des personnes physiques.

Pour l'estimation des recettes du précompte mobilier, le service d'encadrement utilise une méthode spécifique mais non constante. La tendance négative du précompte mobilier au cours des dernières années a contraint le SPF Finances à adapter à plusieurs reprises sa méthode d'estimation. Les autres recettes sont estimées par les administrations compétentes.

Les modèles partent des recettes fiscales escomptées de l'année en cours, qu'il convient d'estimer aussi correctement que possible. Le SPF Finances y intègre ensuite l'incidence des mesures déjà décidées en tenant compte de l'entrée en vigueur de la réglementation (au prorata). Dans certains cas, il réévalue également les mesures à partir de données plus récentes ou de ses propres estimations.

### 2.2.2 Estimation des recettes pour 2021 (SEC)

Le SPF Finances a estimé les recettes fiscales pour 2021 à 121.201 millions d'euros, soit 10.086,4 millions d'euros (ou +9,1 %) de plus que les réalisations de 2020. On note une diminution des recettes à la suite de la reprise en régie propre du précompte immobilier par la Région wallonne (-36,6 millions d'euros). Le SPF Finances n'a pas pu expliquer la forte augmentation du remboursement du précompte mobilier (-154,4 millions d'euros).



Le SPF Finances tient compte de la prolongation d'un certain nombre de mesures covid-19, mais ne revoit pas l'incidence de ces mesures en fonction de données plus récentes (voir le point 2.4.2).

En ce qui concerne l'enrôlement de l'impôt des personnes physiques, le SPF Finances a l'intention de conserver le même rythme d'enrôlement accéléré que l'année précédente. L'accélération devient donc structurelle. Cela signifie que 99 % du montant à enrôler<sup>42</sup> pour l'exercice d'imposition 2021 (estimé à -5.261,3 millions d'euros) est déjà repris dans les recettes de 2021. Le solde de 1 % a été intégré à 2022. Le SPF Finances n'a pas conservé cette proportion pour calculer l'incidence complémentaire des mesures relatives à l'impôt des sociétés. Il indique toutefois qu'il réexaminera ce point lors du contrôle budgétaire.

Le SPF Finances tient compte de l'augmentation du précompte professionnel sur les pensions (en vue de diminuer l'impôt final lors de l'enrôlement). Les recettes du précompte professionnel augmentent ainsi de 30 millions d'euros.

### 2.2.3 Estimation des recettes de base pour 2022 (SEC)

Le SPF Finances estime les recettes 2022 à 127.670,5 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 6.469,5 millions d'euros (ou +5,3 %) par rapport aux recettes estimées pour 2021. En ce qui concerne l'estimation de l'impôt des personnes physiques et des accises pour 2022, le SPF Finances applique à nouveau le modèle habituel basé sur les paramètres macroéconomiques les plus récents du Bureau fédéral du plan (BFP)<sup>43</sup>. Pour l'estimation de l'impôt des sociétés et de la TVA, il doit toujours tenir compte des effets temporaires de la crise de la covid-19 dans sa méthode d'estimation. Il estime les autres recettes par extrapolation et au moyen d'évaluations. Il y ajoute ensuite l'incidence complémentaire de mesures antérieures (-3,8 millions d'euros) et tient compte d'un certain nombre d'effets uniques de 2021 (1.055,6 millions d'euros)<sup>44</sup>.

À la suite de l'initiative du gouvernement d'accélérer la transition vers une mobilité plus verte, le SPF Finances a estimé l'incidence de l'électrification croissante du parc automobile sur les recettes de l'impôt des sociétés. En raison de la plus grande déductibilité des frais liés aux voitures électriques, les recettes à l'impôt des sociétés diminuent. Le SPF estime que l'incidence négative pour 2022 (-26,6 millions d'euros) ne doit pas être ajoutée parce que cet effet fait partie du modèle macroéconomique. Celui-ci sera néanmoins revu si les écarts augmentent. La baisse des recettes d'accises sur l'essence et le diesel a été intégrée dans l'estimation macroéconomique via les paramètres du BFP.

<sup>42</sup> Cela signifie que 99 % des déclarations auront été enrôlées, mais qu'en 2022, le montant net des enrôlements (paiements-remboursements) sera réduit à 1 % du montant total.

<sup>43</sup> Déterminés dans le budget économique de septembre 2020.

<sup>44</sup> Voir le point 2.4.2 Incidence complémentaire des mesures covid-19 et l'exposé général, p. 104.

Vu le calendrier, le SPF Finances n'a pas intégré complètement l'incidence fiscale de l'accord social 2021-2022 du 8 juin 2021. Seule l'augmentation du salaire minimum a été reprise dans le budget via les paramètres du BFP.

### 2.3 Recettes fiscales après le conclave budgétaire (base SEC)

Alors que le comité de monitoring a estimé dans son rapport du 23 septembre 2021 les recettes fiscales en base SEC à 127.670,5 millions d'euros, le projet de budget prévoit un montant de 128.776,9 millions d'euros. L'augmentation (+1.106,4 millions d'euros) est imputable à la prise en compte de l'incidence des mesures fiscales décidées lors du conclave budgétaire du 20 octobre 2021.

### 2.4 Incidence complémentaire des mesures fiscales

L'incidence nette des mesures sur les recettes estimées pour 2022 s'élève à 1.102,6 millions d'euros. Il s'agit, d'une part, de l'incidence budgétaire de mesures prises lors de conclaves budgétaires précédents et d'initiatives parlementaires prises pendant la formation du gouvernement (-102,2 millions d'euros) ainsi que des mesures covid-19 (+98,5 millions d'euros) et, d'autre part, de l'incidence budgétaire des nouvelles mesures fiscales (+1.106,4 millions d'euros) décidées lors du conclave budgétaire du 20 octobre 2021.

Le tableau 5 – « Incidence complémentaire des mesures fiscales en 2022 » joint à l'exposé général (p. 105) contient un aperçu de ces mesures. Leur estimation est aussi effectuée en base SEC.

La Cour des comptes commente ci-après tant l'incidence complémentaire des mesures fiscales existantes et des mesures covid-19 que les nouvelles mesures fiscales.

#### 2.4.1 Incidence complémentaire des mesures fiscales existantes

L'incidence complémentaire des mesures fiscales existantes concerne les mesures prises lors de conclaves budgétaires précédents et les initiatives parlementaires prises pendant la formation du gouvernement, à savoir :

Mesure	
Transposition de la directive européenne <i>e-commerce</i>	+125,0 <sup>45</sup>
Augmentation des accises sur le tabac	+99,2

<sup>45</sup> Il s'agit de l'impact supplémentaire de la transposition de la directive européenne visant à simplifier les obligations TVA des vendeurs en ligne, la création de conditions de concurrence équitables pour tous les prestataires et la garantie d'un meilleur respect des obligations TVA. Le nouveau régime est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2021. Le SPF Finances a estimé l'impact budgétaire annuel à 250 millions d'euros.



Fin des régularisations fiscales (effet retour)	+40,0
Taxe sur les comptes titres	+30,9
Non-indexation des dépenses fiscales	+11,0
Avantage fiscal formation	-12,0
Fiscalité familiale	-14,6
Réforme de l'impôt des sociétés	-37,7
Exonération fiscale passif social pour le statut unique	-50,0
Déduction majorée temporaire pour investissement	-115,0
Réserve de reconstitution	-179,0
<b>Total</b>	<b>-102,2</b>
Mesures covid-19	+98,5

Cette incidence complémentaire correspond en grande partie aux estimations telles qu'effectuées lors du contrôle budgétaire de 2021.

À la suite de la décision du gouvernement de ne pas procéder à une *augmentation des accises sur le tabac*<sup>46</sup> à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022, les recettes sont surestimées à raison de 120 millions d'euros (99,2 millions d'euros d'accises et 20,8 millions d'euros de TVA<sup>47</sup>). La cellule stratégique allègue qu'au vu des recettes supplémentaires constatées dans les déclarations d'accises en juillet 2021 (+308 millions d'euros par rapport à 2020), l'objectif budgétaire de 2022 (+240 millions) est déjà atteint. La Cour des comptes souligne toutefois que ces recettes supplémentaires résultent en grande partie de la faible consommation en 2020 en raison du confinement et d'une déclaration exceptionnellement faible en janvier 2020. En outre, en raison du décalage dans le temps entre la déclaration et le paiement, les recettes supplémentaires au niveau des déclarations ne se traduisent pas de la même façon dans les recettes effectives. Les recettes de caisse sont, fin septembre 2021, supérieures de 118,7 millions d'euros (hors TVA) à celles de 2020. Il semble dès lors peu probable que les recettes supplémentaires précitées soient réalisées en 2021.

<sup>46</sup> Le gouvernement avait décidé, lors de la confection du budget initial 2021, d'augmenter annuellement l'accise spécifique sur les cigarettes et le tabac à rouler dans le cadre d'une politique anti-tabac globale et ferme au cours de la période 2021-2024. Cette augmentation doit déboucher sur une recette budgétaire supplémentaire annuelle de 120 millions d'euros. Les recettes cumulées pour 2022 s'élèvent donc à 240 millions d'euros.

<sup>47</sup> L'incidence complémentaire de la TVA est comprise dans l'estimation macroéconomique, étant donné que cette augmentation des accises figurait déjà dans les paramètres du BFP.



Les produits de la *non-indexation des dépenses fiscales*<sup>48</sup> sont sous-estimés à raison de 18 millions d'euros. Étant donné que cette mesure est applicable chaque année au cours de la période 2021-2024, elle entraîne une incidence complémentaire de 29 millions d'euros par exercice d'imposition. Compte tenu du rythme d'enrôlement, l'incidence pour l'année budgétaire 2022 s'élève à 29 millions d'euros (dont 5 millions d'euros pour l'exercice d'imposition 2021 et 24 millions d'euros pour l'exercice d'imposition 2022).

L'incidence complémentaire de l'*avantage fiscal formation* est sous-estimée à concurrence de 20,7 millions d'euros parce que le montant de -12 millions d'euros contient la dispense de versement du précompte professionnel. Cette dispense doit être reprise dans les dépenses SEC.

L'incidence budgétaire de la *taxe sur les comptes-titres* ne peut être estimée précisément parce que la base imposable n'est pas connue avec précision et parce que les hypothèses retenues par le SPF Finances n'ont pu être vérifiées. La pertinence de ces estimations ne pourra être évaluée qu'à la suite de la première perception de la taxe<sup>49</sup>. La Cour des comptes renvoie à cet égard aux commentaires qu'elle a formulés à l'occasion de son examen du budget initial de l'année 2021.

L'incidence complémentaire pour 2022 (+30,9 millions d'euros) concerne la partie qui sera encore perçue lors de l'enrôlement de l'impôt des personnes physiques. Le rendement effectif de cette taxe dépendra vraisemblablement de l'efficacité des mesures anti-abus et de la capacité des autorités fiscales à détecter et à réprimer les éventuelles tentatives d'éluder la taxe. Ce rendement pourrait être également affecté par la décision prise par la Cour constitutionnelle qui a été saisie de sept requêtes en annulation de cette taxe en juillet 2021.

La diminution des recettes estimées concernant la *constitution de la réserve de reconstitution* (à partir de l'exercice d'imposition 2022) ne pourra être évaluée que lors du contrôle budgétaire étant donné que l'incidence de la crise de la covid-19 sur les résultats d'exploitation de l'année 2020 sont encore inconnus et difficiles à estimer.

Lors de l'élaboration du budget initial 2021, le gouvernement a prévu un rendement budgétaire en matière de lutte contre la fraude fiscale et sociale de 200 millions d'euros en 2021, de 400 millions d'euros en 2022, de 700 millions d'euros en 2023 et de 1.000 millions d'euros en 2024. Ces objectifs budgétaires globaux ont été confirmés à l'occasion du budget initial 2022, mais celui-ci ne fournit pas de répartition précise entre les différentes mesures.

En l'absence de calcul étayant le rendement attendu des mesures fiscales envisagées<sup>50</sup> et d'un état de réalisation pour l'année 2021, la Cour des comptes n'est pas en mesure de juger de la pertinence de cette estimation.

<sup>48</sup> L'article 2 de la loi-programme du 20 décembre 2020 prévoit que certaines dépenses fiscales ne seront pas indexées pour les exercices d'imposition 2021 à 2024.

<sup>49</sup> Les banques verseront pour la première fois cette taxe au service fiscal au plus tard le 20 décembre 2021.

<sup>50</sup> Seule une estimation du rendement des mesures contenues dans la loi portant dispositions financières diverses relatives à la lutte contre la fraude du 2 juin 2021 a été transmise à la Cour. Celle-ci fait état d'un rendement de 21 millions d'euros en 2022 et de 96,5 millions d'euros à l'horizon 2024.





Elle constate par ailleurs que des progrès ont été réalisés dans plusieurs domaines (VAT-Gap<sup>51</sup>, autorités de contrôle du secteur financier, équipes d'enquête pluridisciplinaires) mais qu'aucun calendrier d'implémentation de l'ensemble des mesures n'a pu être fourni par le SPF Finances.

Les mesures en matière sociale sont examinées dans le chapitre 2 de cette partie II

#### 2.4.2 Incidence complémentaire des mesures fiscales covid-19

Le gouvernement n'a plus pris de nouvelles mesures covid-19 au cours des derniers mois, mais a prolongé un certain nombre de mesures existantes<sup>52</sup>. Malgré leur caractère temporaire, elles continuent à avoir une incidence sur le budget 2022.

Le SPF Finances estime l'incidence négative des mesures covid-19 temporaires sur les recettes de 2021 à 1.055,6 millions d'euros. Il ajoute ce montant sous la forme de corrections techniques<sup>53</sup> aux recettes fiscales de 2021. Celles-ci servent de base à l'estimation des recettes fiscales de 2022 (voir ci-dessus). Le budget tient par ailleurs compte d'une incidence complémentaire de 98,5 millions d'euros pour les mesures covid-19<sup>54</sup> en 2022.

La Cour des comptes constate que le SPF Finances conserve l'estimation initiale pour la plupart des mesures. Elle réitère dès lors ses observations formulées dans les rapports budgétaires pour l'année budgétaire 2021<sup>55</sup>. En ce qui concerne en particulier les mesures 'déduction majorée pour investissement', 'heures supplémentaires exonérées en 2021' et 'réserve exonérée *carry-back*', le SPF Finances dispose entre-temps de nouvelles données montrant que l'incidence est surestimée<sup>56</sup>. La Cour des comptes considère par conséquent qu'il serait opportun de réévaluer, dans la mesure du possible, l'incidence des mesures covid-19 lors du contrôle budgétaire 2022.

<sup>51</sup> Dans le cadre du plan pour réduire l'écart TVA entre ce que le gouvernement devrait percevoir et ce que le gouvernement perçoit réellement, diverses mesures ont déjà été décidées et d'autres sont en préparation au sein de plusieurs groupes de travail.

<sup>52</sup> Les mesures 'heures supplémentaires exonérées en 2021', 'indemnité de télétravail majorée' et 'renonciation au loyer' ont été prolongées jusqu'au 30 septembre 2021. La 'réduction de la TVA sur les masques buccaux et le gel hydroalcoolique' ainsi que la 'réduction du précompte professionnel sur les allocations de chômage temporaire' ont été prolongées jusqu'au 31 décembre 2021.

<sup>53</sup> Voir le tableau 4 à la page 104 de l'exposé général.

<sup>54</sup> Voir le tableau 5 à la page 105 de l'exposé général.

<sup>55</sup> Voir Doc. parl., Chambre, DOC 55 1577/002, p. 29-34.

<sup>56</sup> Le SPF Finances a élaboré une nouvelle note de calcul relative à la déduction majorée pour investissement dans le cadre de la prolongation envisagée du taux de 25 % à partir de 2023 (conclavé budgétaire 2021). Il en ressort une incidence sur l'impôt des sociétés nettement inférieure aux estimations initiales concernant la mesure covid-19. En ce qui concerne la réserve exonérée *carry-back* et les heures supplémentaires exonérées en 2021, le SPF Finances a pu constater entre-temps que l'incidence de ces mesures était surestimée.



### 2.4.3 Nouvelles mesures fiscales

Lors du conclave budgétaire d'octobre 2021, le gouvernement a pris des mesures ayant une incidence budgétaire estimée de 1.106,4 millions d'euros sur les recettes SEC de 2022.

Les mesures ayant une incidence complémentaire en 2022 concernent les éléments suivants :

- conversion du prélèvement sur l'énergie en accises (+698,1 millions d'euros) ;
- *tax shift* de 225 millions d'euros à la suite de l'augmentation des accises sur le tabac (+120 millions d'euros), de l'introduction d'une taxe d'embarquement (+30 millions d'euros) et d'un contrôle renforcé sur la dispense de versement du précompte professionnel (+75 millions d'euros)<sup>57</sup> ;
- effet retour de l'augmentation du taux d'emploi (+70 millions d'euros) ;
- diminution du remboursement des accises sur le diesel professionnel (+50 millions d'euros) ;
- réforme du régime des cadres étrangers (+41,9 millions d'euros) ;
- non-déductibilité de montants payés dans le cadre de règlements amiables et de régularisations (+25 millions d'euros) ;
- TVA sur les logements meublés (+20 millions d'euros) ;
- augmentation du plafond des sociétés immobilières réglementées dans le secteur des soins (+17 millions d'euros) ;
- effet retour de la responsabilisation en cas d'incapacité de travail et d'invalidité des travailleurs salariés (+15,5 millions d'euros) et des travailleurs indépendants (+1,4 million d'euros) ;
- réforme des avantages fiscaux des sportifs (+13 millions d'euros) ;
- renforcement du contrôle sur les prix de transfert (+12,5 millions d'euros) ;
- renforcement du *tax shelter* (-3 millions d'euros) ;
- augmentation de la déduction d'impôt pour garde d'enfants (-5 millions d'euros).

En outre, le gouvernement a aussi pris des mesures qui n'ont pas d'incidence sur les recettes SEC :

- réforme du précompte professionnel (neutre d'un point de vue budgétaire) ;
- métiers en pénurie : défiscalisation des primes régionales à la formation (pas d'incidence) ;
- métiers en pénurie : mise en œuvre des accords sectoriels dans le secteur de la construction (-9 millions d'euros, dépense SEC).

La Cour des comptes a pu obtenir des informations sur le mode de calcul de l'incidence budgétaire de la plupart de ces mesures auprès du SPF Finances ou de la cellule stratégique du ministre compétent. Les modalités d'application des mesures relatives au *tax shift* et à la réforme

<sup>57</sup> Les recettes relatives au contrôle renforcé de la dispense de versement du précompte professionnel ne figurent pas dans le tableau 5 parce que cette mesure est considérée comme une dépense d'un point de vue SEC.



pour les sportifs ne sont toutefois pas encore connues et il n'est donc pas possible pour la Cour d'en évaluer les effets.

Pour de plus amples informations sur l'incidence fiscale des mesures sociales, la Cour renvoie à la partie II – chapitre 2. Il s'agit des effets retour fiscaux de l'augmentation du taux d'emploi et de la responsabilisation en matière d'incapacité de travail et d'invalidité.

La Cour formule des commentaires et observations au sujet des mesures suivantes :

***Norme énergétique (+ 698,1 millions d'euros)***

À partir du 1<sup>er</sup> janvier prochain, tous les prélèvements fédéraux (taxes et surcharges énergétiques telles que les cotisations fédérales, la surcharge offshore, etc.) seront supprimés et remplacés en 2022 par un droit d'accise spécial sur l'électricité et le gaz, estimé à 675,9 millions d'euros et une recette TVA supplémentaire de 22,2 millions d'euros<sup>58</sup>. Les taux ont été fixés de manière que les recettes reflètent autant que possible celles de l'année 2021<sup>59</sup>. Ce droit d'accise présente l'avantage d'être plus flexible que les prélèvements et devra agir comme un régulateur de la facture, en évitant les augmentations automatiques, notamment en cas de hausse de l'énergie.

Le montant de ces recettes est intégralement versé (via le mécanisme des fonds d'attribution) à la Creg et à Elia pour le financement de leurs missions et la couverture des dépenses fédérales (estimées à 1,25 milliard d'euros). Ces recettes supplémentaires n'ont dès lors pas d'incidence sur le solde de financement de l'entité I.

***Diesel professionnel : diminution du remboursement des accises (+50,0 millions d'euros)***

Les utilisateurs professionnels peuvent réclamer une partie des accises versées sur le diesel. Pour le moment, le montant remboursé s'élève à 247,6158 euros par 1.000 litres. Le gouvernement a décidé de diminuer ce remboursement à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022 à 226,9716 euros par 1.000 litres.

La recette budgétaire de 50 millions d'euros se base sur des volumes inchangés et ne tient pas compte des effets de comportement (par exemple, faire davantage le plein à l'étranger). Le remboursement du diesel professionnel est lié aux recettes d'accises. Si la baisse du taux de remboursement entraîne une diminution des volumes, « l'économie » diminuerait également en raison de la perte des recettes d'accises restantes. Dans sa note de calcul, le SPF Finances souligne que la recette nette en cas d'une baisse de volume de respectivement 1,5 % et 5 % par an ne serait que de 41,4 et 3,9 millions d'euros au lieu de 50 millions d'euros et que la diminution du remboursement aurait même finalement une incidence négative sur les recettes en 2024.

<sup>58</sup> Les droits d'accises font partie de la base imposable pour le calcul de la TVA, alors que ce n'est pas le cas pour la contribution fédérale.

<sup>59</sup> Exception faite de quelques entreprises qui sont actuellement au plafond des cotisations fédérales gaz et qui paieront plus dans le régime des droits d'accises (aucun plafond). L'augmentation prévue n'est cependant estimée qu'à 1,3 million d'euros.



### ***Régime fiscal pour cadres étrangers (+41,9 millions d'euros)***

Les cadres étrangers (*expats*) peuvent bénéficier pour le moment d'un régime fiscal favorable en vertu d'une circulaire du 8 août 1983. Leur rémunération n'est imposée que pour les prestations effectuées en Belgique et ils peuvent profiter de larges indemnités de défraiement non imposées. Le gouvernement souhaite adapter ce régime et l'ancrer dans la législation. Le nouveau régime sera limité dans le temps et uniquement applicable aux contribuables dont la rémunération s'élève au moins à 75.000 euros par année calendaire. Les coûts propres à l'employeur seront fixés forfaitairement à 30 % de la rémunération de base, avec un plafond de 90.000 euros par année calendaire.

Le SPF Finances estime l'incidence de cette mesure sur l'impôt des personnes physiques à +55,86 millions d'euros, mais tient uniquement compte, à tort, de la partie fédérale des recettes (41,9 millions d'euros). Outre des recettes fiscales supplémentaires, la modification prévue entraînera également une diminution des recettes de sécurité sociale (-17,4 millions d'euros<sup>60</sup>).

L'estimation ne tient pas compte des éventuels effets de comportement ni d'une quelconque période de transition. Le nouveau régime ne s'appliquera en 2022 qu'aux nouveaux cadres étrangers et aux expats existants qui adopteront le nouveau statut. La Cour est dès lors d'avis que l'incidence pour 2022 est surestimée.

### ***TVA sur les logements meublés***

Afin de lutter contre la concurrence déloyale à laquelle le secteur hôtelier est confronté, les bailleurs privés ne pourront plus, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022, bénéficier du régime d'exonération de la TVA pour les petites entreprises<sup>61</sup>.

Le SPF Finances estime la recette budgétaire nette à 20 millions d'euros par an, dont 5,2 millions d'euros de recettes de TVA et 14,3 millions d'euros à l'impôt des personnes physiques. Le tableau 5 de l'exposé général (p. 105) mentionne uniquement une recette de TVA de 20 millions d'euros. Dans sa note de calcul, le SPF Finances tient uniquement compte d'un taux de 6 % sur les frais déductibles pour calculer la recette de TVA, or la plupart des frais seront soumis à une déduction de 21 %. La Cour des comptes souligne par ailleurs que la recette budgétaire de 14,3 millions d'euros provenant de l'impôt des personnes physiques ne sera probablement perçue qu'à partir de 2023. De plus, étant donné qu'il s'agit de revenus de location qui excèdent rarement 25.000 euros par an, ceux-ci n'entraîneront vraisemblablement pas une augmentation des versements anticipés pendant l'année de revenus 2022.

<sup>60</sup> La Cour des comptes n'a pas reçu de note de calcul pour ce montant.

<sup>61</sup> Article 56bis, § 1<sup>er</sup>, du code de la taxe sur la valeur ajoutée.



### ***Augmentation du plafond des sociétés immobilières réglementées dans le secteur des soins (+17 millions d'euros)***

Le gouvernement relève le plafond pour les investissements dans l'immobilier de santé de 60 % à 80 %, de sorte que certains dividendes ne pourront pas bénéficier du taux réduit de 15 % au lieu de 30 % à partir de 2022. La Cour des comptes souligne que le SPF Finances a calculé les recettes du précompte mobilier pour les dividendes en appliquant un facteur de croissance aux revenus globaux de 2021. Cela signifie que les dividendes imposés à 30 % en 2021 ont été intégrés au même taux dans l'estimation pour 2022. L'augmentation des recettes de 17 millions d'euros est donc surestimée.

### ***Réforme du précompte professionnel***

Grâce à une harmonisation des barèmes du précompte professionnel avec les taux de l'impôt des personnes physiques, le gouvernement souhaite augmenter les revenus nets mensuels des contribuables et réduire les remboursements lors de l'enrôlement. La réforme s'étale sur trois ans à partir de janvier 2022. La Cour des comptes n'a pas reçu suffisamment d'informations pour en évaluer l'incidence. D'après le SPF Finances, cette réforme sera neutre d'un point de vue budgétaire puisqu'il s'agit d'un simple glissement du précompte professionnel vers l'enrôlement. La Cour des comptes souligne que la réforme peut, certes, être budgétairement neutre, mais que la diminution du précompte professionnel en 2022 aura une incidence négative sur les recettes fiscales de l'année budgétaire 2022. Cette incidence n'est pas prise en compte. Par ailleurs, la Cour attire aussi l'attention sur le fait que la diminution du précompte professionnel peut aussi avoir une incidence négative sur la dispense de versement du précompte professionnel pour l'employeur. Celle-ci est en effet calculée sous la forme d'un pourcentage sur le précompte professionnel retenu auprès des travailleurs salariés. Enfin, la Cour signale que, pour les contribuables qui devaient payer un supplément lors de l'enrôlement, le montant de celui-ci augmentera dans les prochaines années.

### ***Métiers en pénurie : défiscalisation des primes régionales***

Pour encourager la formation aux métiers en pénurie, le gouvernement souhaite porter l'exonération sur les primes régionales de 350 euros à 700 euros par contribuable. Le gouvernement ne s'attend pas à une incidence budgétaire. La Cour des comptes souligne toutefois qu'une telle incidence n'est pas exclue si les primes dépassaient l'exonération initiale. La partie excédentaire était en effet soumise à l'impôt des personnes physiques et reprise dans la fiche 281.13. Le SPF Finances n'est pas en mesure d'évaluer l'incidence, parce que la fiche 281.13 ne contient pas les détails nécessaires.

### ***Métiers en pénurie : mise en œuvre de l'accord sectoriel dans le secteur de la construction***

Pour pallier le manque de main d'œuvre et la pression de travail élevée dans le secteur de la construction, le gouvernement entend augmenter le nombre d'heures supplémentaires avantageuses fiscalement dans le secteur de la construction (conformément à l'accord sectoriel 2019-2020) de 180 à 220 heures. Grâce à cette mesure, les heures supplémentaires sont imposées à un taux de précompte professionnel inférieur, de sorte que le travailleur perçoit un salaire net



plus élevé et l'employeur peut obtenir une dispense de versement du précompte professionnel. Le coût de cette mesure s'élève à 15 millions d'euros (9 millions d'euros pour la réduction du taux de précompte professionnel et 6 millions d'euros pour la dispense de versement). Le projet de budget prévoit un montant de 9 millions d'euros pour la dispense de versement.

#### **Mise en œuvre de ces mesures**

La secrétaire d'État au Budget a marqué son accord sur la mise en œuvre de ces mesures à condition que la trajectoire budgétaire soit respectée. Le SPF Finances n'a toutefois pas encore reçu d'instructions nécessaires à cette fin. Or, en l'absence de celles-ci, il ne sera pas possible d'analyser l'effet de ces mesures sur la trajectoire budgétaire. La Cour des comptes recommande dès lors que des instructions soient rapidement fournies au SPF Finances pour qu'il puisse assurer un rapportage adéquat en la matière.

#### **Autres mesures**

Les recettes fiscales ne tiennent pas compte des éléments suivants :

- les mesures reprises dans l'accord social 2021-2022 du 8 juin 2021 :
  - la prime corona pour les travailleurs salariés (-61,9 millions d'euros) et indépendants (+9,6 millions d'euros)<sup>62</sup> ;
  - l'augmentation du nombre d'heures supplémentaires fiscalement avantageuses (-58,68 millions d'euros)<sup>63</sup> ;
  - l'octroi d'heures supplémentaires de relance dans tous les secteurs<sup>64</sup> ;
- la modification de l'exonération de TVA sur les soins médicaux<sup>65</sup> (-6,75 millions d'euros) ;
- la mobilité verte : la réduction d'impôt pour les particuliers (-0,7 million d'euros) et la déduction pour investissement pour les entreprises (-1,6 million d'euros) pour l'installation de bornes de chargement.

<sup>62</sup> Loi du 18 juillet 2021 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du covid-19. Cette estimation ne tient pas compte des effets retour à la suite d'une consommation supplémentaire.

<sup>63</sup> Estimation de la Cour des comptes à partir de la note de calcul du SPF Finances, qui ne reprend que l'incidence de la réduction du précompte professionnel. Le montant se compose de 35,21 millions d'euros de précompte professionnel en moins et de 23,47 millions d'euros de dispense de versement du précompte professionnel.

<sup>64</sup> D'après le gouvernement, cette mesure n'aura qu'une incidence budgétaire limitée étant donné que la mesure existante dans les secteurs essentiels a été peu appliquée jusqu'à présent.

<sup>65</sup> Loi du 11 juillet 2021 modifiant le code de la taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne l'exemption de la taxe en matière de prestations de soins médicaux à la personne.



### 3 Recettes non fiscales

Les recettes non fiscales pour l'année 2022 s'élèvent en base caisse à 6.001 millions d'euros<sup>66</sup>, soit une augmentation de 1.679 millions d'euros par rapport aux montants attendus pour l'année 2021.

Après corrections SEC et transferts (-1.183 millions d'euros)<sup>67</sup>, les recettes non fiscales ayant une incidence sur le solde de financement s'élèvent à 4.817 millions d'euros, soit 961 millions d'euros de plus que les recettes prévues de 2021.

#### *Dividendes*

La crise sanitaire a fortement affecté la perception des dividendes liés aux participations de l'État dans les institutions financières, ces deux dernières années. Pour 2022, les recettes attendues (619,4 millions d'euros) sont conformes à celles des années précédant la crise sanitaire. Elles semblent, cependant, surestimées d'environ 50 millions d'euros au regard des réalisations de l'année 2021 (479,3 millions d'euros) et des attentes du marché.

#### *Remboursement par l'UE de frais de perception*

Des frais de perception de 25% des droits de douane sont reversés par l'Union européenne à la Belgique. Le montant est en augmentation de 317 millions d'euros par rapport aux recettes prévues en 2021 (313,6 millions d'euros). La Cour relève que l'estimation des frais de perception dus à la Belgique en 2021 tient compte d'une déduction exceptionnelle d'un montant d'environ 251 millions EUR, dont la Belgique est redevable à la Commission européenne en l'absence des mesures nécessaires pour lutter contre la sous-évaluation des textiles et chaussures d'origine chinoise et pour recouvrer les droits d'importation éludés. Cette compensation, autorisée par l'article 10 du projet de budget des voies et moyens pour 2022, n'est pas présentée dans les documents budgétaires de manière suffisamment transparente.

#### *Garanties*

Le pouvoir fédéral a activé, en 2020, des régimes de garantie, pour l'octroi, par les banques, de nouveaux crédits et de nouvelles lignes de crédit en faveur des entreprises et des indépendants, moyennant le respect de certaines conditions. En contrepartie de cette garantie, les établissements financiers versent à l'État des primes. La Cour des comptes constate que le projet de budget des voies et moyens ne prévoit aucune recette pour 2022, alors que les justifications mentionnent des recettes de l'ordre de 17,3 millions d'euros minimum.

<sup>66</sup> Une recette de 35 millions d'euros, afférente aux opérations de monétisation de la Monnaie royale de Belgique (Titre II, section 2, chapitre 18, §1<sup>er</sup>, article 97.00.01) doit cependant être reclassée dans les recettes liées aux « produits d'emprunts et opérations assimilées sans influence sur le solde net à financer ».

<sup>67</sup> Principalement des corrections pour des remboursements de participations et octrois de crédits (opérations code 8 pour 1.160 millions EUR) dont la couverture (617 millions d'euros) du risque de change lié au paiement en dollars des avions F35 et des drones Male dont la contrevaletur est reprise au budget général des dépenses à la section 51.



### **Frais de justice**

Plusieurs prévisions de recettes, relatives aux indemnités de procédure et aux frais de justice et de poursuites récupérés en matière d'impôts<sup>68</sup>, semblent globalement surévaluées d'environ 35 millions d'euros au vu du montant actuel des réalisations<sup>69</sup>.

### **Fonds voucher**

En raison de la crise sanitaire, un arrêté ministériel<sup>70</sup> a autorisé les organisateurs de voyages à délivrer à leurs clients des bons à valoir (*voucher*) égaux au montant payé pour les voyages annulés. La mesure était d'application du 20 mars au 19 juin 2020 et protégeait les voyageurs en cas de faillite de l'organisateur. Si le bon n'était pas utilisé endéans le délai d'un an après son émission, il pouvait être soit prolongé, soit remboursé dans un délai de 6 mois.

Selon les justifications du projet de budget des voies et moyens, le gouvernement envisage d'octroyer des prêts d'urgence dans le but de permettre aux voyageurs de rembourser le montant de ces *vouchers*. Les prêts seraient accordés pour une durée maximale de 5 ans à un taux d'intérêt de 3% et remboursables par annuité. Ces mêmes justifications indiquent qu'un montant de 210 millions d'euros a été prévu à cet effet au sein de la provision corona 2021.

Des recettes pour un total de 36,3 millions d'euros<sup>71</sup> sont inscrites dans le projet de budget des voies et moyens pour le remboursement en 2022 des sommes prêtées ainsi que des intérêts y afférents. La base légale de cette recette a été votée le 28 octobre dernier<sup>72</sup>.

### **Remboursement des vaccins**

Une recette exceptionnelle de 527 millions d'euros est prévue pour le remboursement par les communautés des vaccins et autres frais liés au coronavirus. Actuellement, aucune base légale n'existe pour la perception de cette recette. Selon l'exposé général, « le gouvernement fédéral invitera, lors du prochain comité de concertation, les communautés à prendre leurs responsabilités en matière de prévention. ».

### **Contribution du secteur énergétique**

En raison de l'augmentation des prix de l'électricité en 2021, la contribution de répartition du secteur énergétique pour le démantèlement des centrales nucléaires pourrait être plus

<sup>68</sup> Titre I, section 2, chapitre 18, §2, articles 12.11.10, 12.11.11 et 12.11.12.

<sup>69</sup> Les réalisations totales 2021 à la mi-novembre se montent à 47,0 millions d'euros pour un montant budgété 2022 de 92,9 millions d'euros.

<sup>70</sup> Arrêté ministériel du 19 mars 2020 relatif au remboursement des voyages à forfait annulés.

<sup>71</sup> Titre I, section 2, chapitre 18, §1, article 26.10.12 – Intérêts perçus dans le cadre des fonds prêtés au secteur du voyage pour 3.296 milliers d'euros et Titre II, section 2, chapitre 18, §1, article 86.10.06 – Remboursement de fonds prêtés au secteur du voyage pour 32.960 milliers d'euros.

<sup>72</sup> Doc. Parl. Chambre, DOC 55 2163/007.





importante que le montant actuellement proposé (montant minimal de 72 millions d'euros pour les années 2020-2022 après application du mécanisme de dégressivité fixé par l'arrêté royal du 13 octobre 2020)<sup>73</sup>. L'État percevra par ailleurs 20 millions d'euros au titre de contribution pour la prolongation de Doel 1 et 2. En revanche, aucune recette n'est attendue pour le prolongement de Tihange 1.

### *Accords de coopération*

Les recettes fédérales issues de la mise aux enchères des droits d'émission de CO<sub>2</sub><sup>74</sup> et de la vente des licences UMTS<sup>75</sup> sont déterminées, en partie, en fonction de clés de répartition figurant dans des accords de coopération qui doivent être conclus entre l'État fédéral et les différentes entités (régions ou communautés). À l'heure actuelle, ces différents accords de coopération n'ont pas encore été finalisés et rendent la part fédérale de ces recettes incertaine pour 2022, dans le budget des voies et moyens.

Malgré l'absence d'accord de répartition, le gouvernement a néanmoins inscrit dans le projet de budget des voies et moyens, les recettes fédérales relatives, d'une part, aux droits d'émission de CO<sub>2</sub><sup>76</sup> (42,5 millions d'euros) et d'autre part, aux licences multibandes (12,5 millions d'euros).

### **Crossborder**

Le projet Crossborder désigne au sens large la politique en matière d'amendes routières et leur perception, aussi bien auprès des belges que des étrangers. Les amendes de circulation de 2020 s'élevaient à 434,8 millions d'euros, dont 238,9 millions d'euros au profit de l'État fédéral et 195,9 millions d'euros au profit des régions. Dans le cadre de l'effort fixe, une recette nette supplémentaire et récurrente de 100 millions d'euros est prévue à partir de 2021. Cependant, selon le SPF Justice<sup>77</sup>, seuls 40 millions d'euros seraient perçus pour l'année 2021. La Cour rappelle qu'elle avait émis des réserves sur ces prévisions lors de son examen du budget initial 2021.

Cette recette découle, d'une part, de l'augmentation des recettes liées aux mesures existantes, et, d'autre part, des recettes supplémentaires provenant de nouvelles initiatives comme des investissements dans le système judiciaire (parquet), dans des zones de police et dans des centres de traitement. La Cour renvoie à la partie III du présent rapport pour un détail des dépenses réalisées dans le cadre de ce projet.

<sup>73</sup> La recette 2021 est fixée dorénavant à 83,5 millions d'euros.

<sup>74</sup> Titre I, section 2, chapitre 25, article 36.90.03 - Revenus de la mise aux enchères des droits d'émission dans le cadre de l'Emission Trading System - Quotas CO<sub>2</sub>. Recette estimée de 42.500 milliers d'euros.

<sup>75</sup> Titre I, section 2, chapitre 32, article 77.30.01 - Ventes des licences UMTS. Recette totale estimée de 51.698 milliers d'euros.

<sup>76</sup> Les recettes antérieures sont inscrites au Fonds destiné à la responsabilisation climat (programme 25-55-9). Par ailleurs, aucune dépense relative au fonds n'est reprise dans le budget général des dépenses.

<sup>77</sup> Selon les données fournies dans l'exposé général et par le SPF Finances, l'augmentation des recettes liées aux amendes routières peut être estimée à 57 millions d'euros en 2021.



Ces recettes supplémentaires bénéficieront à titre principal aux régions. La part des recettes relatives aux amendes de circulation, inscrite dans le budget des voies et moyens de l'État fédéral de l'année 2022, s'élève à 248,1 millions d'euros (soit une augmentation de 9,2 millions d'euros par rapport à l'année de référence de 2020).

Outre les 100 millions d'euros susmentionnés, une redevance est prélevée sur toutes les amendes perçues via la plateforme Crossborder, afin de responsabiliser les contrevenants<sup>78</sup>. Cette recette non fiscale est estimée à 43 millions d'euros et financera les frais de fonctionnement du projet Crossborder.

---

<sup>78</sup> Loi-programme du 21 juin 2021. Articles 15 à 24 dont l'entrée en vigueur a été fixée au 23 août 2021. Le montant de la redevance est de 8,84 euros pour un encaissement immédiat et un règlement amiable et de 25,32 euros en cas d'injonction de payer et en cas de condamnation par un tribunal. Au 1er janvier 2022, ces montants seront également indexés pour la première fois sur la base de l'indice des prix à la consommation du mois de novembre 2021.



## CHAPITRE 2

## Recettes de la sécurité sociale

## 1 Évolution générale des recettes

Pour 2022, les recettes consolidées de la sécurité sociale (ONSS-Gestion globale, Inasti-Gestion globale, Inami-Soins de santé, régimes hors Gestion globale et régime des pensions publiques) sont estimées à 117.657,5 millions d'euros.

Tableau – Évolution des recettes de la sécurité sociale (en millions d'euros)

Description	Recettes 2020	Recettes attendues 2021	2021- 2020 (%)	Recettes estimées 2022	2022- 2021 (%)
Cotisations	61.972,8	65.260,9	5,31	68.379,2	4,78
Dotations et subventions des pouvoirs publics	32.507,4	27.259,7	-16,14	24.075,6	-11,68
Financement alternatif par l'État	16.846,1	19.723,3	17,08	19.563,8	-0,81
Autres recettes	5.085,4	5.367,6	5,55	5.638,9	5,05
<b>Total</b>	<b>116.411,7</b>	<b>117.611,5</b>	<b>1,03</b>	<b>117.657,5</b>	<b>0,04</b>

Source : SPF Sécurité sociale (juillet 2021) et exposé général 2022

La majeure partie des recettes, à savoir 58,12 %, provient des cotisations de sécurité sociale de l'ONSS-Gestion globale, de l'Inasti-Gestion globale, de l'Inami-Soins de santé, des régimes hors Gestion globale et du régime des pensions publiques. Les subventions des pouvoirs publics représentent 37,09 % des recettes totales de la sécurité sociale et se composent des dotations de l'État fédéral et des subventions des entités fédérées (20,46 %) ainsi que de la part des recettes fiscales attribuée à la sécurité sociale (financement alternatif : 16,63 %).

## 2 Recettes propres

## 2.1 Cotisations à l'ONSS-Gestion globale

L'ONSS estime les recettes de cotisations pour 2022 à 56.097,5 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 2.524,7 millions d'euros (+4,71%) par rapport aux recettes attendues pour 2021 (53.572,8 millions d'euros). Cette augmentation est fondée sur la perspective d'une relance des activités économiques et résulte essentiellement des nouvelles estimations de la masse



salariale sur la base des hypothèses du budget économique du Bureau fédéral du plan<sup>79</sup> (2.354,9 millions d'euros<sup>80</sup>).

Par ailleurs, cette estimation tient compte de l'incidence sur les cotisations des mesures prises par le gouvernement lors de l'élaboration du budget (voir ci-dessous point 4.1) :

- l'effet retour attendu, lié à la création de 10.000 emplois supplémentaires (+ 70 millions d'euros) ;
- la réforme « plans plus » (+47 millions d'euros) ;
- la réforme du régime des cotisations des sportifs rémunérés (+30 millions d'euros) ;
- l'effet retour des mesures prévues dans le cadre de la responsabilisation de tous les acteurs en matière de prévention et de réintégration (+21,2 millions d'euros) ;
- le nouveau régime pour les cadres étrangers (-17,4 millions d'euros) ;
- le classement des ateliers sociaux de catégorie 1 en catégorie 3 (-2 millions d'euros)<sup>81</sup> ;
- l'augmentation du bonus à l'emploi (-75 millions d'euros<sup>82</sup>), prévue dans le tax shift<sup>83</sup>.

#### ***Incidence de la crise de la covid-19 sur les recettes***

Comme la Cour l'a exposé dans son Cahier 2021 relatif à la sécurité sociale<sup>84</sup>, la crise de la covid-19 influence les recettes de l'ONSS-Gestion globale de deux manières.

D'une part, le ralentissement de l'activité économique diminue la masse salariale et, partant, génère une perte structurelle de cotisations pour l'ONSS. D'autre part, les mesures de soutien aux employeurs entraînent une diminution des recettes de cotisation.

<sup>79</sup> L'augmentation de la masse salariale est évaluée à 4,8% pour 2022 pour les secteurs privé et public (comprenant l'indexation de + 2,3%).

<sup>80</sup> Montant net des cotisations des secteurs public et privé.

<sup>81</sup> Complémentairement, un montant de 10 millions d'euros est prévu dans les dépenses du Maribel social.

<sup>82</sup> Complémentairement, une diminution du taux de cotisations spéciale de sécurité sociale de 150 millions d'euros est envisagée.

<sup>83</sup> Au niveau de l'entité I, cette diminution sera compensée par diverses mesures fiscales (+225 millions d'euros).

<sup>84</sup> Pour un commentaire sur ces mesures, voir : Cour des comptes, « Incidence de la crise sanitaire liée à la covid-19 sur les recettes et dépenses de la sécurité sociale », 178<sup>e</sup> Cahier – Partie II – Cahier 2021 relatif à la sécurité sociale, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, septembre 2021, [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/ 59

Tableau – Coût estimé des mesures de soutien aux employeurs (en millions d'euros)

	Réalisations 2020	Incidence 2021 (Cahier 2021 relatif à la sécurité sociale)	Incidence 2021 (estimation octobre 2021) <sup>85</sup>	Incidence 2022 (estimation octobre 2021)
<b>a) Mesures cotisations 2020</b>				
Compensation du coût de l'assimilation du chômage temporaire à des jours prestés pour le calcul du montant des vacances annuelles des employés 2020	0	93,6	92,5	
Prime de compensation pour les cotisations du 3e trimestre 2020 dues pour les entreprises fermées qui ont subi une perte importante de leur chiffre d'affaires et pour les fournisseurs	332,7	4,0 <sup>86</sup>	4,0	
Réduction groupe cible pour les entreprises reconnues comme étant en difficulté et qui opèrent une réduction collective temporaire du temps de travail	0	2,4	0	
<b>b) Mesures cotisations 2021</b>				
Secteur événementiel : réduction groupe-cible pour les 2e et 3e trimestres 2021		22,6	12,7	
Secteur des voyages : réductions de cotisations pour les 2e et 4e trimestres 2020 ainsi que pour le 1er trimestre 2021 et réduction groupe-cible pour les 2e et 3e trimestres 2021		37,7	22,1	
Secteur hôtelier : réduction groupe-cible pour les 2e et 3e trimestres 2021		15,4	9	
Réduction groupe-cible pour le 3e trimestre 2021 octroyée aux employeurs devant faire face à une réelle augmentation du volume de travail par rapport au 1er trimestre 2021		224,6	224,6	
Compensation du coût de l'assimilation du chômage temporaire à des jours prestés pour le calcul du montant des vacances annuelles des employés 2021				46,8
<b>Total</b>	<b>332,7</b>	<b>400,3</b>	<b>364,9</b>	<b>46,8</b>

Source : Cour des comptes

<sup>85</sup> Les estimations ont été revues en novembre 2021 sur la base des réalisations. Le montant total estimé des dépenses 2021 s'élève à 228,6 millions d'euros, soit une différence de 136,3 millions d'euros par rapport aux estimations d'octobre 2021.

<sup>86</sup> Régularisation de primes non prises en compte lors du 3<sup>e</sup> trimestre 2020.



Une réduction groupe-cible peut être octroyée aux entreprises reconnues comme étant en difficulté et qui opèrent une réduction collective temporaire du temps de travail à partir du troisième trimestre 2020 jusqu'au trimestre au cours duquel l'adaptation temporaire de la durée de travail se termine. L'incidence initiale de la mesure avait été estimée à 2,4 millions d'euros. Néanmoins, aucune réalisation n'ayant été constatée par l'ONSS depuis l'entrée en vigueur de la mesure, celui-ci a décidé d'annuler son incidence pour 2021.

Des réductions groupe-cible peuvent également être octroyées pour le troisième trimestre 2021 aux employeurs qui doivent faire face à une réelle augmentation du volume de travail par rapport au premier trimestre 2021. L'incidence de la mesure est estimée en 2021 à 224,6 millions d'euros. La réduction groupe cible sera incluse dans le calcul de cotisations du troisième trimestre 2021. Néanmoins, des rectifications pourraient être effectuées au cours des trimestres suivants et affecter l'exercice 2022.

Sous certaines conditions, des réductions de cotisations et des réductions groupe-cible peuvent être accordées à certaines catégories d'employeurs relevant des secteurs de l'événementiel, du voyage et de l'hôtellerie. L'estimation totale actualisée pour ces trois secteurs s'élève à 43,8 millions d'euros.

La mesure « Assimilation du chômage temporaire pour force majeure à des jours de travail pour les vacances annuelles 2021 – employés » fait suite à une initiative des partenaires sociaux visant à financer une partie des charges (para)fiscales sur le pécule de vacances, à verser aux ouvriers et aux employés en 2022. Le gouvernement a décidé d'octroyer une enveloppe globale de 153,9 millions d'euros. Un montant de 107,1 millions d'euros est attribué au secteur des vacances annuelles des ouvriers et sera directement versé à l'Office national des vacances annuelles (Onva) par le SPF Sécurité Sociale. Le solde se répartit entre 46,1 millions d'euros pour le pécule de vacances des employés touchés par les effets de la crise et 0,7 million d'euros pour ceux affectés par les inondations. Les moyens seront répartis entre les employeurs, en fonction de l'importance du recours au chômage temporaire pour force majeure, sous la forme de réductions de cotisations patronales au deuxième trimestre 2022<sup>87</sup> et financés via la dotation d'équilibre 2022.

Aucune mesure relative à la lutte contre les effets de la crise de la covid 19 n'a été prolongée en 2022. Cependant, certaines mesures pourraient être prolongées en raison de l'évolution de celle-ci et auront une incidence sur les dépenses de l'ONSS, tant au niveau des réductions de cotisations et réductions groupe-cible que des dépenses liées au financement de la gestion globale.

## 2.2 Recettes de l'Inasti

D'après le budget initial 2022, les cotisations dans le régime des travailleurs indépendants dépassent de 271,9 millions d'euros (+6,12 %) les recettes escomptées pour 2021. Elles comprennent les cotisations payées par les indépendants (4.455,1 millions d'euros, 94,45 %), les cotisations à la charge des sociétés (253 millions d'euros, 5,36 %) et les cotisations sur les

<sup>87</sup> La réglementation devra encore être adaptée.



rémunérations versées aux mandataires ainsi que les primes payées pour la pension complémentaire des indépendants (9 millions d'euros, 0,19 %).

*Incidence de la crise de la covid-19*

En 2022, les recettes de cotisations des indépendants et des sociétés sont influencées par la crise de la covid-19. Cette incidence est double : d'une part, l'Inasti s'attend à ce que le taux de perception des cotisations en 2021 et 2022 soit inférieur d'environ 1 % aux années précédentes<sup>88</sup> (perte estimée de recettes : 45,3 millions d'euros en 2021 et 45,4 millions d'euros en 2022) et, d'autre part, il faut tenir compte de l'incidence sur les recettes de 2022 des mesures prises en 2020 et 2021 sur les cotisations pour compenser les effets de la crise de la covid-19 (voir le tableau)<sup>89</sup>.

En ce qui concerne les cotisations à la charge des sociétés, l'Inasti tient compte de la perte de recettes liée aux faillites et cessations d'activités à la suite de la crise. Il estime cette perte à 20,6 millions d'euros en 2022 (25,1 millions d'euros en 2021). En 2022, le report de paiement des cotisations aura encore une incidence sur les recettes (voir le tableau).

<sup>88</sup> Le taux de perception exprime le rapport entre les cotisations réclamées (enrôlées) et les cotisations perçues par les caisses de sécurité sociale.

<sup>89</sup> En ce qui concerne les réalisations 2020 et l'incidence estimée pour 2021, voir « Incidence des mesures prises dans le cadre de la crise sanitaire liée à la covid-19 sur les recettes et dépenses de la sécurité sociale », 178<sup>e</sup> Cahier de la Cour des comptes, Partie II, Cahier 2021 relatif à la sécurité sociale, Cour des comptes, octobre 2021, p. 119-140.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/ 62

Tableau – Incidence des mesures covid-19 sur les cotisations dues à l'Inasti-Gestion globale, en millions d'euros

	Réalisations 2020 (Cahier 2021 relatif à la sécurité sociale)	Incidence 2021 (Cahier 2021 relatif à la sécurité sociale)	Incidence 2021 (estimation octobre 2021)	Incidence 2022 (estimation octobre 2021)
Cotisations des travailleurs indépendants	-567,8	-197,1	-252,8	-16,3
Report de paiement des cotisations 2020	-411,2	/	/	/
Recettes supplémentaires en 2021 ou 2022 à la suite du report de paiement en 2020	/	141,2	141,2	1,7
Report de paiement des cotisations 2021	/	-78,5	-59,9	19,8
Dispense de cotisations sociales	-156,7	-259,8	-247,2	-14,8
Remise de majorations de cotisations 2020 et 2021	/	Inconnu	-86,9	-23,0
Cotisations des sociétés	Inconnu	-19,9	-1,1	16,0
Report de paiement des cotisations		-19,9	-20,1	16,0
Recettes supplémentaires à la suite du report de paiement en 2020		Inconnu	19,0	/
<b>Total</b>	<b>-567,8</b>	<b>-217,0</b>	<b>-253,9</b>	<b>-0,3</b>

Source : Cour des comptes

### 2.3 Lutte contre la fraude fiscale et sociale

Pour rappel (voir point 2.4.1 du chapitre 1 de la présente partie), le gouvernement a confirmé, à l'occasion du budget initial 2022, les objectifs budgétaires globaux en matière de lutte contre la fraude fiscale et sociale<sup>90</sup>, mais il ne fournit pas de répartition précise entre les différentes mesures.

<sup>90</sup> 200 millions d'euros en 2021, 400 millions d'euros en 2022, 700 millions d'euros en 2023 et 1.000 millions d'euros en 2024.





La réalisation des rendements globaux susmentionnés (400 millions d'euros en 2022) nécessite notamment que le plan stratégique de lutte contre la fraude sociale soit transposé en un plan d'actions opérationnel. La cellule stratégique du ministre de l'Emploi précise que ce travail de transposition a débuté en octobre 2021. Le plan opérationnel du Service d'information et de recherche sociale (Sirs) devrait être soumis au conseil des ministres pour approbation au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Pour les deux premiers trimestres 2021, la cellule stratégique du ministre chargé de la Coordination de la lutte contre la fraude évalue à 168 millions d'euros le rendement de la lutte contre la fraude sociale<sup>91</sup>. Cette estimation<sup>92</sup> regroupe les rendements de l'ensemble du secteur fédéral, en ce compris les IPSS.

La Cour des comptes renvoie à ses commentaires publiés dans son Cahier 2021 relatif à la sécurité sociale<sup>93</sup> et consacrés à l'évaluation de l'incidence financière des actions de lutte contre la fraude sociale. Elle y relevait notamment que les estimations de rendement des mesures devaient être appréhendées avec prudence et que les méthodes de calcul de l'incidence financière des mesures n'étaient pas toujours suffisamment étayées.

La cellule stratégique du ministre de l'Emploi indique également que certaines mesures prises<sup>94</sup> dans le cadre du budget initial 2022 auront un impact en matière de lutte contre la fraude fiscale et sociale.

### 3 Financement de la sécurité sociale par les pouvoirs publics

Comme il ressort du tableau ci-dessous, les dotations et les subventions des pouvoirs publics en 2021 sont inférieures de 5.244,7 millions d'euros (-16,13 %) aux réalisations de 2020. Les estimations initiales 2022 sont inférieures de 3.187,1 millions d'euros (-11,69 %) aux recettes escomptées pour 2021.

<sup>91</sup> Pour l'exercice 2020, ce rendement était estimé à 254 millions d'euros.

<sup>92</sup> Informations fournies par le Service d'information et de recherche sociale (Sirs) et les services d'inspection sociale.

<sup>93</sup> Cour des comptes, « Lutte contre la fraude sociale », 178<sup>ème</sup> Cahier- partie II- Cahier 2021 relatif à la sécurité sociale, Bruxelles, septembre 2021, pp 64 à 72, [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

<sup>94</sup> Le recrutement de 50 inspecteurs sociaux rapporterait 15 millions d'euros par an en matière de lutte contre la fraude fiscale et sociale (voir point Partie III - Chapitre II - point 2.1)



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/64

### 3.1 Dotations et subventions des pouvoirs publics

Tableau – Dotations de l'État fédéral à l'ONSS-Gestion globale, à l'Inasti-Gestion globale, Inami-Soins de santé, aux régimes hors Gestion globale et aux pensions publiques (en millions d'euros)

Description	Recettes 2020	Recettes escomptées 2021	2021- 2020 (%)	Recettes estimées 2022	2020- 2021 (%)
ONSS-Gestion globale	14.223,9	9.244,1	-35,01	9.195,9	-0,52
Dotation ordinaire de l'État	2.131,6	2.162,7	1,46	2.213,2	2,34
Dotation spécifique <sup>(1)</sup>	158,8	160,5	1,04	164,3	2,40
Dotation d'équilibre de l'État	10.604,1	5.615,4	-47,04	5.901,5	5,09
Subventions des entités fédérées	1.329,4	1.305,4	-1,80	916,8	-29,77
Inasti-Gestion globale	3.915,4	3.189,5	-18,54	688,6	-78,41
Dotation ordinaire de l'État	378,9	384,1	1,37	393,1	2,35
Dotation d'équilibre de l'État	3.536,5	2.805,4	-20,67	295,5	-89,47
Inami-Soins de santé	1.512,2	1.969,7	30,26	813,3	-58,71
Dotations de l'État <sup>(2)</sup>	270,2	747,8	176,75	753,3	0,73
Dotations spécifiques covid-19	1.242,0	1.221,9	-1,61	60,0	
Dotation de l'État pour les pensions publiques	12.318,0	12.377,3	0,48	12.887,2	4,12
Régimes hors Gestion globale	537,9	482,1	-10,37	490,7	1,78
Dotation ordinaire de l'État	447,8	405,6	-9,42	418,2	3,10
Subventions des entités fédérées	90,1	76,5	-15,12	72,5	-5,20
<b>Total</b>	<b>32.507,4</b>	<b>27.262,7</b>	<b>-16,13</b>	<b>24.075,6</b>	<b>-11,69</b>

(1) Dotation pour le financement des zones de police locale comprise dans les moyens du fonds d'attribution 66.44.B.

(2) À partir de 2021, l'Inami reçoit une dotation structurelle (article 191, 1<sup>er</sup> quater, de la loi relative à l'assurance soins de santé) en plus de la dotation pour le Fonds Blouses blanches.

Source : SPF Sécurité sociale (juillet 2021) et exposé général 2022



### 3.2 Financement alternatif

Le financement alternatif 2022 de la sécurité sociale est principalement assuré par des recettes fiscales reprises dans des fonds d'attribution. Ces dernières s'élèvent, dans le présent projet de budget, à 19.563,8 millions d'euros, dont 15.040,3 millions d'euros prélevés sur la TVA, 3.994,7 millions d'euros sur le précompte mobilier et 528,8 millions d'euros sur le précompte professionnel<sup>95</sup>.

Par rapport aux réalisations estimées de 2021, ces moyens diminuent de 159,6 millions d'euros, en raison principalement de la réduction du financement alternatif additionnel des soins de santé (-492,5 millions d'euros), fixé par arrêté royal.

En raison de la crise du coronavirus<sup>96</sup>, des montants forfaitaires sont de nouveau fixés pour l'année 2022 pour les recettes du précompte mobilier et de la TVA, en attendant le retour à une situation économique normale.

Ces moyens sont alloués à l'ONSS, à hauteur de 16.725,5 millions d'euros (-157,2 millions d'euros par rapport à 2021) et à l'Inasti, à hauteur de 2.838,3 millions d'euros (-2,3 millions d'euros par rapport à 2021).

Outre les recettes fiscales susmentionnées, le financement est également assuré par le Maribel social (128,1 millions d'euros) et par des cotisations spéciales de sécurité sociale (167,6 millions d'euros), établies lors de l'enrôlement de l'impôt des personnes physiques.

Au total, les moyens transférés à la sécurité sociale via les fonds d'attribution représentent, en 2022, quelque 19.859,5 millions d'euros.

## 4 Commentaires sur les mesures du gouvernement

### 4.1 ONSS – gestion globale

#### *Tax Shift*

Le conseil des ministres prévoit l'instauration d'un *tax shift* permettant d'augmenter le pouvoir d'achat des bas et moyens salaires et de réduire les pièges à la promotion. La cotisation spéciale

<sup>95</sup> Ce dernier montant sera prélevé vu l'insuffisance estimée des recettes TVA et devra faire l'objet d'une dérogation légale. Un prélèvement complémentaire sur les accises sur le tabac est normalement prévu par la loi dans ce cas, mais il n'est pas activé.

<sup>96</sup> À partir de 2021, les montants alloués à la sécurité sociale pour compenser la réduction des recettes liées au *taxshift* auraient dû être directement intégrés dans les pourcentages qui servent au calcul des recettes TVA et du précompte mobilier. Cependant, les recettes plus faibles encaissées pendant l'année 2020 ne constituent pas une base adéquate pour recalculer le financement selon les principes énoncés dans la loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale.



de sécurité sociale<sup>97</sup> devra être réduite (150 millions d'euros en 2022, 200 millions d'euros en 2023 et 2024) et le bonus à l'emploi être élargi<sup>98</sup> (75 millions d'euros en 2022, 100 millions d'euros en 2023 et 2024).

Cette diminution de recettes (225 millions d'euros en 2022 et 300 millions d'euros en 2023 et 2024) devra être compensée intégralement par des recettes fiscales supplémentaires (voir ci-dessous) et, au niveau de l'ONSS, via un complément de la dotation d'équilibre. Ces mesures doivent également faire l'objet d'adaptations légale et réglementaire et devraient entrer en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> avril 2022.

Les modalités d'application de la diminution de la cotisation spéciale de sécurité sociale doivent encore être déterminées par l'ONSS et le SPF Finances et les hypothèses de calcul n'ont pas été transmises à la Cour des comptes.

Pour financer ces mesures, le conseil des ministres prévoit une réforme des règles relatives aux dispenses de versement de précompte professionnel (75 millions d'euros), une hausse des accises sur le tabac (120 millions d'euros) et une contribution d'embarquement sur les billets d'avion (30 millions d'euros). La Cour n'a pas reçu assez d'information permettant de corroborer les prévisions de cette contrepartie fiscale (voir le point relatif aux recettes fiscales).

### ***Réforme des cotisations ONSS sportif***

Le conseil des ministres prévoit une réforme du régime des cotisations ONSS patronales et personnelles des sportifs rémunérés, en les intégrant au régime classique des salariés, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Actuellement, seuls certains sportifs sont soumis à l'ONSS et le calcul des cotisations, tant personnelles que patronales, varie selon la hauteur de leur rémunération mensuelle (sur la base d'un montant forfaitaire plafonné) et est régi par des taux propres. En outre, ils ne sont pas assujettis à l'ensemble des régimes<sup>99</sup> de la sécurité sociale et ne bénéficient pas de certains taux réduits ou de réductions.

Le gouvernement table sur une recette budgétaire nette estimée à 30 millions d'euros par an pour 2022, 2023 et 2024 pour l'ONSS (10 millions d'euros de cotisations personnelles et 20 millions d'euros de cotisations patronales).

<sup>97</sup> La notification du conseil des ministres prévoyait également un *tax-shift* au niveau des cotisations sociales complémentaires pour indépendants. Cependant, en l'absence de modalités de réalisation, aucun montant n'a été repris dans le budget initial 2022.

<sup>98</sup> Selon les informations obtenues de l'ONSS et le projet d'arrêté royal, il y aurait un élargissement de la plage salariale (borne supérieure) et des coefficients pour le calcul du bonus à l'emploi.

<sup>99</sup> Les sportifs ne sont pas soumis au régime de vacances annuelles et, jusqu'au 31 décembre de l'année de leurs 18 ans, ils ne sont pas soumis au régime de pensions de retraite et de survie des travailleurs salariés.



Le produit supplémentaire provenant de l'intégration des sportifs rémunérés dans le régime général des salariés<sup>100</sup> est estimé, sur la base de données fiscales, à 90 millions d'euros par la cellule stratégique du ministre des Affaires sociales. Afin d'atteindre l'objectif budgétaire susmentionné, des réductions supplémentaires de cotisations personnelles et patronales sont prévues (bonus à l'emploi « sport » pour 20 millions d'euros et nouvelle réduction groupe cible pour 40 millions d'euros). Par ailleurs, il est également envisagé d'établir un plan de paiement amiable particulier pour la partie des cotisations dues à l'ONSS pour les premier, deuxième et troisième trimestres 2022 qui excède les cotisations dues pour le trimestre correspondant de 2021.

Les paramètres concrets de cette réforme doivent encore être déterminés par arrêté royal après consultation des différentes branches du sport.

### ***Réforme plan plus***

La mesure prévoit de plafonner<sup>101</sup> la réduction de cotisations patronales pour le premier engagement à 4.000 euros par trimestre à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022 ainsi que diverses améliorations techniques et juridiques. Ce plafonnement s'appliquera également aux engagements passés, mais pas de manière rétroactive. La réduction reste illimitée dans le temps.

La recette budgétaire est évaluée par le gouvernement à 47 millions d'euros en 2022, 56 millions d'euros en 2023 et 65 millions d'euros en 2024. Les évaluations de l'ONSS estiment le rendement de la mesure à 40 millions d'euros en 2022, 49 millions d'euros en 2023 et 58 millions en 2024. La différence entre ces deux estimations représente un objectif à atteindre, qui sera contrôlé par la cellule stratégique du ministre des Affaires sociales. En effet, le gouvernement a tenu compte d'un certain nombre de facteurs, tels que les effets comportementaux - qui sont néanmoins difficiles à prévoir - susceptibles d'influencer le rendement de la mesure.

La mesure devra faire l'objet d'adaptations légales et réglementaires.

### **4.2 Inasti – Gestion globale**

Lors de la confection du budget, le gouvernement a pris trois mesures :

- la suppression des plafonds utilisés pour la réduction des cotisations : cette mesure n'a pas d'incidence sur les cotisations des indépendants<sup>102</sup> ;

<sup>100</sup> Taux de cotisation patronale de 25% et personnelle de 13,7%, avec la possibilité d'appliquer le bonus à l'emploi et la réduction structurelle.

<sup>101</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, les employeurs bénéficient d'une dispense totale des cotisations patronales sur leur premier engagement, sans limite de temps.

<sup>102</sup> Le Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, qui a proposé cette mesure en 2020, a constaté que peu d'indépendants ont recours au système existant et que le nombre de demandes injustifiées est minime (« Nouveau mode de calcul des cotisations sociales : évaluation de la réforme de 2015 », Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, rapport 2020/02, [www.inasti.be](http://www.inasti.be)).



- le *tax shift* pour les indépendants<sup>103</sup> : la manière dont cette décision sera mise en œuvre n'ayant pas été déterminée, aucun montant n'a été inscrit dans le budget (diminution des recettes) ;
- la recette générée par la politique de « retour au travail » pour les indépendants (voir le commentaire des dépenses) : 1,4 million d'euros.

### PARTIE III

## Dépenses de l'Entité I

### CHAPITRE I

## Aperçu général du budget général des dépenses

### 1 Budget général des dépenses pour l'année 2022 suivant la classification économique

Le tableau comparatif des dépenses de l'État repris dans l'exposé général tient compte des crédits totaux de l'année 2021, lesquels se composent des crédits votés durant l'année, du quatrième ajustement non encore voté, déposé au Parlement le 20 octobre dernier, et des dotations d'équilibre de la sécurité sociale actualisées.

Pour réaliser son examen, la Cour s'est pour sa part fondée sur les « crédits votés 2021 », tels que repris dans les tableaux annexés au projet de budget initial 2022, lesquels s'écartent des montants de l'exposé général mentionnés ci-dessus.

Le projet de budget général des dépenses prévoit des crédits de liquidation à hauteur de 112,6 milliards d'euros, soit + 6,1% par rapport au budget ajusté 2021.

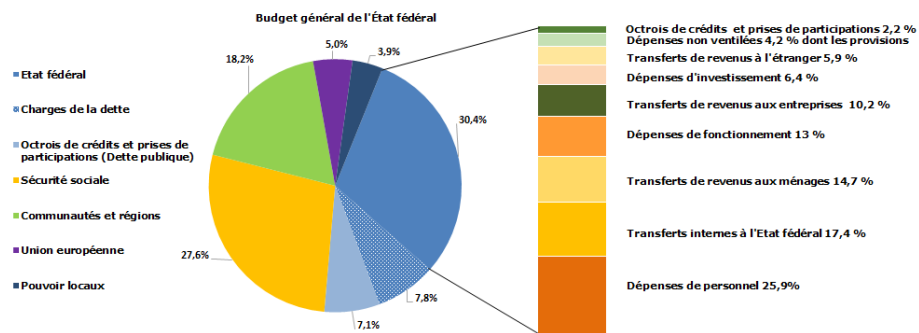
Hors amortissement de la dette publique, ils représentent 81,3 milliards d'euros (-8%).

---

<sup>103</sup> Voir le point 2.1.



Graphique - Budget général des dépenses et dépenses de l'État fédéral



Sur les 81,3 milliards d'euros, 24,7 milliards d'euros sont destinés à l'État fédéral (30,4%). Le solde se répartit entre 22,4 milliards d'euros à la sécurité sociale (27,6%), 14,8 milliards d'euros aux communautés et régions (18,2%), 6,3 milliards d'euros aux charges d'intérêts de la dette (7,8%), 5,8 milliards d'euros aux octrois de crédits et prises de participations (7,1%), 4,1 milliards d'euros à l'Union européenne (5 %) et 3,2 milliards d'euros aux pouvoirs locaux (3,9%).

En outre, une partie importante des crédits alloués à l'État fédéral sont transférés vers les autres entités du niveau fédéral (4,3 milliards d'euros, 17,4%), vers les ménages (3,6 milliards d'euros, 14,7 %), vers les entreprises (2,5 milliards d'euros, 10,2 %) et vers l'étranger (1,5 milliard d'euros, 5,9%).

Hors octrois de crédits et prises de participations ne relevant pas de la gestion de la dette publique (554,7 millions d'euros, 2,2%), les crédits utilisés pour les dépenses propres de l'État fédéral s'élèvent à 12,3 milliards d'euros, soit environ 10,9 % du total du projet de budget des dépenses initial pour l'année 2022.

Ces crédits servent à couvrir les dépenses de personnel (6,4 milliards d'euros), de fonctionnement (3,2 milliards d'euros), d'investissement (1,6 milliard d'euros) ainsi que les dépenses non ventilées (1,1 milliard d'euros). La Cour des comptes constate à cet égard que les dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement de l'État augmentent de respectivement 197,6 millions d'euros, 717,2 millions d'euros et 349,6 millions d'euros (hors dépenses non ventilées) par rapport à l'année 2021. La diminution globale des dépenses primaires de l'État s'explique donc par la réduction des autres dépenses de l'État et plus particulièrement des dépenses liées à la crise sanitaire, à savoir les provisions interdépartementales et les dotations d'équilibre à la sécurité sociale (voir ci-dessous).



## 2 Mesures adoptées lors du conclave budgétaire

L'approche fonctionnelle présente les crédits selon une classification des sections regroupées en cellules. Les crédits dédiés aux sections relevant des cellules d'appui, d'autorité, sociale, économique et certaines sections budgétaires spécifiques représentent les dépenses primaires de l'État fédéral.

Pour élaborer le projet de budget général des dépenses 2022, le gouvernement a pris comme base le dernier budget ajusté 2021 voté. Afin d'établir les économies linéaires décidées en conclave, il a procédé à des corrections techniques et des neutralisations d'économies et a pris en compte différents paramètres tels que l'indexation des dépenses et l'effet volume. Les économies linéaires ont ensuite été appliquées. Après neutralisation de certaines dépenses relatives à 2021, le gouvernement a pris des mesures d'économie mais aussi des décisions qui ont eu pour effet d'augmenter certaines dépenses.





COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/71

### 3 Aperçu selon l'approche fonctionnelle des dépenses primaires

Tableau – Dépenses primaires et charges d'intérêts selon l'approche fonctionnelle (crédits de liquidations, en millions d'euros)

Présentation fonctionnelle	Crédits liquidation ajusté 2021	Economies linéaires 2022 y compris corrections techniques			Autres neutralisation 2021	Mesures INI 2022	INI 2022	Variation Ini 2022/Aju 2021	Variation Ini 2022/Aju 2021 (%)
		Corrections techniques (Neutralisation économies 2021)	Economies Gouvernement 2021-2022	Economies 2022					
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)	(7)=(1)+(4)+(5)+(6)	(8)=(7)-(1)	
<b>Cellule d'appui</b>	<b>3.597,3</b>	<b>13,5</b>	<b>-24,3</b>	<b>-10,8</b>	<b>-1.491,8</b>	<b>256,3</b>	<b>2.351,0</b>	<b>-1.246,3</b>	<b>-34,6%</b>
Personnel	146,6	2,8	-4,4	-1,6	-1,6	9,4	153,0	6,3	4,3%
Fonctionnement	147,0	2,6	-4,3	-1,7	-2,2	82,8	225,9	78,9	53,7%
Investissements	44,3				0,0	27,7	72,0	27,7	62,5%
Dotations et subsides	858,7	8,0	-15,6	-7,6	-6,0	278,5	1.123,6	264,9	30,8%
Dépenses non ventilées	2.400,6				-1.482,0	-142,1	776,4	-1.624,1	-67,7%
<b>Cellule d'autorité</b>	<b>13.636,9</b>	<b>93,9</b>	<b>-198,8</b>	<b>-104,9</b>	<b>10,8</b>	<b>893,8</b>	<b>14.436,6</b>	<b>799,7</b>	<b>5,9%</b>
Personnel	5.642,7	67,7	-125,8	-58,1	-46,4	287,0	5.825,2	182,5	3,2%
Fonctionnement	2.050,4	21,8	-43,2	-21,4	-11,7	281,5	2.298,8	248,4	12,1%
Investissements	1.183,6				58,4	269,1	1.511,1	327,5	27,7%
Dotations et subsides	4.039,4	4,4	-27,6	-23,2	-60,6	243,2	4.198,8	159,4	3,9%
Charges d'intérêts	0,3					0,0	0,3	0,0	6,6%
Octroi de crédits et prises de participations	696,5		-1,0	-1,0	70,0	-211,1	554,4	-142,1	-20,4%
Dépenses non ventilées	24,0		-1,1	-1,1	1,1	24,1	48,1	24,1	100,2%
<b>Cellule sociale</b>	<b>31.458,7</b>	<b>6,8</b>	<b>-12,5</b>	<b>-5,7</b>	<b>-1.012,7</b>	<b>-1.685,3</b>	<b>28.754,9</b>	<b>-2.703,7</b>	<b>-8,6%</b>
Personnel	199,9	3,0	-3,6	-0,6	-3,7	10,6	206,2	6,4	3,2%
Fonctionnement	146,9	1,3	-3,4	-2,1	-32,2	419,4	532,0	385,1	262,2%
Investissements	3,7					0,4	4,0	0,4	10,2%
Dotations et subsides	30.702,3	2,4	-5,4	-3,0	-976,9	-1.934,6	27.787,8	-2.914,5	-9,5%
Charges d'intérêts									0,0%
Octroi de crédits et prises de participations									0,0%
Dépenses non ventilées	406,0					-181,1	224,8	-181,1	-44,6%
<b>Cellule économique</b>	<b>4.895,2</b>	<b>15,8</b>	<b>-33,3</b>	<b>-17,5</b>	<b>-394,8</b>	<b>471,4</b>	<b>4.954,3</b>	<b>59,1</b>	<b>1,2%</b>
Personnel	203,3	3,8	-5,4	-1,6	-3,4	7,5	205,7	2,5	1,2%
Fonctionnement	103,1	1,8	-3,2	-1,4	4,1	8,5	114,3	11,2	10,9%
Investissements	10,7				-0,3	-5,7	4,8	-6,0	-55,6%
Dotations et subsides	4.577,7	10,3	-24,7	-14,5	-395,2	461,0	4.629,0	51,3	1,1%
Charges d'intérêts	0,1					0,1	0,2	0,1	81,6%
Octroi de crédits et prises de participations	0,3						0,3		0,0%
Dépenses non ventilées									0,0%
<b>Sections budgétaires spécifiques</b>	<b>20.309,3</b>	<b>0,5</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,4</b>		<b>-365,9</b>	<b>19.943,0</b>	<b>-366,3</b>	<b>-1,8%</b>
Personnel	16,5	0,3	-0,6	-0,2		0,1	16,5	-0,1	-0,4%
Fonctionnement	43,0			0,0		-6,4	36,6	-6,4	-15,0%
Investissements	0,2					0,0	0,2	0,0	-18,8%
Dotations et subsides	18.502,1	0,1	-0,3	-0,2		148,1	18.650,1	148,0	0,8%
Charges d'intérêts									
Octroi de crédits et prises de participations	1.747,4					-507,7	1.239,7	-507,7	-29,1%
Dépenses non ventilées									
<b>Dépenses primaires</b>	<b>73.897,3</b>	<b>130,6</b>	<b>-269,8</b>	<b>-139,3</b>	<b>-2.888,5</b>	<b>-429,7</b>	<b>70.439,8</b>	<b>-3.457,5</b>	<b>-4,7%</b>
18/33/51 - Charges d'intérêt de la dette publique	7.230,1					-899,8	6.330,3	-899,8	-12,4%
<b>Dépenses totales</b>	<b>81.127,4</b>	<b>130,6</b>	<b>-269,8</b>	<b>-139,3</b>	<b>-2.888,5</b>	<b>-1.329,6</b>	<b>76.770,1</b>	<b>-4.357,4</b>	<b>-5,4%</b>
<b>Dépenses de la dette publique</b>	<b>25.074,4</b>					<b>10.797,9</b>	<b>35.872,4</b>	<b>10.797,9</b>	<b>43,1%</b>
33/51 - Amortissement de la dette publique	17.814,2					13.523,7	31.337,9	13.523,7	75,9%
51 - Rachat de titres	7.240,3					-2.725,8	4.514,4	-2.725,8	-37,6%
18 - Démonétisations	20,0						20,0		0,0%
<b>Dépenses totales, y compris les amortissements de la dette et le rachat de titres</b>	<b>106.201,9</b>	<b>130,6</b>	<b>-269,8</b>	<b>-139,3</b>	<b>-2.888,5</b>	<b>9.468,3</b>	<b>112.642,4</b>	<b>6.440,5</b>	<b>6,1%</b>

Les dépenses primaires (70.439,8 millions d'euros) diminuent globalement de 3.457,5 millions d'euros par rapport au budget ajusté 2021 (73.897,3 millions d'euros).



Cette diminution découle des mesures d'économies linéaires adoptées par le gouvernement (139,3 millions d'euros), d'opérations de neutralisation de mesures adoptées en 2021 (2.888,5 millions d'euros) et de mesures décidées pour l'année 2022 (429,7 millions d'euros).

Les opérations de neutralisation visent à permettre au gouvernement d'élaborer le projet de budget des dépenses pour l'année 2022 sur la base des crédits 2021 qui ne tiennent plus compte de mesures spécifiques à l'année 2021.

#### *Mesures 2021 neutralisées pour l'élaboration du budget des dépenses 2022*

Les mesures d'économie annoncées par le gouvernement s'élèvent à 269,8 millions d'euros<sup>104</sup>, lesquelles correspondent à un effort cumulé des années 2021 et 2022. La Cour constate toutefois qu'il existe une neutralisation d'économies spécifique à l'année 2021 qui diminue l'effort de 130,5 millions d'euros. Par conséquent, les économies annoncées par le gouvernement s'élèvent à 139,3 millions d'euros pour l'année 2022.

Les neutralisations des mesures spécifiques à l'année 2021 s'élèvent à -2.888,5 millions d'euros et concernent principalement la cellule d'appui (-1.491,8 millions d'euros), la cellule sociale (-1.012,7 millions d'euros) et la cellule économique (-394,8 millions d'euros). Elles ont trait essentiellement à la crise sanitaire. Les principales mesures neutralisées sont synthétisées dans le tableau ci-dessous.

Tableau – Principales mesures neutralisées (en millions d'euros)

Cellules	Mesures	Neutralisations
<b>Cellule appui</b>	<b>Provision covid</b>	<b>-1.482</b>
<b>Cellule sociale</b>	<b>Subvention, vaccins et médicaments (covid)</b>	<b>-1.006,5</b>
<b>Cellule économique</b>		<b>-392,7</b>
	<i>Subvention SNCB, Infrabel (covid)</i>	<i>-173,7</i>
	<i>Recherche</i>	<i>-105</i>
	<i>Licences 4G</i>	<i>-72</i>
	<i>Etudes</i>	<i>-42</i>

#### *Mesures 2022 adoptées par le gouvernement*

Les nouvelles mesures découlent de l'application de paramètres spécifiques à l'année 2022, à savoir l'indexation et les effets volume, ainsi que de décisions prises lors des réunions bilatérales

<sup>104</sup> Exposé général, p.130.



avec les départements et lors du conclave budgétaire. Globalement, les mesures relatives aux dépenses primaires pour l'année 2022 diminuent les crédits de 429,7 millions d'euros.

À un niveau plus détaillé, elles se concrétisent par une augmentation des crédits des cellules d'autorité (+893,8 millions d'euros), économique (+ 471,4 millions d'euros) et d'appui (+256,3 millions d'euros) et par une diminution des crédits de la cellule sociale (-1.685,3 millions d'euros) et des sections budgétaires spécifiques (-365,9 millions d'euros).

#### *Cellule d'autorité*

Les principales mesures 2022 qui augmentent les crédits de la cellule d'autorité sont :

- crédits de personnel : +287 millions d'euros dont 106,8 millions d'euros pour le SPF Justice, 98,1 millions d'euros pour la Défense, 35,1 millions d'euros pour la Police fédérale, 26,3 millions d'euros pour le SPF Finances et 18,7 millions d'euros pour le SPF Intérieur ;
- crédits de fonctionnement : +281,5 millions d'euros dont 142,9 millions d'euros pour la Défense, 95,9 millions d'euros pour le SPF Justice, 20 millions d'euros pour le SPF Intérieur et 10,8 millions d'euros pour le SPF Finances ;
- crédits d'investissement : +269,1 millions d'euros dont 228,7 millions d'euros pour la Défense, 48,7 millions d'euros pour le SPF Justice. En revanche, les crédits d'investissement du SPF Intérieur diminuent de 15 millions d'euros ;
- dotations et subsides : +243,2 millions d'euros ;
- octrois de crédits et de participations : -211,1 millions d'euros dont -250 millions d'euros pour le SPF Finances, -11 millions d'euros pour le SPF Intérieur et +49,9 millions d'euros pour la Défense.

#### *Cellule économique*

Concernant la cellule économique, les principales mesures 2022 portent sur les dotations et subsides (+461 millions d'euros). Cette augmentation inclut, au SPF Économie, 299,3 millions d'euros supplémentaires au titre de la subvention à la CREG. Elle tient également compte d'une augmentation de 165,8 millions d'euros au SPF Mobilité et transport pour Infrabel, la SNCB et B-Post.

#### *Cellule d'appui*

L'augmentation des crédits de la cellule d'appui, qui découle des mesures 2022, concerne essentiellement le SPF Bosa et la Régie des Bâtiments.

Pour le SPF Bosa, il s'agit principalement des moyens prévus dans le cadre du plan pour la reprise et la résilience, (111,8 millions d'euros), de l'adaptation des provisions interdépartementale et politiques nouvelles (57,9 millions d'euros) et des projets liés au personnel fédéral et à la transformation digitale (20,8 millions d'euros).



Les mesures 2022 se rapportant à la Régie des Bâtiments portent sur le financement alternatif (17,8 millions d'euros), les travaux de première installation (14 millions d'euros) et une dotation complémentaire au plan de relance européen pour la rénovation de bâtiments (10,9 millions d'euros).

#### *Cellule sociale*

Les sections composant la cellule sociale sont concernées par les mesures pour l'année 2022 qui globalement diminuent les moyens de celle-ci de 1.685,3 millions d'euros.

La Cour attire l'attention sur le fait que cette importante diminution ne découle pas principalement des mesures discrétionnaires adoptées par le gouvernement mais repose essentiellement sur la réestimation des dotations d'équilibre de la sécurité sociale, lesquelles sont sujettes à des fluctuations causées par la crise sanitaire.

Plus précisément, la diminution de ces crédits s'explique par :

- l'adaptation des dotations d'équilibre des travailleurs salariés et indépendants : respectivement -726 millions d'euros et -2.475,4 millions d'euros (SPF Sécurité sociale) ;
- l'adaptation des montants versés au Fonds Maribel :- 300,1 millions d'euros (SPF Santé publique).

A l'inverse, des mesures entraînent une augmentation des crédits. Il s'agit principalement de :

- l'achat de vaccins et de médicaments (SPF Santé publique) : 406,7 millions d'euros ;
- le subventionnement des hôpitaux privés (210,2 millions d'euros) et publics (90,9 millions d'euros), inscrit au sein des crédits du SPF Santé publique ;
- l'inscription d'une provision corona (SPF Santé publique) : 120 millions d'euros ;
- l'adaptation des pension du secteur public (SPF Sécurité sociale) : 451 millions d'euros ;
- la subvention des vacances annuelles dans le cadre de la crise sanitaire (SPF Sécurité sociale) : 107,1 millions d'euros ;
- la subvention aux CPAS du revenu d'intégration : 143,7 millions d'euros (SPF Intégration sociale).

Enfin, la cellule des sections budgétaires spécifiques fait l'objet de mesures qui diminuent les dépenses primaires de 365,9 millions d'euros. Cette diminution s'explique principalement par les adaptations suivantes :

- les crédits inscrits à la section 01 « Dotations et activités de la famille royale » destinés aux communautés, notamment, et, en ce qui concerne ces dernières, en application de la sixième réforme de l'État : + 631,4 millions d'euros ;
- le financement de l'Union européenne (section 52) : - 481,5 millions d'euros ;
- les octrois de crédits et prises de participations inscrits à la section 51 : -507,7 millions d'euros.



## 4 Remarques particulières

### 4.1 Provisions interdépartementales

Les deux provisions interdépartementales inscrites au programme 06.91.0 s'élèvent ensemble à 783,1 millions d'euros en engagement et à 776,3 millions d'euros en liquidation. Elles se composent de crédits provisionnels destinés notamment à couvrir les coûts de l'indexation (437,1 millions d'euros) et les frais de justice (73,7 millions d'euros), d'une part, et de moyens destinés à des politiques nouvelles, d'autre part. Le recours à une provision interdépartementale se justifie en l'occurrence par l'impossibilité de ventiler actuellement ces dépenses entre les diverses sections du budget général des dépenses.

La Cour des comptes observe toutefois que ces provisions intègrent également des crédits pour lesquels le montant et le service administratif bénéficiaire étaient connus lors du dépôt du projet de budget. Il s'agit plus particulièrement de 104 millions d'euros au profit de Fedasil et de 35,3 millions d'euros pour la politique d'asile et d'émigration (section 13) ; de 70 millions d'euros pour la Police fédérale (section 17) ; de 11,8 millions d'euros pour l'organisation des procès liés aux attentats terroristes (section 12) ; et de 10 millions d'euros pour les services d'incendie (section 13).

La Cour des comptes considère que l'inscription de ces crédits au sein des provisions interdépartementales est contraire à la spécialité budgétaire. Elle recommande en conséquence que ces crédits soient directement inscrits au sein des sections budgétaires bénéficiaires, d'autant plus que les possibilités techniques offertes par SAP Fedcom permettent au SPF Bosa d'assurer le monitoring des dépenses concernées.

La Cour des comptes relève par ailleurs que ce SPF a fait part de son intention de mieux respecter à l'avenir le principe de spécialité budgétaire. Elle constate que cette intention est partiellement concrétisée dans le présent projet de budget par l'inscription directe au sein de la section 25 (SPF Santé publique) de crédits provisionnels spécifiques pour le financement de la lutte contre le coronavirus (120 millions d'euros), ainsi que par l'inscription au sein des crédits du SPF Bosa d'une provision destinée aux projets d'investissement financés par l'Europe, analysée dans la partie I du présent rapport. Le recours à la provision est justifiée dans ce dernier cas par la finalité des dépenses.



## 4.2 Section 12 – Justice

### Programme 12.56.01 – Appui à la perception des amendes routières

Le programme 12.56.01 contient les crédits destinés à l'appui de la plateforme *Crossborder*. Ceux-ci (74 millions d'euros dans le budget initial 2022) augmentent par rapport à 2021 (49,5 millions d'euros)<sup>105</sup>.

Cette augmentation s'explique notamment par le recrutement prévu en 2022 de 45 membres du personnel supplémentaires. De ce fait, les dépenses de personnel progressent de 1,7 million d'euros<sup>106</sup>. Les dépenses de fonctionnement liées à la perception des amendes routières augmentent également (+17 millions d'euros), tout comme les dépenses informatiques (+5,8 millions d'euros). Le SPF Justice prévoit un crédit d'investissement de 7,8 millions d'euros pour la poursuite du développement technologique de la plateforme de perception numérique en 2022. Ce montant est notamment destiné à la mise en relation des banques de données du SPF Justice et du SPF Finances et à l'optimisation des procédures dans le cadre de l'interdiction de domicile.

Il ressort d'informations obtenues auprès du département qu'un certain nombre d'actions prévues pour améliorer la perception des amendes routières ont pris du retard. L'utilisation limitée des crédits de 2021, en particulier pour les projets d'investissement informatique, semble le confirmer<sup>107</sup>.

Le gouvernement estime le produit de la redevance administrative sur l'ensemble des amendes perçues via *Crossborder*<sup>108</sup> à 43,3 millions d'euros en 2022 (15 millions d'euros en 2021). Le gouvernement maintient aussi un produit fiscal supplémentaire de 100 millions d'euros à partir de 2021. Sa réalisation dépend toutefois de l'avancement des projets d'amélioration prévus. La Cour renvoie à la partie II – chapitre I – point 3 pour un commentaire des produits du *Crossborder* en 2022.

<sup>105</sup> Dans le troisième feuillet d'ajustement du budget 2021, les crédits d'engagement et de liquidation alloués s'élevaient à 41 millions d'euros. 8,5 millions d'euros supplémentaires ont été accordés à la charge de la provision Politique nouvelle.

<sup>106</sup> Un montant total de 2,7 millions d'euros est inscrit en 2022 aux allocations de base 12.56.05.11.00.03 et 12.56.05.11.00.04 (1 million d'euros en 2021).

<sup>107</sup> 57 % des crédits alloués en 2021 (49,5 millions d'euros) avaient été engagés et 41,9 % liquidés, le 17 novembre 2021. En ce qui concerne les projets d'investissement informatique (5 millions d'euros), le SPF Justice en a engagé 39 % (1,9 million d'euros) et n'a liquidé que 1.225 euros.

<sup>108</sup> Loi-programme du 21 juin 2021 (art. 15-24). L'arrêté royal du 19 août 2021 portant exécution de la loi-programme du 21 juin 2021 fixe l'entrée en vigueur de la redevance au 23 août 2021.



### 4.3 Section 13 – SPF Intérieur

#### Programme 13.40.4 – Financement d'autres institutions

Le projet de budget général des dépenses 2022 du SPF Intérieur prévoit une dotation de 421,4 millions d'euros pour Fedasil<sup>109</sup>. En outre, un montant de 104 millions d'euros a été prévu pour cet organisme dans la provision interdépartementale générale. La provision « politique nouvelle » prévoit aussi 35,3 millions d'euros pour l'« asile et la migration ». Ce crédit peut en principe être utilisé (en partie) par Fedasil.

Le projet de budget 2022 de Fedasil prévoit par contre une dotation à recevoir de 405,8 millions d'euros. Les justifications du budget général des dépenses du SPF Intérieur et du projet de budget de Fedasil n'expliquent pas cette différence<sup>110</sup>.

Par ailleurs, la justification du budget initial 2022 de Fedasil renvoie à l'octroi de moyens supplémentaires provenant de la provision interdépartementale pour le financement des effets-volume, ainsi qu'à la provision « politique nouvelle » pour le financement de dépenses dans le cadre de nouvelles politiques. La justification ne chiffre pas les moyens provenant de ces provisions.

Fedasil reçoit également des moyens européens du fonds Amif, inscrits dans le budget général des dépenses du SPF Intérieur. Ce montant doit encore être fixé<sup>111</sup>.

Les moyens prévus dans le budget général des dépenses pour Fedasil ne sont donc pas encore complètement chiffrés dans le budget de l'Agence. La Cour n'est dès lors pas en mesure de vérifier si les moyens prévus dans la provision interdépartementale générale suffiront à couvrir une éventuelle augmentation des effets-volume. Une observation similaire peut être faite pour les dépenses dans le cadre de nouvelles politiques à la charge de la provision « politique nouvelle » et pour le financement des dépenses à la charge du fonds Amif.

<sup>109</sup> Allocation de base 13.40.4.2.41.40.44. Fedasil est un organisme administratif public à gestion ministérielle (OAP GM).

<sup>110</sup> DOC 55 2293/007, p.21 en DOC55 2293/023, p. 331.

<sup>111</sup> Programme 13.71 – Fonds européen fédéral pour l'asile et la migration (Amif), programmation 2021-2027. Les moyens de ce fonds organique (18 millions d'euros de crédits de liquidation) sont inscrits pour le moment dans un crédit provisionnel (allocation de base 73.10.01.00.01). En cours d'année, le crédit sera réparti entre les différentes allocations de base du fonds organique.



#### 4.4 Section 16 – Défense

La vision stratégique pour la Défense pour la période 2016-2030 prévoit une augmentation linéaire des efforts en matière de défense pour atteindre 1,3% du PIB en 2030. Une mise à jour de la vision stratégique a été éditée en juin 2021 et recommande au gouvernement actuel de porter les dépenses de la Défense à 1,24% du PIB en 2024 et aux gouvernements futurs de s'aligner sur la moyenne des membres européens de l'OTAN, soit 1,7% actuellement.

Le projet de budget initial 2022 prévoit 4,3 milliards d'euros de crédits de liquidation à la section 16, en augmentation de 636,8 millions d'euros. En outre, les pensions de retraite et de survie des anciens militaires (1,6 milliard d'euros en 2022) et certaines dépenses en matière de défense inscrites à d'autres sections budgétaires<sup>112</sup> (87,8 millions d'euros) sont prises en compte en tant qu'effort de défense externe. L'effort de défense<sup>113</sup> total s'élève dès lors à 5,9 milliards d'euros en 2022, soit 1,17% du PIB prévu. Le recalcul de cet effort pour l'année 2021 aboutit à 1,10% (à la place de 1,14% prévu initialement).

Les crédits de personnel de la Défense (hors organes stratégiques et compte tenu des mesures d'économie) s'élèvent à 1.574,6 millions d'euros pour l'année 2022 (+82,2 millions d'euros). Cette évolution est notamment la conséquence de l'augmentation prévue des barèmes des militaires, dont l'impact budgétaire est estimé à 60 millions d'euros en 2022, à 72 millions d'euros en 2023 et à 150 millions d'euros à partir de 2024. Elle résulte également du recrutement prévu de plus de 3.000 personnes (2.500 militaires et 560 civils) en 2022 afin de maintenir le niveau opérationnel approprié.

En 2022, les crédits de fonctionnement de la Défense augmentent de 434 millions d'euros en engagement pour atteindre 1.428,7 millions d'euros, principalement en raison de l'obligation d'engager un montant de 425,4 millions d'euros, relatif à l'acquisition de missiles et autres munitions dans le cadre du remplacement de la capacité de combat aérien (F35).

La Cour des comptes constate que la justification du budget général des dépenses de la Défense ne contient que des informations sommaires sur les investissements stratégiques. Vu l'importance des investissements à venir, la Cour recommande que des informations plus détaillées soient intégrées dans ce document, telles qu'une actualisation de la liste des investissements prévus pour la période 2016-2030, les calendriers de paiement et de livraison prévus et un état d'avancement des projets d'acquisition (marchés publics).

<sup>112</sup> SPF Chancellerie (65,4 millions d'euros), SPF Affaires étrangères (16,1 millions d'euros), Dotations (2,4 millions d'euros), SPP Politique scientifique (0,9 million d'euros) et SPF Bosa (13 millions d'euros pour la cybersécurité, 1,2 million d'euros pour le « Quartier de l'avenir » et des indemnités pour 1,8 million d'euros).

<sup>113</sup> Soit l'ensemble des moyens budgétaires affectés à la Défense.





## 4.5 Section 17 – Police fédérale

### 4.5.1 Programme 17.44. 1 – Financement du régime de fin de carrière

En 2014, la Cour constitutionnelle a annulé les règles en matière de pension des membres du personnel du cadre opérationnel de la police intégrée. En compensation, l'arrêté royal du 9 novembre 2015<sup>114</sup> prévoit un régime de fin de carrière (Napap)<sup>115</sup>, selon lequel les membres du personnel qui remplissent les conditions peuvent choisir entre un emploi adapté ou la non-activité préalable à la pension.

La ministre compétente a déclaré, dans son exposé d'orientation politique pour l'année budgétaire 2021, que le financement du système de non-activité préalable à la pension serait clarifié structurellement dans l'optique d'une planification adéquate du personnel<sup>116</sup>.

Le conseil des ministres du 2 avril 2021 a alloué un crédit de 39,5 millions d'euros à la police fédérale pour le régime de fin de carrière<sup>117</sup>. Ce montant couvrirait tant les dépenses 2021 relatives aux membres du personnel qui opteraient pour la non-activité (16,8 millions d'euros) que celles des travailleurs remplissant les conditions du régime de fin de carrière (22,7 millions d'euros). Au niveau de la police locale, seul le système de la non-activité a été subventionné (32,9 millions d'euros)<sup>118</sup>. Le même conseil des ministres a décidé qu'à partir de 2022, les ministres de l'Intérieur et des Pensions élaboreraient une proposition dans le cadre de la réforme des pensions qui devait être soumise au gouvernement avant le 1<sup>er</sup> septembre 2021.

À ce jour, le financement du régime de fin de carrière de la police intégrée n'est pas encore finalisé. Il ressort des notifications budgétaires du 20 octobre 2021 que le gouvernement entend élaborer une proposition de réforme au plus tard d'ici la confection du budget 2023 dans le but d'une suppression progressive du système Napap<sup>119</sup>.

Le gouvernement a décidé de compenser la non-activité en 2022 et a accordé 56,4 millions d'euros dans le cadre des notifications budgétaires précitées, dont 15,6 millions d'euros à la police fédérale et 40,8 millions d'euros à la police locale.

Pour la police fédérale, le coût de la non-activité est estimé à 19,6 millions d'euros. Le gouvernement n'a pas prévu de crédits supplémentaires pour les travailleurs qui remplissent les

<sup>114</sup> Arrêté royal du 9 novembre 2015 portant dispositions relatives au régime de fin de carrière pour des membres du personnel du cadre opérationnel.

<sup>115</sup> Napap est l'acronyme de non-activité préalable à la pension.

<sup>116</sup> Voir aussi l'exposé d'orientation politique de la ministre de l'Intérieur (Doc. parl., Chambre, DOC 55 1610/020 – 6 novembre 2020, p. 20).

<sup>117</sup> Allocation de base 17.44.12.11.00.03.

<sup>118</sup> Les crédits Napap destinés à la police locale sont intégrés dans une subvention distincte aux zones de police locale (allocation de base 17.90.12.43.51.02).

<sup>119</sup> En réunion de la commission du 20 octobre 2021 (Doc. parl., Chambre, DOC 55 CRABV COM 611), la ministre a déclaré que la notification du conclave budgétaire ne prévoit pas l'extinction du régime à partir de 2023, mais son examen dans la perspective du maintien du plus grand nombre de personnes au travail, tout en veillant à la faisabilité de ce travail.



conditions du régime de fin de carrière. La police fédérale estime le coût y afférent à 28,2 millions d'euros. Par rapport à 2021, les crédits Napap destinés à la police fédérale diminuent de 23,9 millions d'euros<sup>120</sup>.

En ce qui concerne la police locale, les crédits alloués pour la non-activité correspondent à l'estimation<sup>121</sup>.

#### 4.5.2 Programme 17.80.4 – Projet i-Police

Le projet '*i-Police*' est un projet stratégique visant à rénover l'infrastructure informatique de la police intégrée (infrastructure des serveurs et applications spécifiques à la police) dont le coût est estimé à 300 millions d'euros pour la période 2021-2027.

Les crédits destinés au projet sont repris au programme 17.80.4 « *i-Police* », mais ils sont insuffisants pour couvrir toutes les obligations. La police fédérale devra faire appel à différentes sources de financement fédérales hétérogènes au cours des prochaines années :

- 51 millions d'euros issus du programme budgétaire concerné 17.80.4 (section 17) ;
- 79,5 millions d'euros provenant d'une sous-utilisation des crédits de personnel (section 17) ;
- 39 millions d'euros provenant des moyens informatiques propres (section 17) ;
- 51 millions d'euros via la provision interdépartementale (section 06) ;
- 79,3 millions d'euros via le plan de relance et de transition fédéral, dont les crédits seront accordés via des feuillets d'ajustement<sup>122</sup>.

Différents ajustements budgétaires seront nécessaires pour libérer ces crédits et les transférer vers le programme 17.80.4. Ainsi, les crédits d'engagement et de liquidation pour 2022 ont été estimés respectivement à 101,6 millions d'euros et 41,4 millions d'euros. Pour pouvoir liquider les montants nécessaires en 2022, la police fédérale devra utiliser des crédits provenant du programme 17.80.4 (7,3 millions d'euros), de la sous-utilisation des crédits de personnel (15 millions d'euros) et du plan de relance et de transition fédéral (19,1 millions d'euros)<sup>123</sup>.

Ce mode de financement du projet *i-Police* entrave la gestion budgétaire ainsi que son suivi et porte atteinte à la transparence budgétaire. La Cour des comptes recommande d'inscrire autant

<sup>120</sup> 39,5 millions d'euros – 15,6 millions d'euros.

<sup>121</sup> À partir de 2023, plus aucun crédit ne sera alloué à la section 17 pour la non-activité dans la police locale, d'après les notifications budgétaires.

<sup>122</sup> Les crédits de liquidation destinés au plan de relance et de transition fédéral n'ont pas encore été inscrits dans le budget général des dépenses, mais ils seront octroyés via des feuillets d'ajustement en fonction de l'approbation des projets (voir aussi la Partie I – chapitre I – point 2.2).

<sup>123</sup> Pour 2021 également, le projet de loi du 20 octobre 2021 contenant le quatrième ajustement du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2021 (Doc. parl., Chambre, DOC 55 2262/001) a relevé le crédit d'investissement inscrit au programme 17.80.4 de 17,6 millions d'euros pour les crédits d'engagement et de 17,3 millions d'euros pour les crédits de liquidation. L'augmentation est compensée au niveau des crédits de personnel des divisions 40, 41, 42 et 43 de la section 17.



que possible les crédits requis directement au programme 17.80.4 mais également de reprendre l'estimation budgétaire pluriannuelle du projet ainsi que le mode de financement dans la note justificative.



#### 4.6 Section 32 – SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie

##### Programme 21.40 – Tarif social pour le gaz et l'électricité

Le projet de budget des dépenses du SPF Économie contient un nouveau crédit de 295,9 millions d'euros pour l'octroi du tarif social en 2022<sup>124</sup>. Ce montant permettra au SPF Économie de subventionner le fonds Clients protégés de la Creg. Celui-ci vise à indemniser les entreprises énergétiques qui approvisionnent des clients en électricité et en gaz au prix social maximum. Lors du conclave budgétaire du 20 octobre 2020, le gouvernement a décidé d'augmenter également le crédit de 220 millions d'euros.

La réglementation actuelle relative à l'octroi du tarif social est reprise dans la loi-programme du 20 décembre 2020 et l'arrêté royal du 28 janvier 2021. La loi-programme a prévu un fondement légal pour le financement de l'application des prix maximaux pour la fourniture d'électricité et de gaz naturel à la catégorie des clients protégés résidentiels. L'arrêté royal a complété la liste des clients protégés résidentiels par la catégorie qui peut prétendre à l'intervention majorée (catégorie BIM). Cet élargissement s'appliquait jusqu'au 31 décembre 2021 et est à présent prolongé jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2022.

La subvention 2022 porte encore partiellement sur l'octroi du tarif social en 2021 (88 millions d'euros). Le calcul du solde SEC en tient compte<sup>125</sup>. Le crédit résiduel (207,9 millions d'euros) concerne la prolongation du tarif social jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2022.

Le budget 2021 contenait initialement un crédit de 88 millions d'euros pour le tarif social, qui était inclus dans la provision pour de nouvelles initiatives. Ce crédit a été reventilé vers la section 32 en avril 2021 et intégralement utilisé. Selon le gouvernement, il doit être complété d'un montant de 100 millions d'euros en 2021. Par ailleurs, le gouvernement a décidé d'accorder une remise unique de 80 euros en 2021 aux clients qui bénéficient du tarif social. Sur la base du nombre de ménages bénéficiaires estimé par la Creg (environ 860.000 ménages), un crédit de 72 millions d'euros devra être octroyé en 2021. Le gouvernement a également décidé d'augmenter le fonds précité d'un montant unique de 16 millions d'euros<sup>126</sup>.

Le gouvernement a entre-temps établi un feuillet d'ajustement supplémentaire pour 2021 afin d'augmenter les crédits de 188 millions d'euros. Pendant le conclave budgétaire, il a également décidé d'augmenter une seule fois les crédits 2021 à concurrence de 32 millions d'euros pour la

<sup>124</sup> Allocation de base 32.21.40.41.40.01 – Subvention à la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (Creg) dans le cadre de l'élargissement du tarif social pour le gaz et l'électricité et de mesures d'aides énergie supplémentaires. L'allocation de base contient également un nouveau crédit structurel de 3,4 millions d'euros pour le fonds social Énergie de la Creg afin de mettre à disposition une aide supplémentaire en matière d'énergie par l'intermédiaire des centres publics d'aide sociale (CPAS). Pour 2021, le gouvernement octroie à ce fonds un financement supplémentaire unique de 16 millions d'euros. En effet, un crédit supplémentaire est nécessaire pour la médiation de dettes en raison de l'augmentation des prix de l'énergie.

<sup>125</sup> Via une correction SEC de +88 millions d'euros en 2022 et de -88 millions d'euros en 2021. Voir l'exposé général, p. 32.

<sup>126</sup> Voir la note de bas de page 125.



suppression progressive des interventions aux deuxième et troisième trimestres 2022. Le gouvernement analysera toutefois de nouveau cette question ultérieurement.

Pour 2022, la Cour des comptes observe que la justification du crédit est très sommaire<sup>127</sup>. Comme déjà indiqué, le coût estimé (207,9 millions d'euros) ne concerne que le premier trimestre 2022. Si le gouvernement décidait de prolonger l'intervention existante pour le tarif social à l'ensemble de l'année, le coût estimé s'élèverait à 355,9 millions d'euros<sup>128</sup>. Les crédits estimés sont basés sur les prévisions de la Creg.

<sup>127</sup> Doc. parl., Chambre, DOC 55 2293/016, *Justification du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2022* du SPF Économie, novembre 2021, p.29.

<sup>128</sup> Dont 48,1 millions d'euros pour le deuxième trimestre, 41,5 millions d'euros pour le troisième trimestre et 58,3 millions d'euros pour le quatrième trimestre.



## 4.7 Section 33 – SPF Mobilité et Transports

### Programme 33.51.8 – Soutien au retrofitting

Un crédit d'1,1 million d'euros a été inscrit au programme 33.51.8 pour le soutien au *retrofitting*<sup>129</sup>, qui consiste à remplacer les blocs de frein en fonte des wagons de marchandise par des blocs de frein en matériaux composites. Ce remplacement doit permettre de limiter les nuisances sonores du transport ferroviaire de marchandises.

La justification<sup>130</sup> renvoie à l'approbation, par le conseil des ministres du 18 septembre 2020, d'un avant-projet de loi qui prévoyait un soutien financier de 3,3 millions d'euros au *retrofitting*, étalés sur une période de trois ans. La Cour des comptes fait observer à cet égard que le gouvernement n'a pas encore déposé de projet de loi à la Chambre des représentants.

Aucun montant n'a encore été engagé ni liquidé sur le crédit inscrit au budget 2021 (1,1 million d'euros).

<sup>129</sup> Allocation de base 33.51.81.31.22.01.

<sup>130</sup> *Doc. parl.*, Chambre, DOC 55 2293/017, *Justification du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2022. 33-SPF Mobilité et Transports*, p. 185-187.



## CHAPITRE II

## Dépenses de la sécurité sociale

## 1 Évolution générale des dépenses

Les dépenses consolidées de la sécurité sociale (ONSS-Gestion globale, Inasti-Gestion globale, Inami-Soins de santé, régimes hors Gestion globale et régime des pensions publiques) sont estimées à 117.846,6 millions d'euros pour 2022, dont 106.691,8 millions d'euros (90,53 %) pour le paiement des prestations de la sécurité sociale et pour le remboursement des dépenses en matière de soins de santé.

Tableau – Évolution des dépenses de la sécurité sociale (en millions d'euros)

Description	Dépenses 2020	Dépenses attendues 2021	2021-2020 (%)	Dépenses estimées 2022	2022-2021 (%)
Prestations	104.884,9	106.664,4	1,70	106.691,8	0,03
Pensions	50.037,0	52.157,6	4,24	55.392,9	6,20
Soins de santé	29.364,2	31.584,5	7,56	31.815,4	0,73
Incapacité de travail	10.057,6	10.896,8	8,34	11.486,9	5,41
Chômage	10.946,0	8.443,1	-22,87	6.843,0	-18,95
Droit passerelle indépendants	3.379,4	2.422,7	-28,31	8,5	-99,65
Autres prestations	1.100,7	1.159,8	5,37	1.145,0	-1,27
Frais de gestion et de fonctionnement	2.335,3	2.492,9	6,75	2.459,0	-1,36
Autres dépenses	8.984,6	9.664,5	7,57	8.695,8	-10,02
<b>Total</b>	<b>116.204,8</b>	<b>118.821,7</b>	<b>2,25</b>	<b>117.846,6</b>	<b>-0,82</b>

Source : SPF Sécurité sociale (juillet 2021) et exposé général 2022

L'évolution des dépenses de prestations autres que celles relatives au remboursement des prestations de soins de santé résulte de l'évolution du nombre de bénéficiaires, de l'indexation



attendue des allocations en juillet 2022, du coût de l'adaptation de certaines allocations au bien-être<sup>131</sup> et des mesures prises lors de la confection du budget.

En ce qui concerne spécifiquement les pensions, les dépenses augmentent en raison de la hausse des minima le 1<sup>er</sup> janvier 2022 (+368,9 millions d'euros<sup>132</sup>).

Les prestations de l'Onem, inscrites au budget initial 2022, présentent une diminution de 1.597,3 millions d'euros ( -19,42% ) par rapport aux dépenses estimées 2021. Cette évolution s'explique essentiellement par l'absence de prolongation des mesures destinées à limiter l'incidence sur l'emploi de la crise liée à la covid-19. À ce titre, les projections budgétaires 2022 prévoient une baisse des dépenses, à hauteur de 1.833,1 millions d'euros.

L'estimation des allocations relatives au droit passerelle diminue de 2.414,2 millions d'euros (-99,65 %) en 2022 par rapport aux dépenses attendues pour 2021, parce que l'allocation spécifique accordée aux indépendants touchés par la crise de la covid-19 n'a pas été prolongée.

L'évolution des dépenses concernant le remboursement des prestations de soins de santé résulte des éléments suivants :

- l'augmentation des dépenses au sein de l'objectif budgétaire global (+1.683,1 millions d'euros, +5,60 %) <sup>133</sup> ;
- la diminution des dépenses relatives à la crise de la covid-19 qui sont effectuées en dehors de l'objectif budgétaire (-1.452,2 millions d'euros, -96,03 %) <sup>134</sup>.

## 2 Commentaires sur les mesures du gouvernement

### 2.1 Mesure générale (nouvelle mesure budgétaire)

*Efficacité de la sécurité sociale :*

Le conseil des ministres du 20 octobre 2021 a prévu le recrutement de 50 inspecteurs sociaux chargés de contrôler notamment l'utilisation abusive des mesures prises afin de limiter l'impact sur l'emploi de la crise sanitaire.

Il a estimé que les effets retour totaux de cette politique de contrôle passeront progressivement de 110 millions d'euros en 2022 à 170 millions d'euros en 2024.

<sup>131</sup> Pour certaines pensions, l'adaptation est déjà entrée en vigueur dans le courant de 2021 et l'effet se limite donc à quelques mois, tandis que d'autres pensions seront adaptées le 1<sup>er</sup> janvier 2022. Pour l'aperçu, voir l'exposé général, p. 197-200 (travailleurs salariés) et p. 214-215 (travailleurs indépendants).

<sup>132</sup> Incidence brute pour 2022 (avant déduction de l'effet retour fiscal attendu de 35 %) d'après les notifications du conseil des ministres du 23 octobre 2020. Les dépenses supplémentaires s'élèvent à 243,8 millions d'euros dans le régime des travailleurs salariés, à 102,7 millions d'euros dans le régime des travailleurs indépendants et à 22,4 millions d'euros au niveau des pensions publiques.

<sup>133</sup> Voir ci-dessous point 2.4.

<sup>134</sup> Voir ci-dessous point 3.3.





Selon la cellule stratégique du ministre de l'Emploi, les recettes budgétaires nettes<sup>135</sup> 2022 proviendront essentiellement des récupérations d'indus dans le chef de l'Inasti (38,5 millions d'euros), de l'Onem (25 millions d'euros), de l'ONSS (12 millions d'euros), du SPP Intégration sociale (1,7 million d'euros) et d'autres services (15 millions d'euros).

La cellule stratégique précise que la différence de 17,8 millions d'euros, par rapport au rendement estimé de 110 millions d'euros, se justifie par l'effet retour attendu sur les recettes de l'ONSS, notamment en raison de la régularisation a posteriori des cotisations sociales non déclarées.

La Cour des comptes n'a pas reçu les hypothèses de calcul permettant de justifier les effets budgétaires susmentionnés, ni la répartition des recettes entre les différents organismes pour les exercices budgétaires 2023 et 2024.

## 2.2 Chômage

Les mesures prises par le gouvernement devraient entraîner une réduction des dépenses de 163,4 millions d'euros. Elles concernent principalement une réduction du nombre de chômeurs complets à hauteur de 10.000 unités (-140 millions d'euros) par rapport aux perspectives économiques du Bureau fédéral du plan de septembre 2021 et le report de l'entrée en vigueur du nouveau statut des artistes (- 25 millions d'euros).

Tableau : Identification des variations budgétaires de prestations de l'Onem entre 2021 et 2022 (en millions d'euros)

Facteurs de variation budgétaire	Montant
<b>Dépenses estimées 2021</b>	<b>8.226,7</b>
Mesures covid	-1.833,1
Indice pivot	+152,9
Effet volume	+99,7
Enveloppe bien-être	+53,9
Autres facteurs	+93,3
Mesures conclave	-163,4
<b>Budget initial 2022</b>	<b>6.629,4</b>

Source : Cour des comptes

## Suivi des mesures précédentes

### Réduction du budget de missions (hors chômage) :

Dans le cadre de la confection du budget 2021, le conseil des ministres a prévu une diminution du budget de missions de l'Onem, à hauteur de 25 millions d'euros en 2022, de 50 millions d'euros en 2023 et de 100 millions d'euros en 2024. Cette mesure excluait toute réduction des dépenses de missions liées au chômage.

<sup>135</sup> Déduction faite des dépenses relatives au recrutement des 50 inspecteurs sociaux, soit 3,5 millions d'euros en 2022.



Pour ce faire, le conseil des ministres du 20 octobre 2021 a prévu un alignement du système d'interruption de carrière sur celui du crédit-temps (motifs, conditions et niveau des allocations) pour tous les nouveaux bénéficiaires.

Toutefois, la cellule stratégique du ministre de l'Emploi signale que les mesures concrètes à prendre pour atteindre ces objectifs doivent encore être déterminées.

En conséquence, comme pour le budget 2021, la Cour des comptes n'a pas reçu d'information sur les mesures qui permettront d'atteindre cet objectif.

#### *Réforme du statut des artistes :*

En 2020, le conseil des ministres a décidé de poursuivre la réforme du statut social des artistes, afin de valoriser l'ensemble des étapes du travail de ceux-ci, incluant les phases de création, de publication et de vente. La mesure devait engendrer des dépenses budgétaires annuelles de 75 millions d'euros, à charge du budget de l'Onem, à partir de l'exercice 2021.

En raison du report de la mise en application de la nouvelle réglementation au 1<sup>er</sup> mai 2022, la prévision de dépenses s'établit à 51 millions d'euros pour 2022 (soit une diminution de 24 millions d'euros par rapport à l'estimation initiale).

#### **Nouvelles mesures budgétaires**

##### *Augmentation du taux d'emploi :*

Dans ses prévisions économiques de septembre 2021, le Bureau fédéral du plan prévoyait une augmentation du nombre de chômeurs<sup>136</sup> de 19.000 unités en 2022.

Toutefois, le conseil des ministres du 20 octobre 2021 a estimé que les réformes envisagées (voir ci-dessous) auront une incidence positive sur le marché du travail et diminueront le nombre de chômeurs de 10.000 unités chaque année de 2022 à 2024. L'économie budgétaire annuelle, liée à la réduction des dépenses de chômage pour 10.000 unités, est estimée à 140 millions d'euros<sup>137</sup>.

Par ailleurs, l'effet retour de ces emplois a également été fixé à 140 millions d'euros annuels, se répartissant à parts égales entre les recettes fiscales (IPP principalement) et sociales (cotisations patronales et personnelles). Cette estimation est principalement basée sur un rapport du Bureau fédéral du plan relatif à l'activation des chômeurs. Sur la base des hypothèses retenues, l'effet-retour fiscal de 70 millions d'euros est toutefois surévalué, puisque les recettes fiscales provenant de l'impôt des personnes physiques s'élèvent à 26 millions d'euros par an (hors additionnels régionaux et communaux).

En conclusion, l'impact positif de 280 millions d'euros lié à l'augmentation de 10.000 emplois est surévalué sur la base des hypothèses communiquées à la Cour des comptes.

<sup>136</sup> Selon la définition du Bureau fédéral du plan, ce chiffre inclut également les chômeurs âgés non-demandeurs d'emploi et les RCC demandeurs d'emploi.

<sup>137</sup> L'impact budgétaire de 140 millions d'euros tient compte d'un volume de 10.000 allocataires en chômage complet et d'une indemnité quotidienne de 44,73 euros, pour 313 jours de chômage en moyenne annuelle.



Cette mesure vient s'ajouter à l'effort, amorcé en début de législature, visant à augmenter le taux d'emploi, qui prévoit la création de 3.500 emplois supplémentaires en 2022, dont les effets retour sont évalués à 50 millions d'euros<sup>138</sup>.

*Intervention dans les frais d'administration des organismes de paiement :*

Le conseil des ministres du 20 octobre 2021 a décidé d'une révision de la formule de calcul<sup>139</sup> relative à l'intervention de l'Onem dans les frais d'administration des organismes de paiement, à partir de 2022 (+7,6 millions d'euros).

Par ailleurs, compte tenu de l'effort attendu par la CAPAC dans le cadre des mesures budgétaires de réduction linéaire des dépenses, les recettes de l'organisme payeur public sont diminuées à hauteur de 1,3 million d'euros.

Compte tenu de ces éléments, l'intervention de l'Onem prévue pour tous les organismes de paiement passe de 180,4 millions d'euros à 186,7 millions d'euros (+6,3 millions d'euros) en 2022.

*Plan de relance et de transition :*

Dans le cadre du plan de relance et de transition, certaines mesures sont spécifiquement destinées à la relance du marché de l'emploi. Selon la cellule stratégique du ministre de l'Emploi, ces mesures participeront à la création des 10.000 emplois, évoquée ci-dessus.

Elles se subdivisent essentiellement en quatre catégories.

- **Autonomie et collaboration entre les entités fédérées**  
Le conseil des ministres a prévu d'encourager la collaboration entre régions afin de favoriser la mobilité des travailleurs. Des concertations seront également menées entre les différentes entités, afin d'envisager un éventuel élargissement de l'autonomie des régions, dans le cadre institutionnel existant, en matière de contrôle de la disponibilité des chômeurs et de formation. Enfin, les régions seront sollicitées afin de d'évaluer la pertinence des réglementations applicables en matière de soutien à l'emploi, notamment en matière de mobilité interrégionale et dans les métiers en pénurie.
- **Incitation à la formation des travailleurs**  
Complémentairement à l'élargissement du rôle des régions dans la formation des travailleurs, le conseil des ministres a prévu également d'inviter les partenaires sociaux et les entreprises à encourager la formation des travailleurs, tout en prêtant une attention spécifique aux secteurs en pénurie.
- **Incitation à la reconversion et gestion des métiers en pénurie**  
Le conseil des ministres a prévu la création de fonds intersectoriels, financés par les partenaires sociaux, destinés à favoriser la mobilité vers les secteurs en pénurie, ainsi que le cumul entre allocations de chômage et salaires dans les métiers en pénurie. Les

<sup>138</sup> Les 50 millions d'euros d'effets retour se répartissent entre 25 millions d'euros de cotisations sociales et 25 millions d'euros de recettes fiscales (pour ces dernières, les mêmes hypothèses ont été employées à savoir  $\pm 7.000$  euros par emploi et appellent les mêmes remarques concernant leur surestimation). Complémentairement, 50 millions d'euros de réduction de dépenses de chômage sont également prévus, portant l'impact positif total à 100 millions d'euros.

<sup>139</sup> Méthode de calcul prévue à l'article 3 de l'arrêté royal du 16 septembre 1991 portant fixation des indemnités pour les frais d'administration des organismes de paiement des allocations de chômage.



commissions paritaires seront également sollicitées afin d'identifier les secteurs en pénurie et de proposer des plans d'actions afin d'y remédier.

- **Autres mesures**

Parmi les autres mesures envisagées par le plan de relance et de transition, le conseil des ministres a prévu notamment des concertations avec les acteurs de l'e-commerce afin d'identifier les améliorations nécessaires dans les secteurs concernés, notamment en matière de droit du travail, de fiscalité, d'organisation et de concurrence. Une réforme du régime du chômage temporaire pour raisons économiques est également envisagée. Elle portera notamment sur la transition du régime de chômage temporaire force majeure corona vers un régime simplifié de chômage économique, ainsi que sur l'harmonisation entre les régimes ouvriers et employés. Diverses mesures complètent le plan de relance et de transition, notamment en matière de lutte contre la discrimination.

La mise en œuvre concrète de ces mesures doit encore être déterminée par les différents acteurs impliqués, notamment en matière de modification de la réglementation. Cependant, la Cour des comptes relève que ces mesures ne présentent actuellement aucun impact budgétaire estimé pour l'entité fédérale.

Par ailleurs, le conseil des ministres a prévu le classement des ateliers sociaux de catégorie 1 en catégorie 3 en ce qui concerne les réductions de cotisations ONSS. Cette mesure permettra l'harmonisation<sup>140</sup> du traitement de deux catégories de travailleurs occupés dans des entreprises de travail adapté dont la finalité est identique. Cette modification concerne 7.766 travailleurs au sein de 77 ateliers sociaux<sup>141</sup>. Le coût budgétaire est estimé à 12 millions d'euros par an à partir de 2022.

### 2.3 Indemnités d'incapacité de travail

#### 2.3.1 Plan « Retour au travail » et réintégration des travailleurs en incapacité de travail

Ces dix dernières années, le nombre d'invalides a augmenté de 5,5 % par an. Pour freiner cette augmentation, le gouvernement souhaite renforcer et étendre la politique actuelle de réintégration des travailleurs en incapacité de travail, d'une part, via un plan de retour au travail pour les travailleurs en incapacité de travail avec ou sans contrat de travail et, d'autre part, via le plan de réintégration 2.0 (RIT 2.0) pour les salariés en incapacité de travail avec contrat de travail et un trajet de réintégration adapté pour les indépendants en incapacité de travail.

##### *Plan « Retour au travail »*

Comme il ressort du tableau suivant, le plan de retour au travail doit permettre de réaliser une économie nette de 65,7 millions d'euros en 2022.

<sup>140</sup> Les employeurs repris en catégorie 3 sont exemptés de modération salariale pour les salariés handicapés et ont droit à une autre catégorie de réduction structurelle. Par ailleurs, ils peuvent utiliser 55,9% des subventions sociales Maribel pour couvrir les charges salariales (sans emploi supplémentaire), ce qui n'est pas le cas des employeurs repris en catégorie 1.

<sup>141</sup> Nombre d'employeurs et employés au 4<sup>e</sup> trimestre 2020.



Tableau – Estimation de l'économie relative au plan de retour au travail (en millions d'euros)

	2022	2023	2024
Recette plan de retour au travail	70,6	183,0	288,0
<u>Retour au travail : incidence sur les indemnités et les recettes sociales et fiscales</u>	<u>50,6</u>	<u>143,0</u>	<u>248,6</u>
<u>Responsabilisation des acteurs</u>	<u>20,0</u>	<u>40,0</u>	<u>40,0</u>
Coûts	-4,9	-21,6	-45,5
Recette nette plan de retour au travail	65,7	161,4	243,1

Source : Cour des comptes, à partir des informations de la cellule stratégique du ministre des Affaires sociales

En ce qui concerne le volet « retour au travail », le gouvernement estime qu'en 2022, 4.600 personnes retourneront au travail et qu'elles travailleront en moyenne trois mois à temps plein (ou douze mois à quart-temps). En 2023, 8.400 personnes devraient retourner au travail et, en 2024, 9.600<sup>142</sup>. Le rendement moyen (en termes d'économies sur les indemnités ainsi de recettes sociales et fiscales supplémentaires) est estimé à 11.000 euros par travailleur.

La responsabilisation des travailleurs en incapacité de travail, des mutualités, des employeurs, des médecins et des services régionaux de placement devrait conduire, en 2022, à une économie de 20 millions d'euros. La Cour des comptes connaît les mesures en matière de responsabilisation, mais ne dispose d'aucune information sur le mode d'estimation de la recette.

Ainsi, les travailleurs en incapacité de travail recevraient une amende (retenue sur leur indemnité) lorsqu'ils ne respectent pas certaines conditions. Les employeurs occupant au moins 50 travailleurs et présentant un taux d'incapacité de travail de longue durée supérieur à la moyenne devront payer, à partir de 2023, une cotisation patronale spécifique sur les salaires déclarés à l'ONSS pour un trimestre, laquelle sera calculée sur la base des déclarations d'incapacité de travail en 2022. Cette opération est toutefois neutre sur le plan budgétaire pour l'ONSS-Gestion globale, parce que la cotisation sera entièrement reversée au fonds de sécurité d'existence du secteur dans lequel l'employeur est actif. Pour pouvoir percevoir cette cotisation, une application informatique devra être développée permettant de comparer les informations en matière d'incapacité de travail de l'Inami aux déclarations des employeurs auprès de l'ONSS. La Cour des comptes fait observer que des initiatives similaires prises par le passé n'ont pas pu être réalisées parce que des questions relatives au respect de la vie privée avaient été soulevées.

<sup>142</sup> Au total, 22.600 personnes devraient retourner au travail entre 2022 et 2024.



En ce qui concerne les mutualités et les services régionaux de placement, le financement est conditionné par la réalisation d'un certain nombre d'objectifs<sup>143</sup>.

La recette brute liée au plan de retour au travail (70,6 millions d'euros en 2022) se compose d'une économie au niveau de l'assurance indemnité (33,9 millions d'euros<sup>144</sup>, 47,95 %), de recettes de cotisations supplémentaires pour l'ONSS (21,2 millions d'euros) et de recettes fiscales supplémentaires (15,5 millions d'euros). La Cour des comptes ignore les hypothèses qui président à cette répartition. Les calculs que la Cour a reçus utilisent d'autres pourcentages. La Cour déduit des informations disponibles que le Bureau fédéral du plan estime la partie « économie sur les indemnités » à 45,71 % et la cellule stratégique du ministre des Affaires sociales à 44,41 %. La Cour en conclut que l'incidence sur les indemnités pourrait être surévaluée et celle sur les cotisations sociales et les recettes fiscales sous-évaluée.

Les coûts de mise en œuvre du plan de retour au travail sont estimés à 4,9 millions d'euros en 2022, 21,6 millions d'euros en 2023 et 45,5 millions d'euros en 2024. Il s'agit des dépenses concernant :

- le recrutement de quarante coordinateurs « retour au travail » auprès des mutualités en 2022 et vingt en 2023 ;
- des moyens supplémentaires pour l'infrastructure et la communication à destination de l'Inami ;
- le financement, via l'Inami, des services régionaux de placement à partir de 2023.

#### *Trajets de réintégration 2.0*

Le gouvernement souhaite accélérer la réintégration des travailleurs en incapacité de travail auprès de leur propre employeur grâce, par exemple, à une simplification des procédures, à des incitants pour les travailleurs et les employeurs et à de nouvelles initiatives. La différence avec le plan de retour au travail résulte du fait que, dans le cadre des trajets de réintégration 2.0, l'initiative doit émaner du travailleur en incapacité de travail ou de l'employeur (qui demande de l'aide en vue de la réintégration). La mesure sera réussie si 3.200 travailleurs retournent ainsi travailler à temps plein pendant six mois (ou toute l'année à mi-temps) en 2022. En 2023 et 2024, la mesure devrait concerner à chaque fois 5.000 travailleurs<sup>145</sup>. La mesure devrait rapporter 57,6 millions d'euros<sup>146</sup> en 2022, 147,6 millions d'euros en 2023 et 237,6 millions d'euros en 2024. La Cour des comptes constate que la recette estimée est entièrement inscrite en tant qu'économie

<sup>143</sup> Auprès des mutualités, 10 % de la partie variable de l'enveloppe de frais d'administration dépendraient de la réalisation de ces objectifs. En 2022, 20 % de l'enveloppe de frais d'administration sont variables.

<sup>144</sup> Les coûts estimés (4,9 millions d'euros en 2022) sont déduits de cette économie pour obtenir le montant net de 65,7 millions d'euros.

<sup>145</sup> Sur une période de trois ans, 13.600 travailleurs devraient être retournés au travail de cette manière.

<sup>146</sup> Le gouvernement prévoit une recette moyenne de 19.000 euros par trajet réussi. Ce montant comprend l'économie sur les indemnités d'incapacité de travail, les recettes du précompte professionnel et les cotisations patronales et des travailleurs. Un montant de 1.000 euros est déduit de cette somme en tant que prime (incitant) pour l'employeur et les travailleurs. La recette nette moyenne pour la sécurité sociale s'élève donc à 18.000 euros par personne, ce qui signifie que 3.200 travailleurs en incapacité de travail doivent entamer un trajet de réintégration pour réaliser une recette de 57,6 millions d'euros.



sur les indemnités. Si l'on applique la clé de répartition utilisée par le Bureau fédéral du plan pour le plan de retour au travail, cette mesure permettrait de réaliser une économie de 26,3 millions d'euros en 2022 et les recettes sociales et fiscales s'élèveraient ensemble à 31,3 millions d'euros.

La Cour des comptes n'est pas en mesure de déterminer si ces hypothèses sont réalistes. Il ressort des informations dont elle dispose qu'en 2018, 17,5 % des travailleurs en incapacité de travail entraient en considération pour un trajet de réintégration et que 55 % d'entre eux ont été déclarés définitivement inaptes à effectuer le même emploi auprès de leur employeur. Comme les travailleurs peuvent être licenciés dans ce dernier cas, il se pourrait que les employeurs entament un trajet de réintégration afin de pouvoir mettre fin au contrat de travail.

*Constat général relatif au plan de retour au travail et aux trajets de réintégration 2.0*

Les informations disponibles ne permettent pas de déterminer si les emplois visés dans le cadre du plan de retour au travail et des trajets de réintégration 2.0 doivent être à temps plein ou à temps partiel. La Cour des comptes souligne que la différence entre un emploi à temps plein ou à temps partiel peut avoir des conséquences sur l'économie au niveau des indemnités. L'article 100, § 2, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités dispose à cet égard que le travailleur en incapacité de travail peut reprendre le travail à condition d'obtenir l'autorisation du médecin conseil<sup>147</sup>. Le montant de l'indemnité perçue par le travailleur en cas de reprise du travail à temps partiel dépend du pourcentage d'occupation. S'il reprend le travail à concurrence d'un cinquième temps, il conserve son indemnité. Si son occupation représente un quart temps, l'indemnité diminue de 5 % ; en cas de mi-temps, elle diminue de 30 %.

*Trajet de réintégration adapté pour travailleurs indépendants*

Le gouvernement souhaite renforcer la politique de réintégration actuelle des indépendants en incapacité de travail via une politique de retour au travail analogue à celle proposée dans le régime des travailleurs salariés. Les mesures prévues sont : l'utilisation d'un questionnaire pour évaluer les chances de reprise du travail de l'indépendant, l'application d'une sanction aux indépendants qui ne remplissent pas le questionnaire et la mise en place de coordinateurs « retour au travail ». La recette estimée de 7 millions d'euros comprend l'économie sur les indemnités (4,6 millions d'euros), les recettes du précompte professionnel (1,4 million d'euros) et les cotisations de sécurité sociale supplémentaires (1,4 million d'euros).

La Cour des comptes ne dispose pas d'informations sur le mode d'estimation de l'économie. Il n'est pas non plus tenu compte des coûts, pour les coordinateurs « retour au travail » par exemple.

**2.3.2 Augmentation de l'allocation de maternité pour les indépendants**

Les montants des allocations de maternité pour les indépendantes sont harmonisés avec les montants du régime des travailleurs salariés (coût estimé : 14,6 millions d'euros). Pendant les

<sup>147</sup> À condition que, sur le plan médical, le travailleur en incapacité de travail conserve au moins 50 % de ses capacités.



quatre premières semaines du congé de maternité, l'indépendante reçoit 82 % du plafond salarial dans le régime des salariés et 75 % pendant les huit ou neuf semaines suivantes<sup>148</sup>.

#### 2.4 Inami - Soins de santé

Le Conseil général de l'Inami a fixé, le 18 octobre 2021, l'objectif budgétaire global pour 2022 à 31.755,4 millions d'euros (+1.683,1 millions d'euros, +5,60 % par rapport à 2021).

D'après les estimations de l'Inami, les dépenses devraient s'élever à 31.631,7 millions d'euros, soit 123,7 millions d'euros de moins que l'objectif. Cet excédent pourra être utilisé pour :

- des initiatives visant à réaliser les objectifs en matière de santé, inscrits dans l'accord de gouvernement :
  - améliorer la prévention et le suivi des patients via des trajectoires de soins, des trajets de soins et des soins intégrés (48,6 millions d'euros), ce qui doit permettre un meilleur suivi du patient, y compris la prévention secondaire et tertiaire ;
  - améliorer l'accessibilité financière des soins (61,3 millions d'euros), en garantissant la sécurité tarifaire et un remboursement plus élevé pour les soins dentaires et buccaux (45 millions d'euros), abaisser le plafond du maximum à facturer à 250 euros pour les bénéficiaires de l'intervention majorée (13,3 millions d'euros) et améliorer le remboursement des frais de transport (3 millions d'euros) ;
  - améliorer la qualité de vie (0,4 million d'euros) ;
- des projets d'« *appropriate care* » (c'est-à-dire des projets visant à ce que les patients bénéficient des soins adaptés, au moment adéquat et à l'endroit approprié) :
  - adaptation des soins kinésithérapeutiques aux besoins des patients souffrant d'une infirmité motrice d'origine cérébrale (0,8 million d'euros) ;
  - optimisation de l'utilisation des médicaments (3,5 millions d'euros) ;
  - extension de l'hospitalisation de jour grâce à la suppression des obstacles financiers (9 millions d'euros).

Comme ces projets n'entreront pas tous en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022, une enveloppe de 50 millions d'euros qui ne peut pas être utilisée a été réservée au sein de l'objectif.

#### *Économies et corrections techniques (adaptation des estimations)*

La trajectoire d'économies 2021-2024 prévoit une économie de 180 millions d'euros sur les médicaments en 2022. Ce montant se compose des économies structurelles imposées en 2021 (incidence estimée en 2022 : 152,6 millions d'euros, contre 69,0 millions d'euros en 2021) et de mesures complémentaires que l'Inami doit encore élaborer en concertation avec le secteur pharmaceutique (27,4 millions d'euros). S'il s'avère en 2022 que la réalisation des économies prend du retard, des mesures supplémentaires seront prises pour réaliser l'économie de 180 millions d'euros.

<sup>148</sup> Le congé de maternité normal dure douze semaines, mais est prolongé d'une semaine en cas de naissance multiple.





## 2.5 Mesures budgétaires pension

Outre le relèvement de la pension minimum au 1<sup>er</sup> janvier 2022<sup>149</sup>, l'augmentation du nombre de bénéficiaires ainsi que l'incidence de l'indexation des allocations de pension attendue en juillet 2022 et des adaptations au bien-être<sup>150</sup>, les mesures suivantes ont été prises en matière de pensions :

- prolongation de l'allocation de transition pour les travailleurs salariés ou les fonctionnaires (dépense supplémentaire de 7 millions d'euros) ;
- droit à une pension minimum pour les conjoints aidants, nés entre le 1<sup>er</sup> janvier 1956 et le 30 juin 1968 (+2,1 millions d'euros en 2022, 2023 et 2024) ; le SPF Sécurité sociale arrive à un résultat différent dans ses estimations et estime le coût à environ 820.000 euros en 2022, 2,6 millions d'euros en 2023 et 4,6 millions d'euros en 2024. À partir de 2025, les dépenses diminueraient à nouveau ;
- gains d'efficacité en matière de gestion des pensions (+20,8 millions d'euros bruts) : le Service fédéral des pensions (SFP) doit développer une application informatique unique qui remplacera les déclarations individuelles actuelles pour la gestion des cotisations dues sur les pensions complémentaires dans le deuxième pilier (cotisation pour l'assurance maladie et cotisation de solidarité) et liera ces déclarations à la base de données servant au paiement des pensions complémentaires. Cette mesure, qui est censée conduire à une amélioration de la perception des cotisations concernées, s'accompagne d'un coût de 1,8 million d'euros à la charge du SFP et de Sigedis<sup>151</sup>. La Cour des comptes ne dispose d'aucune information quant aux hypothèses sur lesquelles repose l'estimation de la recette ;
- crédit de personnel supplémentaire (1 million d'euros) pour couvrir la charge de travail liée à l'augmentation du nombre de dossiers.

## 3 Incidence de la crise de la covid 19

### 3.1 Allocations de chômage

Le 5 novembre 2021, l'Onem a estimé à 2.013,8 millions d'euros, l'incidence budgétaire de la crise pour 2021. Plusieurs mesures venant légalement à échéance au 31 septembre 2021 ont été prolongées de trois mois, sur la base de décisions du conseil des ministres.

<sup>149</sup> En exécution d'un engagement pris dans l'accord de gouvernement du 30 septembre 2020. Le relèvement de la pension minimum à 1.500 euros bruts pour une carrière complète à réaliser d'ici 2024 s'étale sur quatre ans. Les montants minimums seront systématiquement adaptés au 1<sup>er</sup> janvier.

<sup>150</sup> Pour avoir un aperçu et connaître l'incidence des adaptations au bien-être, voir l'exposé général, p. 199.

<sup>151</sup> L'ASBL Sigedis (Sociale Individuelle Gegevens – Données individuelles sociales) gère les données sociales relatives à la carrière et aux pensions complémentaires des assurés sociaux.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/96

Tableau – Dépenses de chômage 2021 liées à la crise sanitaire (en millions d'euros)

Mesures covid	Réalisation 2020	Incidence 2021 (Cahier 2021 relatif à la sécurité sociale)	Incidence 2021 (estimation octobre 2021)	Incidence 2022 (estimation octobre 2021) (1)
Chômage temporaire	4.222,5	1.717,7	1.750,7	0
- Effet volume de travailleurs en chômage temporaire (raisons économiques et force majeure)	3.412,8	1.303,5	1.339,7	0
- Mesures complémentaires chômage temporaire	809,7	414,2	410,9	0
Mesures pour les autres groupes que les chômeurs temporaires	84,9	286,8	263,2	116,9
Congé parental Corona (partie privée + publique) <sup>152</sup>	70,8	0	0	0
Dépenses totales	4.378,3	2.004,6	2.013,8	116,9

Source : Cour des comptes

(1) : sur la base des données présentées dans le 68<sup>e</sup> rapport au gouvernement du Comité de gestion de la sécurité sociale, 4 octobre 2021**Chômage temporaire**

En 2021, les dispositions portant sur le chômage temporaire représentent un coût supplémentaire actualisé de 1.750,7 millions d'euros. Les principales mesures concernent :

- la simplification de la procédure de chômage temporaire en cas de force majeure (1.339,7 millions d'euros) ;
- l'augmentation du pourcentage d'indemnisation du chômage temporaire de 65% à 70% de la rémunération journalière moyenne, pour la période du 1<sup>er</sup> février 2020 au 31 décembre 2021 (133,6 millions d'euros) ;
- l'octroi d'un supplément de crise de 5,63 euros par jour pour le chômage temporaire pour force majeure du 1<sup>er</sup> mars 2020 au 31 décembre 2021 (149,7 millions d'euros) ;
- la possibilité de déroger temporairement à certaines règles en matière de cumul entre le chômage temporaire et l'exercice d'une activité secondaire du 1<sup>er</sup> octobre 2020 au 31 décembre 2021 (21,5 millions d'euros) ;

<sup>152</sup> Le congé parental corona a pris fin le 30 septembre 2020. Du 1<sup>er</sup> octobre 2020 jusqu'au 31 décembre 2021 inclus, le travailleur a le droit de s'absenter du travail pour garder un enfant qui ne peut pas fréquenter la crèche, l'école ou le centre d'accueil pour personnes handicapées en raison d'une mesure visant à limiter la propagation du coronavirus. Ces absences sont soumises au régime de chômage temporaire pour force majeure corona.



- l'octroi d'un supplément de prime de fin d'année aux travailleurs restés longtemps en chômage temporaire (47 millions d'euros) ;
- l'octroi d'une prime unique de protection de maximum 780 euros en tant que chômeur temporaire occupé dans un secteur fermé (41 millions d'euros) ;
- le chômage temporaire pour force majeure pour la garde d'un enfant en raison de la fermeture d'une crèche, d'une école ou d'un centre d'accueil pour personnes handicapées du 1<sup>er</sup> octobre 2020 jusqu'au 31 décembre 2021 (18,7 millions d'euros).

#### *Autres mesures chômage*

Les autres mesures importantes relatives aux prestations de chômage concernent :

- le gel temporaire de la dégressivité des allocations de chômage complet, du 1<sup>er</sup> avril 2020 au 30 septembre 2021 (195,6 millions d'euros) ;
- l'adaptation de la période de référence pour les jeunes travailleurs, du 1<sup>er</sup> avril 2020 au 30 septembre 2021 (19 millions d'euros) ;
- la préservation des droits des chômeurs qui souhaitent s'installer comme indépendant avec le maintien temporaire des allocations pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2020 au 31 août 2020 et du 1<sup>er</sup> octobre 2020 au 30 septembre 2021 (27,1 millions d'euros).

Bien qu'aucune mesure ne soit actuellement prolongée au-delà du 31 décembre 2021, certaines d'entre elles (voir *Autres mesures chômage* ci-dessus) vont, de par leur nature (parce qu'elles influencent la détermination des périodes de chômage et l'évolution dans le temps du montant des allocations de chômage), avoir une incidence en 2022.

### **3.2 Droit passerelle pour les indépendants**

Jusqu'au 30 septembre 2021, les travailleurs indépendants qui ont dû cesser (tout ou partie de) leurs activités temporairement pouvaient faire appel au droit passerelle (prestation spécifique). En outre, ils peuvent prétendre dans certains cas à une prime unique en 2021. En 2022, plus aucune dépense n'est prévue.

Tableau – Dépenses estimées de l'Inasti pour la crise de la covid-19 (en millions d'euros)

	Réalisations 2020	Incidence 2021 (Cahier 2021 relatif à la sécurité sociale)	Incidence 2021 (estimations octobre 2021)	Incidence 2022
Droit passerelle	3.340,7	2.367,0	2.704,8	/
<i>Droit passerelle temporaire</i>	<i>2.940,1</i>	<i>1.709,7</i>	<i>2.026,5</i>	<i>/</i>
<i>Droit passerelle de soutien à la reprise</i>	<i>400,6</i>	<i>/</i>	<i>21,0</i>	<i>/</i>



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/ 98

<i>Droit passerelle lié à la baisse du chiffre d'affaires</i>	/	651,2	657,3	/
<i>Droit passerelle en cas d'interruption de courte durée</i>	/	6,1	/	/
Allocation parentale	33,4	/	/	/
Prime unique	/	48,6	48,6	/
<b>Total</b>	3.374,1	2.415,6	2.753,4	/

Source : Cour des comptes

En 2021, les indépendants pouvaient avoir recours au droit passerelle temporaire (et à une double prime s'ils étaient actifs dans un secteur contraint de fermer), au droit passerelle de soutien à la reprise ou au droit passerelle en cas de baisse du chiffre d'affaires<sup>153</sup> ou d'interruption de courte durée de l'activité. Les dépenses relatives à cette prestation sont estimées à 2.704,8 millions d'euros (98,23 %).

En outre, les indépendants qui ont eu recours pendant au moins six mois au droit passerelle « covid-19 » entre le 1<sup>er</sup> octobre 2020 et le 30 avril 2021 ont droit en 2021 à une prime unique de 598,81 euros bruts. Ces dépenses représentent 48,6 millions d'euros (1,77 %).

### 3.3 Soins de santé

#### 3.3.1 Prestations spécifiques

Dans le cadre de la lutte contre la crise de la covid-19, le gouvernement a décidé de rembourser un certain nombre de prestations spécifiques. Celles-ci sont suivies par l'Inami en dehors de l'objectif budgétaire et sont financées par une dotation spécifique de l'État (inscrite au budget du SPF Sécurité sociale).

<sup>153</sup> Dans son Cahier 2021 relatif à la sécurité sociale, la Cour des comptes a constaté que les indépendants ont eu peu recours au droit passerelle en raison d'une baisse du chiffre d'affaires. Ainsi, les dépenses effectuées jusqu'en juin 2021 ne s'élevaient qu'à 151,4 millions d'euros, alors qu'elles avaient été estimées à 651,2 millions d'euros pour la même période. Voir Cour des comptes, « Incidence des mesures prises dans le cadre de la crise sanitaire liée à la covid-19 sur les recettes et dépenses de la sécurité sociale », 178<sup>e</sup> Cahier de la Cour des comptes, Partie II, Cahier 2021 relatif à la sécurité sociale, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, septembre 2021, [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/99

Tableau – Dépenses relatives aux prestations de soins de santé spécifiques liées à la covid-19 (en millions d'euros)

	Réalisations 2020	Incidence 2021 (Cahier 2021 relatif à la sécurité sociale)	Incidence 2021 (estimations octobre 2021)	Incidence 2022
Achat de matériel de protection pour les prestataires de soins	367,3	371,2	518,4	/
Adaptation des forfaits des infirmiers à domicile (matériel de protection)	119,8	0,0	0,0	/
Remboursement des tests et tests rapides	380,0	613,1	722,2	/
Coûts des centres de triage et de prélèvement des tests	116,8	104,0	115,3	/
Prime d'encouragement des collaborateurs des hôpitaux	200,0	0,0	0,0	/
Rémunération des prestataires de soins dans les centres de vaccination	0,0	80,0	80,0	/
Autres	58,1	52,9	76,3	/
Montant 2022 (non encore réparti)	/	/	/	60,0
<b>Total</b>	<b>1.242,0</b>	<b>1.221,2</b>	<b>1.512,2</b>	<b>60,0</b>

Source : Cour des comptes

En septembre 2021, l'Inami a relevé les dépenses relatives aux prestations spécifiques liées à la covid-19 de 291,0 millions d'euros pour les fixer à 1.512,2 millions d'euros par rapport aux estimations de juin 2021 (utilisées dans le Cahier 2021 relatif à la sécurité sociale). Cette augmentation part de l'hypothèse que les mesures covid-19 seront prolongées jusqu'au 31 décembre 2021. Il s'agit surtout de dépenses supplémentaires pour le matériel de protection (+147,2 millions d'euros) et le remboursement des tests PCR et tests rapides (+109,1 millions d'euros)<sup>354</sup>.

<sup>354</sup> Dans la catégorie "Remboursement des tests et des tests rapides", les dépenses pour les tests PCR et les tests sérologiques augmentent (+ 156 millions d'euros), tandis qu'on observe une diminution des dépenses pour les tests rapides (- 46,1 millions d'euros) et les tests de détection des variants (- 0,8 million d'euros).



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/100

En octobre 2021, l'Inami a réduit les dépenses estimées pour les prestations spécifiques liées à la covid-19 de 147,2 millions d'euros pour les fixer à 1.364,4 millions d'euros, parce qu'il considère que le remboursement du matériel de protection ne serait pas prolongé en 2021. La dotation pour l'Inami a été calculée à partir de cette nouvelle estimation, mais le budget de l'Inami n'a pas été adapté pour le moment. Par conséquent, le montant de la dotation repris dans l'exposé général diffère de celui qui sera versé conformément au cinquième ajustement du budget 2021<sup>155</sup>.

### 3.3.2 Avances aux hôpitaux et décompte

Comme les revenus des hôpitaux ont diminué pendant la crise de la covid-19 en raison de l'arrêt ou de la limitation de leurs activités et que parallèlement leurs dépenses ont augmenté (par exemple, en matière d'équipement et de personnel), ceux-ci ont reçu 2.038,8 millions d'euros d'avances de trésorerie en 2020<sup>156</sup>. L'Inami a établi un décompte provisoire pour 2020 conformément aux dispositions de l'arrêté royal du 30 octobre 2020<sup>157</sup>. Selon ce décompte, les dépenses provisoires s'élèvent à 1.449 millions d'euros, soit 589,8 millions d'euros de moins que les avances. En raison de la persistance de la crise, le gouvernement a décidé d'accorder également une avance en 2021 d'un montant maximum de 408 millions d'euros<sup>158</sup>. Cette avance est financée au moyen d'une sous-utilisation au sein de l'objectif budgétaire 2021.

Le décompte définitif des avances de 2020 et 2021 ne sera disponible qu'en 2023 et 2024. En attendant, le montant de l'avance pour 2021 est déduit du trop payé pour 2020.

### 3.4 Assurance indemnité

Les mesures spécifiques liées à la crise de la covid-19 dans l'assurance indemnité ont pris fin le 30 septembre 2021. Aucune dépense n'a été prévue pour 2022. Pour un commentaire du contenu des mesures prises au niveau de l'assurance indemnité, il est renvoyé au Cahier 2021 relatif à la sécurité sociale<sup>159</sup>.

<sup>155</sup> D'après le tableau IV 1 (p. 217) de l'exposé général, l'Inami reçoit une dotation de 1.221,1 millions d'euros. Dans le projet de loi contenant le cinquième ajustement du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2021, le montant inscrit s'élève par contre à 1.074,2 millions d'euros (voir Doc. parl., Chambre, 10 novembre 2021, DOC 55-2315/001).

<sup>156</sup> Arrêté royal n°10 du 19 avril 2020 permettant l'octroi, les modalités de répartition et de liquidation d'une avance aux hôpitaux dans le cadre de l'épidémie de coronavirus covid-19, tel que modifié par l'arrêté royal n° 35 du 24 juin 2020 modifiant l'arrêté royal n° 10 du 19 avril 2020 permettant l'octroi, les modalités de répartition et de liquidation d'une avance aux hôpitaux généraux dans le cadre de l'épidémie de coronavirus covid-19.

<sup>157</sup> Arrêté royal du 30 octobre 2020 fixant les modalités d'octroi d'une intervention financière fédérale exceptionnelle aux hôpitaux dans le cadre de l'épidémie de coronavirus covid-19.

<sup>158</sup> Arrêté royal du 26 septembre 2021 modifiant l'arrêté royal du 30 octobre 2020 fixant les modalités d'octroi d'une intervention financière fédérale exceptionnelle aux hôpitaux dans le cadre de l'épidémie de coronavirus covid-19.

<sup>159</sup> Cour des comptes, « Incidence des mesures prises dans le cadre de la crise sanitaire liée à la covid-19 sur les recettes et dépenses de la sécurité sociale en 2020 et 2021 », 178<sup>e</sup> Cahier – Partie II – Cahier 2021 relatif à la sécurité sociale, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, septembre 2021, [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/101

Tableau – Incidence des mesures liées à la crise de la covid-19 sur les indemnités d'incapacité de travail (en millions d'euros)

	Réalisations 2020	Réalisations provisoires 2021	Incidence 2021 (estimations octobre 2021)
Salariés : indemnité d'incapacité de travail primaire supplémentaire	143,7	220,0	219,8
Indépendants : indemnité de crise supplémentaire	6,8	14,7	14,7
<b>Total</b>	<b>150,5</b>	<b>234,7</b>	<b>234,5</b>

Source : Cour des comptes



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022/ **102**

Il existe aussi une version néerlandaise de ce rapport.  
*Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit verslag.*

**ADRESSE**

Cour des comptes  
Rue de la Régence 2  
B-1000 Bruxelles

**TÉL.**

+32 2 551 81 11

**FAX**

+32 2 551 86 22

[www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be)





# Commentaar en opmerkingen over de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2022



*Goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 26 november 2021*

## INHOUD

INHOUD	2
Inleiding	5
<b>DEEL I</b>	<b>6</b>
Algemene Toelichting	6
1 Schematische voorstelling	6
<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>7</b>
Algemene bespreking van de Algemene Toelichting	7
1 Macro-economische parameters	7
2 Algemene toelichting en ontwerpbegrotingsplan in het Europees kader	8
2.1 Europese begrotingscontext	8
2.2 Investeringsbeleid van de federale Staat	10
2.3 Conformiteit van de algemene toelichting en van het ontwerpbegrotingsplan met het stabiliteitsprogramma 2021-2024	13
2.4 Algemene toelichting	15
2.5 Spending reviews en ontwerp van hervorming van de begrotingsstructuur	18
3 Budgettair meerjarenkader	20
3.1 Meerjarenprogrammatie	20
3.2 Houdbaarheid van de overheidsschuld	21
4 Vorderingsaldo	22
4.1 Vorderingsaldo van België (entiteit I en II)	22
4.2 Begrotings- en vorderingsaldo van de federale overheid	25
4.3 Begrotings- en vorderingsaldo van de sociale zekerheid	29
5 Structureel saldo	29
6 Naleving van de Europese verplichtingen m.b.t de opmaak van de federale ontwerpbegroting	32
<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>33</b>
Financiering van andere entiteiten en overige transfers	33
1 Financiering van de deelstaatentiteiten	33
2 Financiering van de sociale zekerheid	34
3 Financiering van de Europese Unie	34

<b>DEEL II</b>	<b>36</b>
<b>Ontvangsten Entiteit I</b>	<b>36</b>
<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>36</b>
<b>Ontvangsten van de federale overheid</b>	<b>36</b>
<b>1 Algemene evolutie van de ontvangsten</b>	<b>36</b>
<b>2 Fiscale ontvangsten</b>	<b>37</b>
2.1 Evolutie van de kasontvangsten	37
2.2 Basisraming van de FOD Financiën	38
2.2.1 Algemeen	38
2.2.2 Raming van de ontvangsten 2021 (ESR)	39
2.2.3 Raming van de basisontvangsten voor 2022 (ESR)	39
2.3 Fiscale ontvangsten na het begrotingsconclaaf (ESR-basis)	40
2.4 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen	40
2.4.1 Aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen	40
2.4.2 Aanvullende weerslag van de fiscale COVID-19-maatregelen	43
2.4.3 Nieuwe fiscale maatregelen	43
<b>3 Niet-fiscale ontvangsten</b>	<b>48</b>
<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>52</b>
<b>Ontvangsten van de sociale zekerheid</b>	<b>52</b>
<b>1 Algemene evolutie van de ontvangsten</b>	<b>52</b>
<b>2 Eigen ontvangsten</b>	<b>52</b>
2.1 Bijdragen aan de RSZ-Globaal Beheer	52
2.2 RSVZ-Globaal Beheer	55
2.3 Strijd tegen fiscale en sociale fraude	57
<b>3 Financiering van de sociale zekerheid door de overheden</b>	<b>57</b>
3.1 Dotaties en toelagen van de overheden	58
3.2 Alternatieve financiering	58
<b>4 Commentaar bij de begrotingsmaatregelen</b>	<b>59</b>
4.1 RSZ-Globaal beheer	59
4.2 RSVZ-Globaal beheer	61
<b>DEEL III</b>	<b>62</b>
<b>Uitgaven van Entiteit I</b>	<b>62</b>
<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>62</b>
<b>Algemene bespreking van de algemene uitgavenbegroting</b>	<b>62</b>
<b>1 Algemene uitgavenbegroting 2022 volgens de economische classificatie</b>	<b>62</b>
<b>2 Maatregelen aangenomen tijdens begrotingsconclaaf</b>	<b>63</b>

## COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING VOOR BEGROTINGSJAAR 2022 / 4

<b>3</b>	<b>Overzicht volgens de functionele indeling van de primaire uitgaven</b>	<b>64</b>
<b>4</b>	<b>Specifieke opmerkingen</b>	<b>67</b>
4.1	Interdepartementale provisies	67
4.2	Sectie 12 - Justitie	68
	Programma 12.56.01 – Ondersteuning van de inning van de verkeersboetes	68
4.3	Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken	69
	Programma 13.40.4 – Financiering van andere instellingen	69
4.4	Sectie 16 - Ministerie van Landsverdediging	70
4.5	Sectie 17 – Federale Politie	70
4.5.1	Programma 17.44. 1 – Financiering eindeloopbaanregime	70
4.5.2	Programma 17.80.4 - Project i-Police	72
4.6	Sectie 32 – FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie	72
4.6.1	Programma 21.40 - Sociaal tarief voor elektriciteit en gas	72
4.7	Sectie 33 – FOD Mobiliteit	74
	Programma 33.51.8-Steun voor retrofitting	74
	<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>75</b>
	<b>Uitgaven van de sociale zekerheid</b>	<b>75</b>
<b>1</b>	<b>Algemeen overzicht van de uitgaven</b>	<b>75</b>
<b>2</b>	<b>Bespreking van de begrotingsmaatregelen</b>	<b>76</b>
2.1	Algemene maatregelen (nieuwe begrotingsmaatregelen)	76
2.2	Werkloosheid	77
2.3	Uitkeringsverzekering	80
2.3.1	Plan "Terug naaar het werk" en re-integratie van arbeidsongeschikten	80
2.3.2	Verhogen van de moederschapuitkering voor zelfstandigen	83
2.4	RIZIV-Geneskundige Verzorging	83
2.5	Begrotingsmaatregelen pensioenen (punt 2.6)	84
<b>3</b>	<b>Impact van de COVID-19-crisis</b>	<b>85</b>
3.1	Werkloosheidsuitkeringen	85
3.2	Overbruggingsrecht	87
3.3	Geneskundige Verzorging	88
3.3.1	Specifieke verstrekkingen	88
3.3.2	Voorschotten aan de ziekenhuizen en afrekening	90
3.4	Uitkeringsverzekering	90

## Inleiding

In overeenstemming met de bepalingen van artikel 54 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat en in het kader van zijn informatieopdracht inzake begrotingsaangelegenheden, bezorgt het Rekenhof de Kamer van Volksvertegenwoordigers de commentaren en opmerkingen waartoe het onderzoek van de ontwerpen van staatsbegroting voor het jaar 2022 aanleiding gaf.

De algemene toelichting werd op 10 november 2021 bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers ingediend. Voor de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting gebeurde dat op 16 november 2021.

Het Rekenhof onderzocht deze ontwerpen door zich onder meer te steunen op de beschikbare voorbereidende documenten en op de antwoorden die het ontving op de vragen die het in de loop van dit onderzoek stelde aan de beleidscellen van de betrokken ministers en staatssecretarissen en overheidsdiensten.

Om de risico's op materiële fouten of op een verkeerde interpretatie van de begrotingsgegevens te beperken, werd over de belangrijkste opmerkingen van het Rekenhof een voorafgaand overleg georganiseerd met vertegenwoordigers van de minister van Financiën en de staatssecretaris van Begroting. Met hun antwoorden werd in het rapport rekening gehouden.

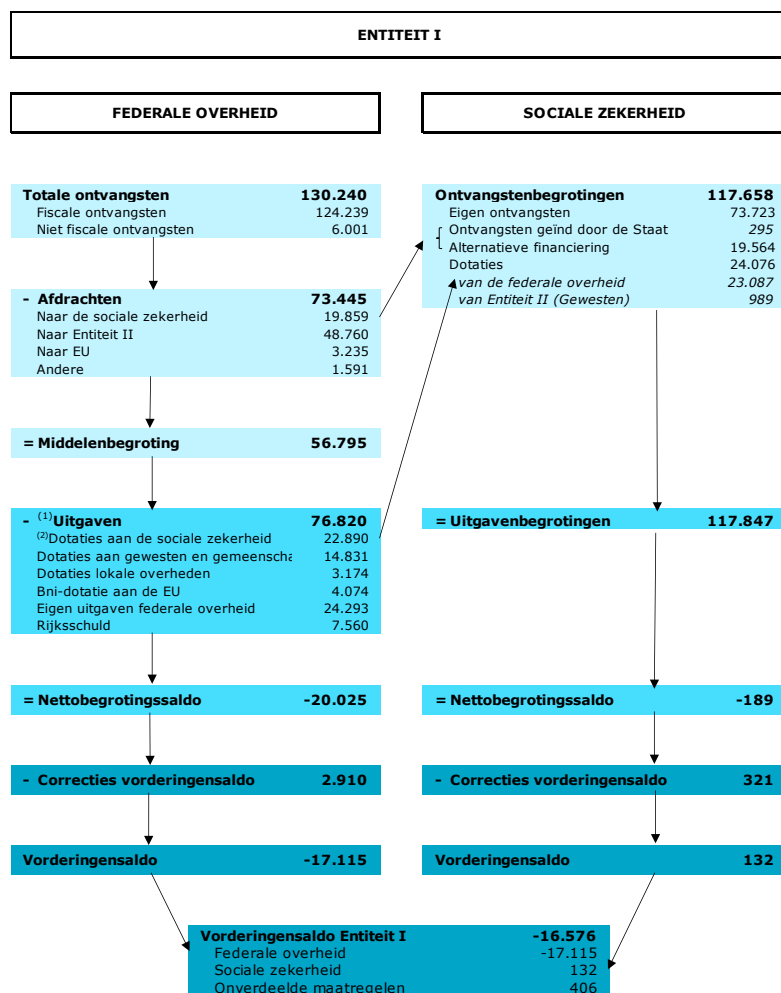
---

<sup>1</sup> *Parl. St. Kamer*, 10 november 2021, DOC 55 2290/001 (algemene toelichting), *Parl. St. Kamer*, 16 november 2021, DOC 55 2291/001 (middelenbegroting), *Parl. St. Kamer*, 16 november 2021, DOC 55 2292/001 (algemene uitgavenbegroting).

## DEEL I

## Algemene Toelichting

## 1 Schematische voorstelling



(1) Het betreft de uitgaven exclusief de aflossingen van de rijksschuld (31.306 miljoen euro) en exclusief de aankoop van effecten in het kader van het schuldbeheer (4.515 miljoen euro).

(2) Het verschil van 197 miljoen euro tussen de dotaties aan de sociale zekerheid optiek "federale overheid", te weten 22.890 miljoen euro, en optiek "sociale zekerheid", te weten 23.087 miljoen euro, is toe te schrijven aan het feit dat in dat laatste bedrag een toewijzing van 167 miljoen euro aan het pensioenfonds van de lokale politie, een toewijzing van 60 miljoen euro aan het RIZIV (COVID-19) en diverse technische correcties werden opgenomen.

Bron: Algemene toelichting

## HOOFDSTUK 1

# Algemene bespreking van de Algemene Toelichting

## 1 Macro-economische parameters

De regering baseert zich voor de opmaak van de begroting 2022 op het verslag van het Monitoringcomité van 23 september 2021<sup>2</sup>. Dit rapport actualiseert de ramingen voor 2021 en 2022 in het verslag van het Monitoringcomité van 13 juli 2021. Het betreft ramingen bij ongewijzigd beleid. Het comité steunt zich voor zijn verslag van 23 september 2021 op de macro-economische parameters van de economische begroting van 9 september 2021 van het Federaal Planbureau (FPB).

Het verslag van 13 juli 2021 bevatte ook een meerjarenraming voor de jaren 2023 tot 2026. Hiervoor steunde het Monitoringcomité zich op de economische vooruitzichten 2022-2026 van 24 juni 2021 van het FPB.

### *Economische groei*

Het FPB raamt in de economische begroting van 9 september 2021 dat de Belgische economie in 2021 zich herstelt met een groei van 5,7% van het bbp om in 2022 verder te groeien met 3% van het bbp<sup>3</sup>. Daarna zou de groei vertragen tot gemiddeld 1,4% voor de periode 2023-2026. Het FPB wijst erop dat de vooruitzichten gepaard gaan met onzekerheden waarbij de vaccinatiegraad en de blijvende effectiviteit van de vaccins cruciaal zijn.

Het FPB voorspelt dat de consumptie, de investeringen en de in- en uitvoer zich in 2021 grotendeels herstellen. In 2022 ondersteunt vooral de consumptie bij de particulieren (+6,8%) de verdere groei. De consumptie van de overheid daarentegen neemt licht af (-0,7%). De investeringen nemen toe met 2,1%, vooral door de bedrijfsinvesteringen. Tenslotte groeit ook de internationale handel. Het in- en uitvoervolume neemt toe met respectievelijk +6,5% en +5,7% van het bbp. De netto-uitvoer wordt dus licht negatief (-0,7%) en dit beperkt de groei.

De Europese Commissie raamt meer recent voor 2021 en 2022 de groei voor België op respectievelijk 6,0% en 2,6% van het bbp<sup>4</sup>. De Europese Commissie bevestigt hiermee quasi

<sup>2</sup> Monitoringcomité, 23 september 2021, *Actualisatie 2021-2022 op basis van de economische begroting van september 2021*.

<sup>3</sup> Het Instituut van Nationale Rekeningen (INR) publiceerde op 18 oktober 2021 de overheidsrekeningen voor de periode 2017-2020 waarbij ze de terugval van de Belgische economie in 2020 becijferde op -5,7%. Het FPB hield in de economische begroting rekening met een terugval van -6,3%. Zie Algemene Toelichting p. 81.

<sup>4</sup> *European Economic Forecast*, herfst 2021, p. 66-67.

het herstel zoals geraamd door het FPB<sup>5</sup>. Ze verschuift wel een deel van de groei van 2022 naar 2021 (+0,3% van het bbp in 2021 tegenover -0,4% van het bbp in 2022).

De federale regering nam door het stijgend aantal besmettingen met het coronavirus vanaf 20 november 2021 opnieuw nieuwe maatregelen. Bij het ingaan hiervan had de federale overheid haar begrotingsconclaaf beëindigd. De federale begroting houdt dus geen rekening met de effecten van die maatregelen. De recente ontwikkelingen hebben mogelijk een neerwaarts effect op de economische activiteit en de overheidsfinanciën<sup>6</sup>. Het FPB zal in februari 2022 nieuwe ramingen opmaken.

### **Inflatie**

In zijn economische begroting van september 2021 raamt het FPB de toename van zowel de consumptieprijsindex als van de gezondheidsindex voor 2022 op 2,1%. Het schat dat de spilindex in juni 2022 wordt overschreden. Het verslag van het Monitoringcomité van 23 september houdt hiermee rekening voor de ramingen van de ontvangsten en de uitgaven.

Volgens de recentste maandelijks inflatievooruitzichten van 9 november 2021 van het FPB wordt de spilindex waarschijnlijk al in januari 2022 overschreden. De algemene toelichting houdt hiermee rekening voor de raming van de primaire uitgaven maar neutraliseert de impact ervan. De regering gaat er immers vanuit dat de overschrijding van de spilindex budgetneutraal is. Bij een overschrijding van de spilindex stijgen de sociale uitkeringen en de wedden van het overheidspersoneel. Daartegenover stijgen echter ook de inkomsten uit sociale bijdragen, bedrijfsvoorheffing en de btw. Bij de overschrijding van de spilindex in januari 2022 zouden de uitgaven maar ook de ontvangsten van entiteit I in 2022 iets meer dan 700 miljoen euro hoger liggen.

### **Tewerkstelling**

Het FPB raamt dat de binnenlandse werkgelegenheid in 2022 stijgt met 0,3% (13.200 personen). De werkgelegenheidsgraad van de 15- tot en met 64-jarigen stijgt hierdoor licht tot 68,4% (5.050.100 personen) en stijgt daarna geleidelijk verder tot 69,9% in 2026.

De werkloosheid neemt in 2022 toe met 4%, d.i. met ongeveer 19.000 personen extra tot 491.300 personen in totaal, maar daalt terug vanaf 2023.

## **2 Algemene toelichting en ontwerpbegrotingsplan in het Europees kader**

### **2.1 Europese begrotingscontext**

Sinds 2020 analyseert de Europese Commissie de budgettaire toestand van de EU-lidstaten waarbij ze rekening houdt met de algemene ontsnappingsclausule. Ze onderzoekt meer in het bijzonder elk semester of de lidstaten de in het Begrotingspact opgenomen regels in acht

<sup>5</sup> Ook het Internationaal Monetair Fonds (IMF) bevestigt de groei voor België. Het IMF raamt in zijn *World Economic Outlook* van 12 oktober 2021 de groei in 2021 en 2022 respectievelijk op 5,6% en 3,1%. Zie ook Algemene Toelichting, p. 88.

<sup>6</sup> Een daling van de groei met 0,1% heeft een theoretische impact van 0,061% van het bbp op het vorderingensaldo en het structureel saldo van België (ongeveer 320 miljoen) waarvan 0,041% van het bbp voor entiteit I (ongeveer 210 miljoen).



nemen, maar legt hun geen sancties op wanneer ze ervan afwijken. De Commissie voorziet dat die versoepeling zal worden opgeheven wanneer de nationale economieën opnieuw hun niveau van vóór de gezondheidscrisis zullen hebben bereikt, normaal gezien in 2023.

Bij die analyse vergewist ze zich ervan dat de begrotingsmaatregelen die worden genomen in het beheer van de gezondheidscrisis de leefbaarheid op middellange termijn van de overheidsfinanciën niet in gevaar brengen. Daartoe moeten die maatregelen tijdelijk en geproportioneerd zijn en verband houden met de socio-economische en sanitaire uitdagingen die deze crisis met zich meebrengt.

Voordat de crisis toesloeg, startte de Europese Commissie in februari 2020 een reflectie op om na te gaan of de Europese begrotingsregels zoals opgelegd aan de lidstaten, in hun huidige vorm, niet moesten worden herzien. Ze schortte dat initiatief op tot de algemene economische situatie zou zijn hersteld.

Naar aanleiding van de huidige heropleving hervatte de Commissie die werkzaamheden. In een persbericht van 19 oktober 2021<sup>7</sup> pleitte de Europees commissaris voor Economie ervoor de regels inzake begrotingsdiscipline aan te passen om rekening te houden met de economische toestand van na de crisis. De commissaris schoof vier hoofdlijnen naar voren:

- De beoogde hervorming zou het eerst en vooral mogelijk moeten maken beter rekening te houden met het bijzonder karakter van de investeringsuitgaven. Momenteel staan de Europese regels, en meer specifiek de zogenoemde investeringsclausule, uitsluitend toe die uitgaven te neutraliseren in geval van een heel ongunstige conjuncturele toestand en mits inachtneming van zeer strikte voorwaarden. Hierdoor is het neutraliseren van dergelijke investeringen uitzonderlijk. Met name de afwijking tegenover het budgettaire aanpassingstraject mag niet te groot zijn (maximum 0,5% van het bbp) en moet verdwijnen binnen een redelijk korte termijn (vier jaar). Bovendien moeten de lidstaten die deze clausule wensen te gebruiken, aantonen dat deze investeringen rechtstreekse en onweerlegbare budgettaire gevolgen hebben.

Dergelijke regels druisen in tegen de inspanningen die de Commissie levert op het vlak van klimaattransitie en digitalisering. De Commissie raamt in een persbericht de hiervoor vereiste investeringsuitgaven op jaarbasis op 650 miljard euro tussen nu en 2030.

- Bovendien heeft het gevoerde overheidsbeleid om de gevolgen van de gezondheidscrisis te ondervangen ertoe bijgedragen dat de gemiddelde overheidsschuldgraad van de meeste Europese staten sterk is toegenomen. Binnen die context zou de beperking van de overheidsschuld tot 60% van het bbp of, indien dat niet het geval is, de verplichting om daarnaar te streven op basis van het verminderingstraject waarin de Europese wetgeving voorziet<sup>8</sup>, moeilijk verenigbaar kunnen blijken met het begrotingsbeleid dat sommige staten voeren om hun economische heropleving te bevorderen.

<sup>7</sup> European Commission. *Speech. Opening remarks by Commissioner Gentiloni at the press conference on the relaunch of the review of EU economic governance*, 19 October 2021.

<sup>8</sup> Te weten, naar rato van een twintigste van het verschil tussen de schuldgraad van de staat en het percentage 60%. Een staat met een overheidsschuld van 100% van het bbp moet dus corrigerende maatregelen treffen die het mogelijk maken de schuld met een twintigste van 40% te verminderen, dit is 2% per jaar.

- Onafhankelijk van het onderzoek van de eigenlijke begrotingsnormen voorzien de Europese regels erin dat de Europese Commissie de macro-economische onevenwichtigheden in de nationale economieën onderzoekt. Die procedure werd ingevoerd in 2011 maar vertoont talrijke tekortkomingen die onder andere de Europese Rekenkamer naar voren brengt. Die heeft gewezen op het gebrek aan zichtbaarheid en transparantie van de procedure<sup>9</sup>. Het is de bedoeling van de Commissie om die procedure te herzien.
- Tot slot stelt de Commissie in het algemeen voor de Europese begrotingscoördinatie aan te passen om rekening te houden met de procedures die zijn uitgewerkt in het kader van de Faciliteit voor herstel en veerkracht, en met name een zeker niveau van nationale autonomie bij de selectie van hervormings- en investeringsprojecten.

De Commissie voorzag erin die voorstellen uit te werken in de loop van de komende maanden.

De beslissing om de huidige disciplineregels te wijzigen of te behouden valt onder de bevoegdheid van de Europese politieke overheden, en meer in het bijzonder van de Europese Raad van ministers van Financiën. Momenteel bestaat er geen consensus over de voorgestelde hervormingen. Het staat dus niet vast dat die hervormingen worden aangenomen in 2023, wanneer de algemene ontsnappingsclausule waarschijnlijk niet meer van toepassing zal zijn.

## 2.2 Investeringsbeleid van de federale Staat

### *Faciliteit voor herstel en veerkracht*

De "Faciliteit voor herstel en veerkracht", met een budget van 723,8 miljard euro, is in werking getreden op 1 februari 2021. Dat Europees financieringsprogramma wil investeringsprojecten opzetten die volgens de Commissie belangrijk zijn voor de heropleving en veerkracht van de Europese economie, meer in het bijzonder op het vlak van klimaat, digitalisering en duurzaam vervoer.

De Europese lidstaten werden uitgenodigd om in 2021 nationale plannen voor te leggen met een lijst van investeringsprojecten die binnen de bovenvermelde domeinen vallen. De Commissie keurde op 23 juni 2021 het nationaal plan van België met de voorstellen van de federale Staat en de deelstaatentiteiten goed. De bedragen die op basis van die goedkeuring zullen worden gestort, hebben hoofdzakelijk betrekking op projecten die beantwoorden aan de Europese doelstellingen inzake klimaat en digitalisering. De Commissie deed op 3 augustus 2021 een eerste storting van 711 miljoen euro voor de verschillende Belgische overheden.

De subsidies werden aanvankelijk op 5,9 miljard euro vastgelegd en zullen tussen 2021 en 2026 aan België worden gestort. Omdat België economisch beter presteert dan de andere lidstaten, zullen deze eventueel tot 5,2 miljard euro moeten worden verminderd<sup>10</sup>. Dit zou

<sup>9</sup> Europese Rekenkamer, *Speciaal verslag 03/2018. Controle van de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden*.

<sup>10</sup> *Economisch Tijdschrift van de Nationale Bank*, september 2021, p. 9. De uiteindelijke bijdragen die de lidstaten zullen ontvangen, zullen uiterlijk op 30 juni 2022 bepaald worden, na publicatie van de lente-vooruitzichten door de Europese Commissie.

leiden tot een vermindering van de middelen voor de federale Staat die aanvankelijk op 1,25 miljard euro waren vastgelegd.

In 2022 worden 413,4 miljoen euro vastleggingskredieten en 305,6 miljoen euro vereffeningskredieten ingeschreven op het organiek fonds dat in 2021 specifiek werd opgericht voor het uitvoeren van de faciliteit voor herstel en veerkracht door de federale overheid (programma 06.41.1). Die middelen worden verdeeld op basis van de beleidslijnen in het nationaal plan van België. Met het oog op het vereenvoudigen van de opvolging en de rapportering wordt de begrotingstechniek van een organiek fonds gebruikt<sup>11</sup>. Door deze begrotingstechniek kunnen de voorziene kredieten niet aan de verschillende FOD's worden gestort, maar zal de FOD BOSA deze centraal beheren.

Een wetsbepaling (02.06.9) machtigt de regering om verbintenissen voor de Staat aan te gaan voor een bedrag van één miljard euro boven de beschikbare vastleggingskredieten. Ze verleent eveneens machtiging om projecten te financieren boven de beschikbare vereffeningskredieten voor maximum 200 miljoen euro. Die bepaling wil de planning voor de realisatie van de projecten versnellen zonder te wachten tot de Europese gelden effectief worden gestort.

Het Rekenhof stelt bovendien vast dat de tabel met de toestand van dat begrotingsfonds in de ontwerpbegroting, niet erg realistisch is<sup>12</sup>. Die tabel stelt inzonderheid dat tussen dit en het einde van het jaar 2021 1,25 miljard euro uitgaven zullen worden vastgelegd, terwijl op 15 november 2021 2 miljoen euro was aangewend. De tabel gaat ook uit van 200 miljoen euro vereffende uitgaven, terwijl op diezelfde datum geen enkele uitgave was vereffend. De voor de jaren 2021 en 2022 voorziene uitgaven bedragen overigens 1,6 miljard euro, d.i. een bedrag dat veel hoger ligt dan de ontvangsten die van de Europese Unie worden verwacht.

De Commissie wijst er in een document van 16 juni 2021<sup>13</sup> op dat ze toekomstige stortingen zal laten afhangen van de verwezenlijking van een reeks tussenstappen en tussentijdse streefdoelen die de voortgang van de in de plannen bepaalde hervormingen en investeringen weerspiegelen. Behoudens uitzonderlijke omstandigheden zal de lidstaat geen nieuwe stortingen ontvangen als die doelstellingen niet zijn bereikt. De Commissie zal niettemin een gedeeltelijke storting kunnen uitvoeren. Indien de lidstaat geen corrigerende maatregelen neemt, zal ze het aanvankelijk voor de lidstaat bestemde bedrag verminderen. Er bestaat bijgevolg een risico dat de debetpositie die wetsbepaling 02.06.9 voor de vereffeningen machtigt, niet wordt aangezuiverd wanneer er een aanzienlijke achterstand is bij de realisatie van de projecten.

### ***Federaal investeringsplan***

De federale regering heeft los van de faciliteit voor herstel en veerkracht het initiatief genomen om een nationaal investeringsplan op te zetten. Dat past in het voornemen dat de Belgische overheden al enkele jaren te kennen geven, namelijk om de graad van de openbare

<sup>11</sup> In tegenstelling tot een klassieke provisie is het niet mogelijk om de middelen van een begrotingsfonds, die uit variabele kredieten bestaan, over te dragen naar limitatieve kredieten.

<sup>12</sup> *Parl. St.* Kamer DOC 55 2292/1, tabel 2 p. 491. Er wordt aan herinnerd dat het wetsontwerp houdende de derde aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2021 de machtiging voor de debetpositie op dat fonds heeft opgetrokken van 1 miljard naar 1,25 miljard euro in 2021.

<sup>13</sup> Europese Commissie. "Next Generation EU: Questions and answers on the Recovery and Resilience Facility".

investeringen tegen 2030 te verhogen tot 4% van het bbp en de structurele daling van dergelijke uitgaven in de loop van de voorbije decennia te stoppen. Dat initiatief is ook ingegeven door de aanbevelingen van de Europese Commissie om de openbare investeringsuitgaven van de lidstaten te verhogen. De naleving van die aanbevelingen vormt trouwens gedeeltelijk een voorwaarde voor de toekenning van de middelen van de faciliteit voor herstel en veerkracht.

De regering legde op 20 oktober laatstleden de lijst van investeringsprojecten vast die in het kader van het federaal plan zullen worden gefinancierd. De tussen 2022 en 2024 voorziene kredieten zullen 1 miljard euro bedragen. Ze komen bovenop de 328 miljoen euro die in 2021 principieel waren goedgekeurd voor de bouw van legerkazernes, voor scanners en voor renovatiewerken door de Regie der Gebouwen. Het Rekenhof merkt op dat de regering die projecten niet heeft kunnen realiseren in 2021 en dat in de ontwerpbegroting 2022 voor de eerste schijf van die drie projecten 36,2 miljoen euro kredieten zijn ingeschreven.

De 27 projecten van het nationaal investeringsplan hebben onder meer betrekking op de modernisering van het spoorwegennet (250 miljoen euro), op cybersecurity (173 miljoen euro) en de digitalisering van de overheidsdiensten (153 miljoen euro), op de bouw van detentiehuizen voor korte straffen (92,5 miljoen euro) en op de verbetering van digitale infrastructuren (58 miljoen euro).

Het Rekenhof wijst erop dat in de voorliggende ontwerpbegroting geen specifiek krediet is opgenomen voor het uitvoeren van het federaal investeringsplan. De regering heeft immers aangegeven dat ze de nodige kredieten zou vragen via een aanpassingsblad naarmate de door de betrokken administraties ingediende dossiers administratief en budgettair worden goedgekeurd. Het Rekenhof beveelt bijgevolg aan die aanvragen voldoende te documenteren en voor zover mogelijk te groeperen om de budgettaire transparantie en de opvolging van de projecten te verbeteren.

Het Rekenhof stelt evenwel vast dat die uitgaven, die in de algemene toelichting als een niet-verdeelde maatregel van 200 miljoen euro zijn opgenomen, wel in rekening werden gebracht voor het bepalen van het vorderingensaldo van entiteit I. De investeringsuitgaven van het federaal plan kunnen immers niet worden geneutraliseerd voor het bepalen van het vorderingensaldo van de overheden, in tegenstelling tot de investeringsuitgaven uit de faciliteit voor herstel en veerkracht.

#### ***Investeringsprojecten inzake vastgoed***

Buiten het federaal investeringsplan bedragen de budgettaire investeringskredieten voor de Regie der Gebouwen in de voorliggende ontwerpbegroting 145,1 miljoen euro. De kredieten voor de aankoop van gronden en het optrekken van gebouwen in de ontwerpbegroting van de Regie bedragen 186 miljoen euro. Het verschil tussen die twee bedragen is hoofdzakelijk te verklaren door de ontvangsten afkomstig uit verkopen door de Regie en door de overdracht van niet aangewende begrotingskredieten uit voorgaande jaren.

Naast die rechtstreekse investeringen doet de Regie der Gebouwen een beroep op publiek-private partnerschappen om een deel van haar vastgoedpatrimonium aan te kopen. Op budgettair vlak spreiden die partnerschappen de uitgaven voor die aankopen over een tamelijk lange periode. DBFM is de techniek die het vaakst wordt gebruikt. Daarbij zorgt de medecontractant van de federale Staat voor het concept, de bouw, de financiering en het onderhoud van de desbetreffende infrastructuren.

In de algemene uitgavenbegroting zijn voor 2022 63,5 miljoen euro kredieten ingeschreven voor de financiering van projecten van publiek-private partnerschappen inzake vastgoed. Ze zijn bepaald op basis van de projecten die in de loop van dat jaar en voorgaande jaren werden gefinaliseerd. Dat bedrag ligt hoger dan dat van 2021 (46,0 miljoen euro) en zal in de loop van de komende jaren toenemen tot 100 miljoen euro in 2025. Na deze datum, zal het vervolledigen van de laatste projecten uit het Master Plan III, twee nieuwe penitentiaire instellingen en drie psychiatrische instellingen, leiden tot een bijkomende verhoging van de verschuldigde bijdragen. De draagwijdte van deze verhoging is momenteel niet gekend.

#### ***Andere publieke investeringsprojecten***

Naast de bovenvermelde investeringsuitgaven heeft de regering in de algemene uitgavenbegroting kredieten ingeschreven om andere projecten te financieren. Op basis van de economische classificatie van de basisallocaties bedragen de directe investeringskredieten en de kapitaalsubsidies globaal 3,4 miljard euro aan vereffeningskredieten. De belangrijkste ervan hebben betrekking op de spoorweginfrastructuur (1,6 miljard euro) en de militaire overheidsopdrachten (1,4 miljard euro).

Het Rekenhof herinnert eraan dat de uitgaven voor de aankoop van militair materieel en meer in het bijzonder de aankoop van de F35-vliegtuigen thans geen invloed hebben op het vorderingensaldo van de Staat. Dat saldo zal overeenkomstig de ESR-regels pas voor het volledige bedrag van de ondertussen uitgevoerde vereffeningen worden beïnvloed wanneer die toestellen effectief worden geleverd. Die leveringen zijn thans vanaf 2023 geprogrammeerd.

#### ***Aanmoedigingen voor privé-investeringen***

Om privé-investeringen aan te moedigen, heeft de regering in 2020 beslist een transformatiefonds op te richten bij de FPIM om privé-investeringen aan te moedigen op het vlak van klimaattransitie en digitale transitie. Er zijn 750 miljoen euro kredieten voor dat fonds uitgetrokken. In de algemene uitgavenbegroting 2021 was een krediet van 500 miljoen euro ingeschreven. Dat werd vereffend op 20 mei 2021. Het saldo van 250 miljoen euro is ingeschreven op programma 18.61.0 van de algemene uitgavenbegroting voor 2022.

De regering overweegt overigens de investeringsaftrek van 25% te verlengen. Die had normaal eind 2022 moeten verdwijnen. Die hervorming zou ook moeten leiden tot een herdefiniëring van de in aanmerking komende investeringen, onder meer door deze meer te richten op de klimaattransitie en de digitale transitie. De budgettaire kosten van die maatregel zouden 85 miljoen euro in 2023 en 100 miljoen euro in 2024 bedragen.

### **2.3 Conformiteit van de algemene toelichting en van het ontwerpbegrotingsplan met het stabiliteitsprogramma 2021-2024**

#### ***Gezamenlijke overheid***

België heeft zijn ontwerpbegrotingsplan (*Draft Budgetary Plan*) op 15 oktober 2021 bij de Europese autoriteiten ingediend. Het ontwerp omvat de begrotingsdoelstellingen die de gezamenlijke overheid in 2022 wil realiseren, te weten een nominaal vorderingensaldo van -25,5 miljard euro (-4,9% van het bbp) en een structureel saldo van -23,9 miljard euro (-4,6% van het bbp). Op basis van de percentages weerhouden in het ontwerpbegrotingsplan (-8,1% en -6,7% van het bbp) verbeteren de saldi met respectievelijk 14,7 miljard euro en 9,4 miljard euro in vergelijking met 2021.

Die doelstellingen zijn minder gunstig dan die in het stabiliteitsprogramma 2021-2024 van april 2021. De beoogde nominale en structurele doelstellingen bedroegen immers respectievelijk -23,3 miljard euro (-4,5% van het bbp) en -21,9 miljard euro (-4,2% van het bbp). Omgekeerd is de schuldgraad van de overheid voor 2022, zoals vermeld in het ontwerp (114,3% van het bbp), gunstiger dan die in het stabiliteitsprogramma 2021-2024 (116,0% van het bbp).

De structurele verbetering van 2,1% van het bbp in het ontwerpbegrotingsplan is te verklaren door de daling van de COVID uitgaven tegenover 2021. Inderdaad de beslissing van de Europese Commissie om de uitgaven voor de strijd tegen de gevolgen van de COVID-19-crisis niet als eenmalige maatregelen maar als structurele uitgaven te beschouwen, ook al zijn ze niet recurrent van aard, verklaren in grote mate de structurele verbetering. De uitzonderlijke uitgaven als gevolg van de overstromingen in de zomer van 2021 werden daarentegen in het Belgische ontwerpbegrotingsplan als 'niet-structurele uitgaven' aangeduid. Voor alle overheden samen gaat het om 2,4 miljard euro voor de jaren 2021 en 2022, waarvan 35,6 miljoen euro ten laste van de federale Staat. Die laatste uitgaven betreffen uitgaven voor noodhulp en werden gerealiseerd in 2021.

### ***Entiteit I***

Net als de voorgaande jaren vermeldt het ontwerp niet hoe de begrotingsinspanning over de diverse overheden zal worden gespreid. Bovendien somt het louter een aantal bijzondere aandachtspunten op in verband met de doelstellingen en de discretionaire maatregelen die in hun begrotingsvoorstellen zijn ingeschreven.

Volgens het stabiliteitsprogramma 2021-2024 zou de inspanning van de Belgische overheden worden gespreid op basis van de verdeelsleutel in het advies van de Hoge Raad van Financiën van april 2021, te weten 75,4% ten laste van entiteit I en 24,6% ten laste van entiteit II. Op grond van die verdeelsleutel is de begrotingsdoelstelling van entiteit I voor 2022 vastgelegd op -17,7 miljard euro (-3,4% van het bbp) in nominale termen en op -16,6 miljard euro (-3,2% van het bbp) in structurele termen.

Het overzicht van de voor entiteit I in de algemene toelichting vermelde begrotingssaldi houdt rekening met het rendement dat de regering verwacht van de maatregelen van het conclaaf. Die saldi zijn gunstiger dan de doelstellingen van het stabiliteitsprogramma 2021-2024: het nominale vorderingensaldo en structurele saldo zouden immers respectievelijk -16,6 miljard euro (-3,2% van het bbp) en -15,5 miljard euro (-3,0% van het bbp) bedragen.

### ***Onderzoek van het ontwerp door de Europese Commissie***

In haar najaarsprognoses raamde de Europese Commissie het vorderingensaldo 2022 van de overheden op -5,1% van het bbp en hun structurele saldo op -4,9%. Die percentages liggen iets hoger dan de doelstellingen van het ontwerpbegrotingsplan. De overheidsschuld in datzelfde jaar (113,1% van het bbp) zou daarentegen iets lager liggen dan het bedrag dat in het ontwerpbegrotingsplan is vermeld.

Door die algemene ontsnappingsclausule heeft de Commissie geen advies gegeven over het aangepaste begrotingstraject richting de middellangetermijndoelstelling van België. Ze is daarentegen nagegaan of de Belgische openbare financiën zijn afgestemd op de kwalitatieve Europese aanbevelingen, vooral die over de investeringen en de economische steun. Ze oordeelde dat die aanbevelingen correct zijn toegepast. Omdat België een hoge

overheidsschuld heeft en er al grote budgettaire risico's bestaan, is het volgens de Commissie belangrijk dat België een behoedzaam begrotingsbeleid voert dat de houdbaarheid van die schuld en de beheersing van het begrotingsrisico op middellange termijn waarborgt.

#### 2.4 Algemene toelichting

Om te komen tot het vorderingensaldo 2022 bij ongewijzigd beleid, nam het Monitoringcomité van 23 september laatstleden op vraag van de staatssecretaris voor Begroting het gunstige begrotingseffect van de beslissingen van het begrotingsconclaf van oktober 2021 anticipatief op in de berekeningsbasis. Die maatregelen hebben betrekking op de vaste inspanning voor het jaar 2022 (911 miljoen euro), de opbrengst van de effectentaks (430 miljoen euro) en de bijkomende ontvangsten uit btw en accijnzen op tabak (68 miljoen euro). Als daar geen rekening mee wordt gehouden, zou het geraamd vorderingensaldo 2022 bij ongewijzigd beleid -18,1 miljard euro bedragen.

Om haar bijkomende globale inspanning van 2,4 miljard euro vast te leggen, nam de regering de som van de bedragen van de vaste en de variabele inspanning. Van het bedrag van de globale inspanning dienen uiteraard de maatregelen die zijn samengebracht onder de noemer "nieuw beleid" (408 miljoen euro) en de eenmalige maatregelen (569 miljoen euro) te worden afgetrokken. Volgens de methodologie die de Europese Commissie hanteert, zijn die laatste uitgaven geen eenmalige verrichtingen en hebben ze dus een negatief effect op het vorderingensaldo en op het structurele saldo van entiteit I.

Het regeerakkoord bepaalde dat de begrotingsinspanning zou worden gespreid volgens deze verdeelsleutel: een derde uitgaven, een derde ontvangsten en een derde diversen. Het Rekenhof merkt op dat de algemene toelichting, net zoals voor de begroting 2021, geen informatie verschaft over die verdeling. Uit de tabel met de besparingsmaatregelen blijkt bovendien dat het merendeel van de maatregelen betrekking heeft op de ontvangsten.

Het Rekenhof stelt ook vast dat in de algemene toelichting de tabel met conclaafbeslissingen voor 2022 niet duidelijk weergeeft welke impact de besparingsmaatregelen zullen hebben in 2022. Het vermelde bedrag van 3,4 miljard euro heeft immers betrekking op de gecumuleerde budgettaire impact van de maatregelen op de jaren 2021 en 2022. De tabel laat evenmin toe de vaste inspanning te onderscheiden van de variabele inspanning, en er komt ook niet duidelijk naar voren met welke maatregelen het Monitoringcomité rekening heeft gehouden bij de berekening van het vorderingensaldo. Tot slot wordt de impact van de nieuwe uitgaven onvoldoende uiteengezet.

#### Vaste inspanning

Het regeerakkoord van 30 september 2020 voorziet in een vaste jaarlijkse begrotingsinspanning van 0,2% van het bbp, en zulks gedurende de volledige looptijd van de legislatuur. Daartoe heeft de regering in 2020 een reeks maatregelen goedgekeurd waarvan het toenemende rendement het mogelijk moet maken dat politieke akkoord na te leven. Tegen 2024 zou die reeks maatregelen ertoe moeten bijdragen het vorderingensaldo met 4 miljard euro te verminderen.

De regering keurde het principe en het rendement van de maatregelen die onder de vaste inspanning ressorteren, bij de opmaak van de initiële begroting 2021 goed. Het Rekenhof stelt vast dat al die maatregelen zijn opgenomen in het voorliggende ontwerp van begroting 2022 en dat het door de regering verwachte rendement in 2022 overeenstemt met de initiële ramingen van het meerjarenprogramma 2021-2024.

De regering raamt de daling van het tekort in 2022, als resultaat van het uitvoeren van de vaste inspanning, op 911 miljoen euro. Die daling vloeit onder meer voort uit de verwachte bijkomende ontvangsten in het raam van het actieplan tegen sociale en fiscale fraude (200 miljoen euro), uit de lineaire vermindering van de budgettaire middelen van de administraties en instellingen van entiteit I (150 miljoen euro), uit de toename van de fiscale ontvangsten uit *e-commerce* (125 miljoen euro) en uit btw en accijnzen op tabak (120 miljoen euro), en uit de verbeterde efficiëntie van de sociale zekerheid (110 miljoen euro). Daarnaast zou de stijging van de werkgelegenheidsgraad bij de bevolking in 2022 bijkomend 50 miljoen euro aan terugverdieneffecten moeten opleveren.

### ***Variabele inspanning***

Naast de vaste inspanning bepaalde het regeerakkoord dat een bijkomende structurele inspanning zou kunnen worden gedaan. De regering heeft in 2020 een indicatief rooster uitgewerkt om de omvang ervan te bepalen. Dat rooster is enerzijds gebaseerd op het niveau van het bbp van ieder betrokken begrotingsjaar tegenover het bbp van het jaar 2019 en anderzijds op het groepercentage van het bbp van hetzelfde begrotingsjaar<sup>14</sup>. Op basis van de voor 2022 verwachte economische realisaties impliceerde die begrotingsnorm een variabele inspanning gelijk aan 0,4% van het bbp (2 miljard euro). De regering gaf echter aan dat elk jaar bij de begrotingsbesprekingen zou worden beslist welke globale budgettaire inspanning moet gebeuren, rekening houdend met de Europese regels van het Stabiliteits- en Groeipact.

Volgens de algemene toelichting zullen de maatregelen die in het raam van de variabele inspanning in 2022 worden genomen, bijdragen tot een structurele sanering van de financiën van entiteit I van 1,5 miljard euro (0,3% van het bbp).

Zoals supra vermeld, omvat dat cijfer de verwachte ontvangst van de effectentaks (430,0 miljoen euro) en de extra ontvangsten van btw en accijnzen op tabak (68 miljoen euro).

Het Rekenhof stelt in dat opzicht vast dat de wet van 17 februari 2021 houdende de invoering van een jaarlijkse taks op de effectenrekeningen, in werking is getreden in 2021 en dat de middelenbegroting van 2021 al voorziet in een ontvangst van 398 miljoen euro<sup>15</sup>. Het is bijgevolg van oordeel dat de grotere variabele inspanning in 2022 met betrekking tot de effectentaks beperkt blijft tot een technische correctie van 32 miljoen euro.

Het Rekenhof wijst er bovendien op dat in augustus 2021 zeven verzoeken tot annulering van die wet werden ingediend bij het Grondwettelijk Hof. Het is bovendien moeilijk de werkelijke opbrengst van die taks te bepalen omdat het onder meer onzeker is welk effect de in de wet bepaalde antimisbruikmaatregelen zullen hebben.

Buiten de effectentaks bedraagt de variabele inspanning, gespreid over 25 maatregelen, 1,1 miljard euro (0,2% van het bbp).

Een deel van die variabele inspanning kon worden gerealiseerd dankzij een spontane verbetering van bepaalde initiële ramingen. Die technische correcties bedragen globaal

<sup>14</sup> Dit rooster is terug te vinden in de algemene toelichting van de initiële begroting 2021, *Parl. St. Kamer*, 55 1576/001, p. 11.

<sup>15</sup> *Parl. St. Kamer*, 1920/001, p. 22 (artikel 37.20.03).



333,6 miljoen euro. Ze hebben betrekking op de begroting van het RIZIV (120,0 miljoen euro), aanvankelijk niet voorziene extra stortingen van dividenden (100 miljoen euro), een betere opbrengst van de btw en van de accijnzen op tabak (68 miljoen euro), de vermindering van de kosten in verband met de Brexit (24,6 miljoen euro) en het uitstel van de inwerkingtreding van het sociaal statuut van kunstenaar (24 miljoen euro).

Voor het overige is de vermindering van het overheidstekort gebaseerd op extra ontvangsten (terugverdieneffecten) die worden verwacht dankzij de stijging van de werkgelegenheidsgraad (280 miljoen euro) onder meer als gevolg van de beslissingen van de regering op dat vlak. Deze terugverdieneffecten komen bovenop de 50 miljoen euro die reeds in het kader van de vaste inspanning werden vermeld. De variabele inspanning omvat ook verschillende besparingsmaatregelen in het socialezekerheidsstelsel (206,6 miljoen euro) en maatregelen die de fiscale ontvangsten (121,5 miljoen euro) en de niet-fiscale ontvangsten (120 miljoen euro) verhogen.

Gelet op de diversiteit van de maatregelen van de begrotingsinspanning in 2022 (die bestaan uit een stijging van ontvangsten of een vermindering van de uitgaven, maar eveneens uit terugverdieneffecten van uit te voeren beleid), beveelt het Rekenhof aan een regelmatige en coherente monitoring te realiseren van al die maatregelen en om voortaan in de algemene toelichting een expliciet overzicht te geven van de effectieve resultaten van de maatregelen die in voorgaande conclaven werden goedgekeurd. Het Rekenhof wijst er in dat verband op dat volgens de FOD BOSA een dergelijke monitoring thans onbestaande is. De opvolging van de goedgekeurde maatregelen, meer in het bijzonder inzake ontvangsten, gebeurt in de meeste gevallen enkel in de loop van de voorbereidende fase van de ontwerpbegrotingen.

### ***Nieuw beleid, sociale taxshift en niet-recurrente maatregelen***

Onder "nieuw beleid" vermeldt de regering een reeks maatregelen die het saldo van entiteit I voor 408 miljoen euro negatief beïnvloeden. Die maatregelen hebben hoofdzakelijk betrekking op de invoering van een nieuwe energienorm (netto 156 miljoen euro), de financiering van het herstel- en transitieplan<sup>16</sup> (53 miljoen euro) en de toekenning van bijkomende begrotingsmiddelen aan de FOD's en instellingen van entiteit I voor specifieke behoeften (200 miljoen euro).

De regering besliste eveneens de promotieval<sup>17</sup> te verminderen door de koopkracht van de lage en middeninkomens te verhogen (via een taxshift). Om die maatregel uit te voeren, is jaarlijks 225 miljoen euro nodig, maar hij zou budgettair neutraal zijn. De regering voorziet immers dat die extra uitgaven zullen worden gecompenseerd door een stijging met hetzelfde bedrag van de fiscale ontvangsten, namelijk: een toename van de accijnzen op tabak (120 miljoen euro), de invoering van een inschepingsbijdrage op bepaalde vliegtuigtickets (30 miljoen euro) en het wegwerken van misbruiken in de niet-doorstorting van de bedrijfsvoorheffing (75 miljoen euro).

<sup>16</sup> Deze generieke term omvat een geheel van maatregelen inzake werk, administratieve vereenvoudiging, bevordering van het ondernemerschap en privé-investeringen voor de omslag naar klimaatneutraliteit. Hij omvat ook het nationaal investeringsplan waarvan sprake in punt 2.2 supra.

<sup>17</sup> Met deze term wordt bedoeld dat bij professionele promotie het nettoloon van de werknemer minder snel groeit dan zijn brutoloon.

De regering besliste tot slot tot nieuwe uitgaven die in principe eenmalig zijn (569 miljoen euro). Het gaat om de uitgaven in het kader van het federaal investeringsplan (200 miljoen euro), de verlenging van de sociale tarieven voor gas en elektriciteit (208 miljoen euro), het aanleggen van een provisie voor de uitgaven van de FOD Volksgezondheid voor de strijd tegen de pandemie (120 miljoen euro) en het financieren van de kosten van het eindloopbaanstelsel van de lokale politie (41 miljoen euro).

Het Rekenhof wijst er tot slot op dat het vorderingensaldo van entiteit I in 2022 zoals bepaald op basis van de beslissingen van het begrotingsconclaaf, wordt beïnvloed door een niet-fiscale ontvangst van 527 miljoen euro. Die stemt overeen met de financiële participatie van de deelstaatentiteiten voor de derde dosis vaccins tegen het coronavirus. Voor deze ontvangst moet echter een samenwerkingsakkoord worden gesloten tussen de federale Staat en de deelstaatentiteiten met betrekking tot het principe en de verdeling van deze financiële deelname.

Het Rekenhof verwijst naar de delen II en III van dit verslag voor een meer gedetailleerd overzicht van de bovenvermelde maatregelen en de opbrengst ervan.

## 2.5 Spending reviews en ontwerp van hervorming van de begrotingsstructuur

### *Spending reviews*

In antwoord op de vraag van de Europese instanties, bepaalde het regeerakkoord dat de *spending reviews*-methode geïntegreerd wordt in het proces van het begrotingsonderzoek.

Deze analysemethode onderzoekt de overheidsuitgaven om deze te herstructureren en zo doeltreffender te maken. Ze veronderstelt het vastleggen van prioriteiten inzake de overheidsuitgaven, het verminderen of schrappen van uitgaven die als weinig doeltreffend worden erkend en het valoriseren van uitgaven die het politieke beleid verbeteren.

De ministerraad keurde daartoe op 18 december 2020 een algemene methodologie goed. In lijn met het voorstel van de Europese Commissie, nam de ministerraad drie proefprojecten in aanmerking omtrent de efficiëntie van de gezondheidszorg, de impact van veralgemeend telewerk op het beheer van de gebouwen van de Staat en tot slot de vrijstellingen van de doorstorting van bedrijfsvoorheffing.

Hoewel de algemene toelichting verduidelijkt dat met de conclusies van die drie projecten rekening is gehouden bij de opmaak van de ontwerp-begroting voor 2022, stelt het Rekenhof vast dat deze drie projecten nog steeds in uitvoering zijn.

Met betrekking tot de efficiëntie van de gezondheidszorg, werd een tussentijds rapport opgemaakt. Dit rapport maakte geen onderwerp uit van een voorstel van maatregelen door de regering.

Naar aanleiding van de definitieve rapporten over de twee andere pilootprojecten stelde de ministerraad van 10 november 2021 voor om concrete acties te koppelen aan de aanbevelingen geformuleerd in deze rapporten. Het betreft in de eerste plaats het onderzoeken van de werkelijke efficiëntie van de vrijstelling van storting van de bedrijfsvoorheffing. Het betreft daarnaast het onderzoeken van de haalbaarheid van de

masterplannen van de Regie der Gebouwen<sup>18</sup> en het centraliseren van de overheidsdiensten in het NWOV-concept. Deze onderzoeken worden ten laatste in de loop van het derde trimester 2022 verwacht en zouden als basis moeten dienen voor de opmaak van de begroting 2023.

De ministerraad van 10 november 2021 selecteerde drie nieuwe *spending reviews-projecten* (nucleair passief, Belspo, verregaandere samenwerking tussen de FOD Financiën, de RSZ en het RSVZ). Die zouden eveneens moeten gebruikt worden voor de opmaak van de begroting 2023, en drie andere projecten (asiel en migratie, onderzoek en ontwikkeling, gerechtskosten) die zullen dienen bij de opmaak van de begroting van het daaropvolgende jaar.

### **Ontwerp van hervorming van de begrotingsstructuur**

De staatssecretaris voor Begroting informeerde het Rekenhof dat zij zich voorneemt de huidige voorstelling van de begrotingskredieten te hervormen en te rationaliseren. Die hervorming moet toelaten de performantie van het politieke beleid gemakkelijker te onderzoeken door de notie van programmabegroting te valoriseren. Thans is geen planning voor de invoering ervan vastgelegd.

Deze nieuwe aanpak zou concreet tot de volgende aanpassingen kunnen leiden:

- het huidige aantal bestaansmiddelenprogramma's, met de kredieten die niet rechtstreeks aan de realisatie van een beleidsdoelstelling zijn gelinkt, zou sterk dalen (één enkel bestaansmiddelenprogramma per FOD);
- buiten de bestaansmiddelenprogramma's zouden de programma's worden georganiseerd op basis van een te halen doelstelling en niet meer, zoals thans in het algemeen het geval, op basis van het organisatorisch criterium, per administratieve dienst;
- in de verantwoordingsnota's zou duidelijk de volgende informatie worden opgenomen: de beschrijving van de strategische doelstellingen en van de verwachte resultaten, de ingezette middelen om deze te halen, en indicatoren of kerncijfers die het mogelijk maken na te gaan in hoeverre die doelstellingen effectief werden gerealiseerd;
- de huidige structuur van de kredieten in vijf niveaus<sup>19</sup> zou worden beperkt tot drie niveaus, waarvan de eerste twee (sectie, programma) het krediet zouden vormen dat door de wetgever wordt goedgekeurd; het derde (basisallocatie) zou een administratief krediet blijven. Die rationalisering zou overigens samengaan met een aanzienlijke vermindering van het huidige aantal basisallocaties. Die vermindering zou gepaard gaan met een specialiteit van de uitgaven buiten de begroting in SAP-Fedcom;
- een deel van de informatie die thans in de parlementaire stukken is opgenomen, zou op een website van het bestuur beschikbaar worden gesteld.

Op basis van de door de FOD BOSA bezorgde informatie, meent het Rekenhof dat dit ontwerp van hervorming beter tegemoetkomt aan de initiële verwachtingen van de wetgever inzake een programmabegroting dan de huidige begrotingsstructuur en de inhoud van de verantwoordingsnota's.

<sup>18</sup> Rekening houdend met de beschikbare budgetten.

<sup>19</sup> Sectie, organisatieafdeling, programma, activiteit en basisallocaties.

Het Rekenhof meent eveneens dat, wil die hervorming doeltreffend zijn, ze vooraf moet worden gegaan door een algemene reflectie over de modaliteiten van de uitvoering ervan. Alle administratieve actoren in kwestie moeten hierbij worden betrokken. Het stelt in dat opzicht vast dat de huidige demarches van de FOD BOSA in die richting lijken te gaan.

De hervorming zou overigens ertoe moeten leiden dat de begroting wordt opgemaakt uitgaande van een definitie en correcte identificatie van de opdrachten en de fundamentele doelstellingen van de besturen en van de politieke overheid, en niet meer zoals dat thans algemeen het geval is, uitgaande van de in het voorgaande jaar toegekende kredieten of van een vooraf gedefinieerde kwantitatieve doelstelling. Het Rekenhof benadrukt in dat opzicht de vereiste al die elementen op te nemen in de parlementaire stukken, hetzij in de eigenlijke ontwerp-begroting, hetzij in de verantwoordingsnota's, omdat anders de informatie voor het parlement verschaalt. Het Rekenhof wijst er in dat verband op dat de FOD BOSA, om dat risico te beperken, hem heeft laten weten procedures te willen ontwikkelen om de presentatie en de inhoud van die nota's te kunnen systematiseren in de door de beoogde hervorming gewenste zin.

### 3 Budgettair meerjarenkader

#### 3.1 Meerjarenprogrammatie

De algemene toelichting bevat een budgettair meerjarenkader voor de periode 2022 tot 2026. Bij ontstentenis van de meerjarentrajecten van entiteit II (gemeenschappen, gewesten en lokale overheden) beperkt dit kader zich tot de evolutie van de budgettaire toestand van de federale overheid en van de sociale zekerheid.

Tabel – Raming 2023-2026 bij ongewijzigd beleid van entiteit I (in miljard euro)

	2022	2023	2024	2025	2026
Ontvangsten	157,1	166,6	173,2	178,8	184,9
Primaire uitgaven	167,4	175,0	183,3	187,2	196,4
<b>Primair saldo</b>	<b>-10,4</b>	<b>-8,5</b>	<b>-8,1</b>	<b>-8,4</b>	<b>-11,5</b>
Intrestlasten	-6,2	-6,1	-6,3	-6,7	-7,1
<b>Vorderingensaldo</b>	<b>-16,6</b>	<b>-14,6</b>	<b>-14,4</b>	<b>-15,0</b>	<b>-18,6</b>
Correcties en <i>one-off</i>	1,1	0,6	0,2	0,2	0,3
<b>Structureel saldo</b>	<b>-15,5</b>	<b>-14,0</b>	<b>-14,2</b>	<b>-14,8</b>	<b>-18,3</b>

Bron: Algemene toelichting

Volgens de algemene toelichting zou het vorderingensaldo van entiteit I evolueren van -16,6 miljard euro in 2022 naar -15,0 miljard euro in 2025. Vervolgens zou het aanzienlijk verslechteren tot -18,6 miljard euro in 2026, voornamelijk door de stijgende tendens van de uitgaven voor sociale uitkeringen (145,8 miljard euro in 2022 en 173,8 miljard euro in 2026).

Om haar traject uit te tekenen, is de regering uitgegaan van de begrotingsgegevens en de macro-economische gegevens zoals het Monitoringcomité van 13 juli en 23 september 2021

die berekende. Vervolgens werden die gegevens aangepast om rekening te houden met de verwachte impact van de maatregelen die werden goedgekeurd tijdens het laatste begrotingsconclaaf.

Om te komen tot het vorderingensaldo 2023-2026 bij ongewijzigd beleid heeft het Monitoringcomité op verzoek van de staatssecretaris voor Begroting rekening gehouden met het effect van de principebeslissingen die de regering in 2020 goedkeurde in het kader van de vaste inspanning zoals hierboven gedefinieerd.

Het Rekenhof benadrukt dat de nadere regels voor het uitvoeren van een groot deel van die principebeslissingen pas geconcretiseerd zullen worden bij de opmaak van de begrotingen 2023 en 2024. De anticipatieve integratie van de maatregelen die onder de vaste inspanning ressorteren, verbetert het vorderingensaldo bij ongewijzigd beleid zoals vermeld in de meerjarenprojecties van de algemene toelichting met nagenoeg 1,3 miljard euro in 2023 en met nog nagenoeg 850 miljoen euro extra in 2024. Die maatregelen omvatten onder meer de maatregelen in verband met de verwachte terugverdieneffecten van de strijd tegen de fiscale en sociale fraude (600 miljoen euro), de stijging van de werkgelegenheidsgraad bij de actieve bevolking (300 miljoen euro) en de lineaire besparingen op het vlak van de primaire uitgaven (300 miljoen euro). Die verbetering vloeit ook voort uit de integratie van een ontvangst van 300 miljoen euro vanaf 2023. Een internationaal akkoord (OESO) over de minimumbelasting voor bedrijven maakt de realisatie van deze ontvangst aannemelijker. De modaliteiten van deze belasting moeten op Europees niveau nog verder uitgewerkt worden. Hierdoor is het thans niet mogelijk zich te vergewissen van de opbrengst waarvan de regering uitgaat.

De meerjarensituatie die de algemene toelichting schetst, omvat ook het effect op middellange termijn van de maatregelen die in 2022 worden aangenomen in het kader van de variabele inspanning. In tegenstelling tot de vaste inspanning, omvat ze niet het verwachte effect van de variabele inspanning die de regering heeft aangekondigd te willen realiseren in 2023 en 2024. A fortiori omvat ze evenmin het eventuele effect van de implementatie van nieuw beleid.

Volgens de informatie die het Rekenhof ontving, zal de verbetering op middellange termijn die voortvloeit uit de variabele inspanning van 2022, 653 miljoen euro bedragen tegen het einde van de legislatuur. Als de maatregelen van gering belang, de stijging van de professionele diesel (50 miljoen euro) en negatieve technische correcties (-162 miljoen euro) buiten beschouwing worden gelaten, vloeit de verbetering uitsluitend voort uit de terugverdieneffecten die worden verwacht van de stijging van de werkgelegenheidsgraad bij de actieve bevolking (560 miljoen euro) en uit de vereenvoudiging en herziening van de trajecten voor professionele re-integratie (180 miljoen euro). Die terugverdieneffecten komen bovenop die van de vaste inspanning waarvan reeds sprake. Het Rekenhof verwijst naar de commentaren die het daaromtrent formuleert in deel II van dit verslag.

### 3.2 Houdbaarheid van de overheidsschuld

De algemene toelichting bevat geen overzicht van de evolutie van de geconsolideerde rijksschuld van de gezamenlijke overheid voor de periode 2020-2026, maar beperkt zich tot entiteit I. Ze raamt de schuldgraad van de federale Staat thans, na de conclaafmaatregelen, op 89,1% in 2022 en op 90,9% van het bbp in 2026 (+1,8% van het bbp).

Het FPB oordeelde in zijn economische vooruitzichten van juni 2021 dat de schuldgraad van de gezamenlijke overheid bij ongewijzigd beleid zou stijgen van 114,1% van het bbp in 2020

naar 123,4% in 2026 (+9,3% van het bbp). Die verwachte evolutie gaat in tegen de aanbeveling van de Hoge Raad van Financiën van april 2021. Die adviseerde om de schuldgraad in een eerste fase te stabiliseren en deze vervolgens continu te verminderen.

Ondanks de stijging van de federale schuldgraad is een verdere daling van de intrestlasten nog mogelijk. Deze daling is mogelijk door de financiële marktvorwaarden in combinatie met het beleid van het Federaal Agentschap van de Schuld van de laatste jaren omtrent de financiering op lange termijn. Het Agentschap raamt de intrestlasten van de federale Staat in 2022 op 6,3 miljard euro, d.i. nagenoeg 947,8 miljoen euro minder dan in 2021. Die dalende trend zou eindigen na 2023 (6,2 miljard euro). Vanaf 2026<sup>20</sup> zouden de intrestlasten opnieuw meer dan 7 miljard euro bedragen.

Het Rekenhof wijst erop dat bij het beoordelen van die ramingen rekening moet worden gehouden met de grote onzekerheid over de evolutie van de inflatie en de intrestlasten, en met de economische gevolgen van de COVID-19-crisis. Door die onzekerheid oordeelde de Europese Commissie dat België, onder meer wegens zijn schuldgraad, een hoog risico vertoont wat de budgettaire houdbaarheid op middellange en lange termijn betreft<sup>21</sup>.

De algemene toelichting bevat ook een sensitiviteitsanalyse die nagaat in hoeverre de schuld gevoelig is voor een wijziging in de intrestvoeten. De analyse wijst uit dat een verhoging van de intrestvoeten met één procentpunt leidt tot een toename van de intrestlasten met 820 miljoen euro, waarvan 660 miljoen euro voor de federale overheid. Thans lijkt het weinig waarschijnlijk dat de Europese Centrale Bank haar programma's voor de aankoop van publieke activa (*Public Sector Purchase Programme* en *Pandemic Emergency Purchase Programme*) grondig zal herzien, althans in 2022. Dat beleid biedt de lidstaten de mogelijkheid zich te financieren tegen zeer voordelige en zelfs negatieve rentevoeten. De effecten van de rijksschuld van de Belgische overheden zijn thans voor 25% in handen van de ECB.

Tot slot herinnert het Rekenhof eraan dat de Europese Raad van de ministers van Financiën de Europese begrotingsregels herbekijkt (zie hoger, punt 2.1). Die regels verplichten de lidstaten onder meer hun schuldgraad terug te brengen tot het referentiepercentage van 60% tegen een ritme dat voor België thans overeenstemt met 2,7% van het bbp per jaar. Dat zou kunnen resulteren in een herziening die de verplichting in verband met de overheidsschuld afzwakt.

## 4 Vorderingsaldo

### 4.1 Vorderingsaldo van België (entiteit I en II)

De algemene toelichting gaat voor België uit van een vorderingsaldo in 2022 van -4,84% van het bbp<sup>22</sup>, dit is -25.183 miljoen euro.

<sup>20</sup> Berekeningen van juni 2021 van het Federaal Agentschap van de Schuld.

<sup>21</sup> Europese Commissie, *Debt Sustainability Monitor 2020*, Institutional paper 143, februari 2021, p. 113 en volgende.

<sup>22</sup> Het ontwerpbegrotingsplan 2022 van België van 15 oktober 2021 raamt het vorderingsaldo op -4,9%. De algemene toelichting stemt met dit plan overeen voor de saldi maar niet voor het % van het bbp. Het INR herraamde immers op 18 oktober 2021 het bbp voor 2020 dat met 1,3% steeg. De algemene toelichting houdt hiermee rekening als basis voor de berekening van het bbp 2021 en 2022.

## COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING VOOR BEGROTINGSJAAR 2022 / 23

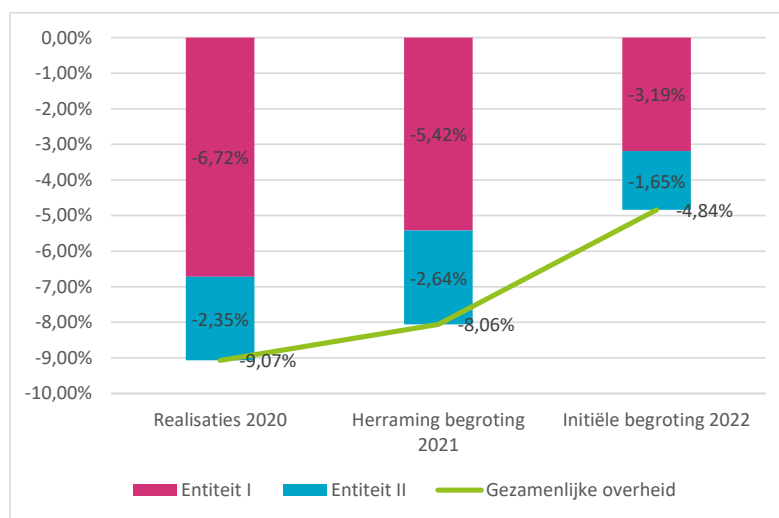
Tabel - Vorderingensaldo voor de gezamenlijke overheid (in miljoen euro)

Omschrijving	Realisaties 2020	Herraming begroting 2021	Initiële begroting 2022
Gezamenlijke overheid	-41.432	-40.014	-25.183
Entiteit I	-30.696	-26.899	-16.577
Entiteit II	-10.736	-13.115	-8.606

Bron: Algemene toelichting

Het vorderingensaldo 2022 zal volgens de algemene toelichting verbeteren met 3,22% van het bbp tegenover dat van 2021 (-8,06% van het bbp).

Grafiek – Vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid (in % bbp)



Bron: Algemene toelichting

De middelenbegroting schrijft 527 miljoen euro in voor de terugbetaling door de gemeenschappen en gewesten van de vaccins voor de derde vaccinatiegolf (boosterprik). Hieromtrent wordt nog politiek onderhandeld. Deel II – hoofdstuk 2 – punt 3 behandelt deze ontvangst meer in detail.

Wegens het ontbreken van een gelijkwaardige uitgave in de begroting van de gefedereerde entiteiten zou het vorderingensaldo van België worden overgeschat.

**Vorderingensaldo entiteit I**

De algemene toelichting raamt voor entiteit I het vorderingensaldo 2022 op -16.577 miljoen euro (-3,19% van het bbp).

## COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING VOOR BEGROTINGSJAAR 2022 / 24

Het geraamde vorderingensaldo verbetert tegenover 2021 met 10.321 miljoen euro (waarvan 8.980 miljoen euro voor de federale overheid, 935 miljoen euro voor de sociale zekerheid en 406 miljoen euro door de nog over entiteit I te verdelen maatregelen).

Tabel - Vorderingensaldo voor entiteit I (in miljoen euro)

Omschrijving	Realisaties 2020	Herraming begroting 2021	Initiële begroting 2022
Entiteit I	-30.696	-26.899	-16.577
Federale overheid	-31.583	-26.096	-17.116
Sociale Zekerheid	887	-803	132
Onverdeelde maatregelen			406

Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

In het vorderingensaldo van entiteit I is dus een onverdeelde correctie van 406 miljoen euro (0,08% van het bbp) verwerkt die voortvloeit uit:

- inkomsten en besparingen die de regering wil realiseren door de verhoging van de werkgelegenheidsgraad met 3.500 jobs (+100 miljoen euro);
- ontvangsten gegenereerd door fraudebestrijding (+200 miljoen euro);
- inkomsten en besparingen die de regering wil realiseren op de opdrachtenbegroting van de openbare instellingen van sociale zekerheid (OISZ) door de doeltreffendheid van deze instellingen te verhogen (+113 miljoen euro);
- de neutralisatie van de impact van de vervroegde overschrijding van de spilindex op de primaire uitgaven van de federale overheid (+193 miljoen euro). De regering gaat er immers vanuit dat de overschrijding van de spilindex budgetneutraal is;
- bijkomende investeringen in de transitie van de economie (-200 miljoen euro).

Het Rekenhof wijst erop dat de regering deze maatregelen nog moet uitwerken. Het is hierdoor niet mogelijk om de juiste impact van sommige maatregelen (de verhoging van de werkgelegenheidsgraad, fraudebestrijding, doeltreffendheid OISZ) te evalueren.

#### Vorderingensaldo entiteit II

De algemene toelichting gaat voor entiteit II uit van een vorderingensaldo in 2022 van -1,66% van het bbp, dit is -8.606 miljoen euro.



Tabel - Vorderingensaldo voor entiteit II (in miljoen euro)

Omschrijving	Realisaties 2020	Herraming begroting 2021	Initiële begroting 2022
Entiteit II	-10.736	-13.115	-8.606
Gemeenschappen en gewesten	-11.255	-12.656	-8.536
Lokale overheden	519	-459	-70

Bron: Algemene toelichting, Rekenhof en FOD BOSA

Voor entiteit II neemt de algemene toelichting de geraamde saldi over van het ontwerpbegrotingsplan 2022. De raming van het vorderingensaldo voor de lokale overheden is gebaseerd op de ramingen van het FPB van juni 2021.

#### 4.2 Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid

De algemene toelichting raamt het vorderingensaldo 2022 van de federale overheid op -17.116 miljoen euro (-3,29% van het bbp) en het begrotingssaldo 2022 op -20.026 miljoen euro<sup>23</sup>. In de algemene toelichting geeft tabel 11 een overzicht van de samenstelling van het vorderingensaldo<sup>24</sup>. De fiscale ontvangsten en de intrestlasten worden rechtstreeks geraamd op ESR-basis, terwijl de niet-fiscale ontvangsten en de primaire uitgaven worden geraamd op kasbasis, waarna de nodige ESR-correcties worden toegepast.

De onderstaande tabel geeft de samenstelling van het begrotings- en vorderingensaldo samengevat weer.

<sup>23</sup> Algemene toelichting, p. 5 en p. 96.

<sup>24</sup> Algemene toelichting, p. 22.

## COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING VOOR BEGROTINGSJAAR 2022 / 26

Tabel – Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid (in miljoen euro)

Omschrijving	Herraming begroting 2021		Initiële begroting 2022	
	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo
<b>Middelen (zie tabel middelen)</b>	<b>50.949</b>	<b>49.572</b>	<b>56.283</b>	<b>56.795</b>
- Fiscale middelen	47.093	45.271	51.466	50.810
- Niet-fiscale middelen	3.856	4.301	4.817	5.985
<b>Uitgaven (zie tabel uitgaven)</b>	<b>-77.242</b>	<b>-80.717</b>	<b>-73.601</b>	<b>-76.821</b>
- Primaire uitgaven	-69.906	-73.463	-67.210	-70.514
- Intrestlasten	-7.336	-7.254	-6.391	-6.307
<b>Onverdeelde correcties</b>	<b>10</b>		<b>-25</b>	
<b>Primair saldo instellingen</b>	<b>188</b>		<b>227</b>	
<b>Saldo federale overheid</b>	<b>-26.096</b>	<b>-31.145</b>	<b>-17.116</b>	<b>-20.026</b>

Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

De algemene toelichting raamt de intrestlasten voor 2022 op -6.391 miljoen euro (-1,23% van het bbp) en dus het primair saldo van de federale overheid op -10.725 miljoen euro (-2,06% van bbp).

**Middelen**

De onderstaande tabel geeft de samenstelling van de middelen samengevat weer.

Tabel – Middelen van de federale overheid (in miljoen euro)

Omschrijving	Herraming begroting 2021		Initiële begroting 2022	
	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo
<b>Fiscale ontvangsten, geraamd volgens ESR</b>	<b>121.201</b>	<b>121.201</b>	<b>128.777</b>	<b>128.777</b>
- Vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	-3.666	-3.666	-3.737	-3.737
- Verschil tussen ESR en kas		-1.955		-796
- ESR-correctie op de fiscale ontvangsten – niet federaal	-5	-5	-5	-5
<b>Subtotaal: fiscale ontvangsten inclusief de vrijstelling van bedrijfsvoorheffing</b>	<b>117.530</b>	<b>115.575</b>	<b>125.035</b>	<b>124.239</b>
- Afdrachten van fiscale ontvangsten	-70.304	-70.304	-73.429	-73.429
- ESR-correctie op de afdrachten van de fiscale ontvangsten – andere	-133		-140	
<b>Fiscale middelen</b>	<b>47.093</b>	<b>45.271</b>	<b>51.466</b>	<b>50.810</b>
<b>Niet-fiscale ontvangsten, geraamd op kasbasis</b>	<b>4.321</b>	<b>4.321</b>	<b>6.001</b>	<b>6.001</b>
- Afdrachten van niet-fiscale ontvangsten	-20	-20	-16	-16
- Correctie ESR-code 8 ontvangsten	-739		-1.160	
- Andere correcties (vnl. moment van registratie)	294		-8	
<b>Niet-fiscale middelen</b>	<b>3.856</b>	<b>4.301</b>	<b>4.817</b>	<b>5.985</b>
<b>Middelen</b>	<b>50.949</b>	<b>49.572</b>	<b>56.283</b>	<b>56.795</b>

Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

Op basis van de commentaar in de algemene toelichting en de aanvullende info van de FOD Financiën geeft het Rekenhof de volgende toelichtingen.

- Fiscale ontvangsten: verschil tussen ESR en kas**

Om de fiscale kasontvangsten voor 2022 te bepalen houdt de algemene toelichting rekening met een correctie op de geraamde ESR-ontvangsten van -796 miljoen euro (tegenover -1.955 miljoen euro voor 2021). Het betreft een verschuiving van 796 miljoen euro ontvangsten

## COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING VOOR BEGROTINGSJAAR 2022 / 28

(tegenover 555 miljoen euro voor 2021), in het bijzonder bij de bedrijfsvoorheffing en de btw. Volgens het ESR moeten de bedrijfsvoorheffing en btw-ontvangsten op kasbasis van januari 2023 immers worden toegerekend aan het boekjaar 2022 en die van januari 2022 aan die van boekjaar 2021. In de correctie voor 2021 is daarnaast ook rekening gehouden met de minderontvangsten door de afschaffing vanaf 2021 van het decembervoorschot voor de bedrijfsvoorheffing (-1.400 miljoen euro).

### Uitgaven

De onderstaande tabel geeft de samenstelling van de uitgaven samengevat weer.

Tabel – Uitgaven van de federale overheid (in miljoen euro)

Omschrijving	Herraamde begroting 2021		Initiële begroting 2022	
	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo
<b>Algemene uitgavenbegroting, vereffeningskredieten sectie 01 t/m 46 en 52</b>	<b>-71.744</b>	<b>-71.744</b>	<b>-69.261</b>	<b>-69.261</b>
- Correctie voor de in deze kredieten vervatte interesten	26	26	26	26
- Onderbenutting	850		850	
- Correctie bni-bijdrage	306			
- Primaire uitgaven van sectie 51	-47	-47	-40	-40
- Correctie uitgaven ESR-code 8 en 9	846		472	
- Correctie moment van registratie	-143		743	
- ESR-code 8 uitgaven van sectie 51 (exclusief aankoop van effecten in het kader van het schuldbeheer)		-1.698		-1.239
<b>Primaire uitgaven</b>	<b>-69.906</b>	<b>-73.463</b>	<b>-67.210</b>	<b>-70.514</b>
<b>Intrestlasten, geraamd volgens ESR (sectie 51)</b>	<b>-7.228</b>	<b>-7.228</b>	<b>-6.281</b>	<b>-6.281</b>
- Correctie intresten van andere secties	-26	-26	-26	-26
- Correctie intresten van te consolideren instellingen	-82		-84	
<b>Intrestlasten</b>	<b>-7.336</b>	<b>-7.254</b>	<b>-6.391</b>	<b>-6.307</b>
<b>Uitgaven</b>	<b>-77.242</b>	<b>-80.717</b>	<b>-73.601</b>	<b>-76.821</b>

Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

Op basis van de commentaar in de algemene toelichting geeft het Rekenhof de volgende toelichtingen.

- **Primaire uitgaven: onderbenutting**

De algemene toelichting raamt de onderbenutting op de primaire uitgaven voor 2022 op 850 miljoen euro<sup>25</sup>. Voor de federale instellingen en de sociale zekerheidsinstellingen voorziet de algemene toelichting, zoals voor 2021, in een onderbenutting van respectievelijk 100 miljoen en 150 miljoen euro. De onderbenutting voor entiteit I bedraagt hierdoor 1.100 miljoen euro. In de afgelopen jaren realiseerde de regering telkens de geraamde onderbenutting.

De beoogde onderbenutting op de primaire uitgaven is niet uitgesplitst onder de verschillende departementen<sup>26</sup>.

#### 4.3 Begrotings- en vorderingensaldo van de sociale zekerheid

De algemene toelichting raamt het vorderingensaldo 2022 van de sociale zekerheid op 132 miljoen euro (-0,03% van het bbp). Tabel 23 van de algemene toelichting geeft voor het vorderingensaldo van de sociale zekerheid een overzicht van de ESR-correcties op het begrotingssaldo weer<sup>27</sup>.

## 5 Structureel saldo

Het structureel saldo wordt berekend vertrekkend van het vorderingensaldo, waarbij de eenmalige maatregelen (*one-off*) worden uitgesloten en een cyclische correctie wordt geïntegreerd die steunt op de zogenaamde *output gap*. Wanneer de werkelijke *output* (het bbp) van een land lager is dan de potentiële *output*, spreekt men van een negatieve *output gap*. In dat geval kan het vorderingentekort met een zeker percentage van de negatieve *output gap* (de cyclische component) worden verminderd.

De algemene toelichting gaat voor België uit van een structureel saldo in 2022 van -4,52% van het bbp<sup>28</sup>, dit is -23.513 miljoen euro.

<sup>25</sup> Tegenover ook 850 miljoen euro voor 2021. In 2020 werd een operationele onderbenutting van 1.453,8 miljoen euro gerealiseerd. De operationele onderbenutting lag bij de niet-aangewende interdepartementale provisies (464,5 miljoen euro), de personeelsuitgaven (249,1 miljoen euro), de werkingsuitgaven (490,1 miljoen euro), de investeringsuitgaven (88,9 miljoen euro) en de inkomens- en kapitaaloverdrachten (161,2 miljoen euro).

<sup>26</sup> De regering heeft ook de onderbenutting van de federale instellingen en de sociale zekerheidsinstellingen niet over de verschillende instellingen verdeeld.

<sup>27</sup> Algemene toelichting, p. 44-45.

<sup>28</sup> Het ontwerpbegrotingsplan 2022 van België van 15 oktober 2021 raamt het structureel saldo op -4,6%. Zie voetnoot 22.

## COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING VOOR BEGROTINGSJAAR 2022 / 30

Tabel - Structureel saldo voor de gezamenlijke overheid (in miljoen euro)

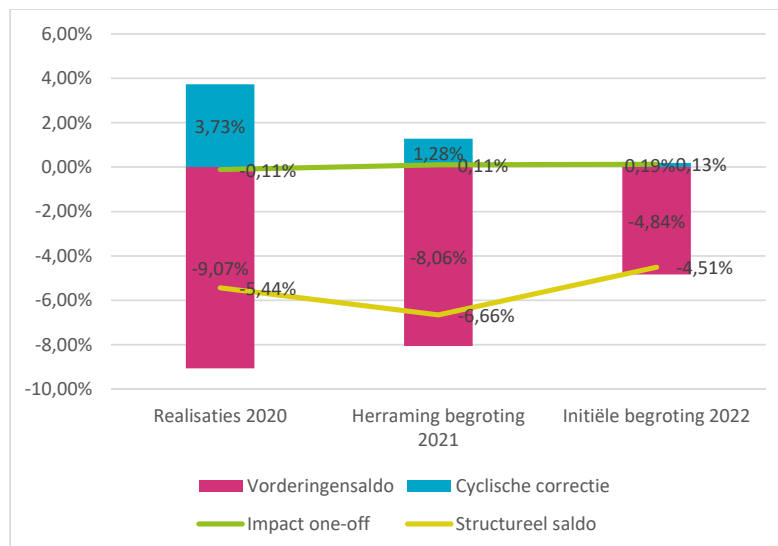
Omschrijving	Realisaties 2020	Herraming begroting 2021	Initiële begroting 2022
Vorderingensaldo	-41.432	-40.014	-25.183
Correctie cyclische component	17.052	6.375	982
Correctie one-off	-496	564	688
<b>Structureel saldo</b>	<b>-24.876</b>	<b>-33.076</b>	<b>-23.513</b>

Bron: Algemene toelichting

De *output gap* is gebaseerd op de ramingen van de economische begroting van 9 september 2021 van het FPB, dat de *output gap* voor 2021 en 2022 raamde op respectievelijk -2,1 en -0,3%.

De overgang voor 2022 van het vorderingstekort naar het structureel saldo wordt dus gemaakt door de correctie voor de cyclische component in verband met de negatieve *output gap* (+982 miljoen euro of +0,19% van het bbp) en het neutraliseren van de eenmalige maatregelen (+688 miljoen euro of +0,13% van het bbp).

Grafiek – Structureel saldo van de gezamenlijke overheid (in % bbp)



Bron: Algemene toelichting

**Structureel saldo entiteit I**

De algemene toelichting raamt het structureel saldo van entiteit I in 2022 op -15.464 miljoen euro (-2,97% van het bbp). De raming houdt rekening met correcties voor de cyclische

component van +662 miljoen euro (+0,13% van het bbp), voor de *one-off* van +300 miljoen euro (+0,06% van het bbp) en voor de overdrachten naar entiteit II van +152 miljoen euro (+0,03% van het bbp).

In de correctie van de *one-off* is het afrekeningssaldo 2021 van de bijzondere financieringswet (+819 miljoen euro) tegenover entiteit II verwerkt en een vermindering van -519 miljoen euro voor de eenmalige maatregelen (zijnde de hervorming van de vennootschapsbelasting).

De correctie tegenover entiteit II voor het afrekeningssaldo 2021 van de bijzondere financieringswet en de correctie voor de overdrachten naar entiteit II beïnvloeden enkel het respectievelijke structureel saldo van de entiteiten onderling, maar niet dat van de gezamenlijke overheid.

Tabel - Structureel saldo voor entiteit I (in miljoen euro)

Omschrijving	Realisaties 2020	Herraming begroting 2021	Initiële begroting 2022
Vorderingensaldo	-30.696	-26.899	-16.577
Correctie cyclische component	11.491	4.296	662
Correctie one-off	-1.870	-93	300
Correctie overdrachten	1.639	550	152
<b>Structureel saldo</b>	<b>-19.435</b>	<b>-22.146</b>	<b>-15.464</b>

Bron: Algemene toelichting

#### Structureel saldo entiteit II

De algemene toelichting gaat voor entiteit II uit van een structureel saldo in 2022 van -1,55% van het bbp, dit is -8.049 miljoen euro. De raming houdt rekening met correcties voor de cyclische component van +320 miljoen euro (+0,06% van het bbp), voor de *one-off* van +388 miljoen euro (+0,08% van het bbp) en voor de overdrachten van entiteit I van -152 miljoen euro (-0,03% van het bbp).

In de correctie van de *one-off* is het afrekeningssaldo 2021 van de bijzondere financieringswet (-819 miljoen euro) tegenover entiteit I verwerkt en een vermindering van 1.207 miljoen euro voor de eenmalige maatregelen. Het betreft de neutralisatie van de uitgaven in 2022 voor noodhulp en wederopbouw naar aanleiding van de overstromingen in de zomer van 2021<sup>29</sup>. In 2021 worden hiervoor ook 1.167 miljoen euro uitgaven als eenmalig aangemerkt en geneutraliseerd (waarvan 36 miljoen euro federaal).

<sup>29</sup> Bijlage 2 bij het ontwerp-begrotingsplan 2022 van België bevat een overzicht van de geraamde uitgaven voor noodhulp en wederopbouw in 2021 en 2022.

## 6 Naleving van de Europese verplichtingen m.b.t de opmaak van de federale ontwerpbegroting

Om overeenstemming met de Europese begrotingsreglementering (*Six-Pack*<sup>30</sup>, het Verdrag inzake Stabiliteit en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie (*Fiscal Compact*<sup>31</sup>) en *Two-Pack*<sup>32</sup>) te bereiken, heeft de wet van 10 april 2014<sup>33</sup> de wet van 22 mei 2003 op een aantal punten aangepast. De wet van 12 september 2021<sup>34</sup> heeft sommige van deze aanpassingen nog verder gewijzigd.

De federale ontwerpbegroting (en in het bijzonder de algemene toelichting) beantwoordt aan de nieuwe begrotingsvereisten, de driejaarlijkse evaluatie van de begrotingsprognoses door een onafhankelijke instantie buiten beschouwing gelaten.

<sup>30</sup> De *Six-Pack* omvat vijf verordeningen en één richtlijn. Het betreft, enerzijds, de uitbouw van een Europees begrotingskader, en anderzijds, het voorkomen en bijsturen van macro-economische onevenwichten. Ze zijn geldig voor de 27 lidstaten.

<sup>31</sup> De wet van 18 juli 2013 houdende instemming met het Verdrag inzake Stabiliteit en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie werd, na instemming door de deelstaten, bekrachtigd op 28 maart 2014 en trad in werking op 1 april 2014.

<sup>32</sup> De *Two-Pack* bestaat uit twee verordeningen en is enkel van toepassing van de lidstaten van de eurozone. Het betreft, enerzijds, een bijkomende versterking van het budgettair kader zoals bepaald in de *Six-Pack*, en anderzijds het versterken van het economisch en budgettair toezicht op eurolanden met ernstige financiële moeilijkheden.

<sup>33</sup> Wet van 10 april 2014 tot wijziging, met het oog op de gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2011/85/EU, van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de Federale Staat en houdende diverse bepalingen betreffende de begrotingsfondsen.

<sup>34</sup> Wet van 12 september 2021 tot wijziging van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.



## HOOFDSTUK 2

## Financiering van andere entiteiten en overige transfers

Op basis van de gegevens in de algemene toelichting en in het ontwerp van algemene uitgavenbegroting 2022, bedragen de middelen die in 2022 aan andere overheden worden overgedragen globaal 115,8 miljard euro<sup>35</sup>. Het bedrag dat aan de diverse entiteiten wordt overgedragen (115,8 miljard euro) vertegenwoordigt 88,9% van de geraamde ontvangsten die de federale Staat in 2022 zal innen (130,2 miljard euro).

Tabel Overzicht van de middelen overgedragen aan andere overheden

	Begrotings-kredieten	Toewijzing (zonder eigen ontvangsten)	Eigen ontvangsten	Totaal
Deelstaatentiteiten	14.045,2	34.475,9	14.267,9	<b>62.789,0</b>
Sociale zekerheid	22.408,6	19.563,8	295,7	<b>42.268,1</b>
Europese Unie	4.073,8	-	3.234,7	<b>7.308,5</b>
Lokale overheden	3.173,5	297,0	-	<b>3.470,5</b>
<b>Totaal</b>	<b>43.701,1</b>	<b>54.336,7</b>	<b>17.798,3</b>	<b>115.836,1</b>

Bron: algemene toelichting en algemene uitgavenbegroting

### 1 Financiering van de deelstaatentiteiten

De overdrachten aan de deelstaatentiteiten bedragen globaal 62,8 miljard euro. Meer dan de helft ervan (34,5 miljard euro, 54,9%) verloopt via toewijzingsfondsen. Die moeten vermelden welk deel van de opbrengst uit belastingen, inningen en stortingen aan andere overheden wordt toegewezen.

Het Rekenhof merkt op dat die toewijzingsfondsen ten onrechte bedragen vermelden en omvatten die ontvangsten en uitgaven voor rekening van derden zijn. Het gaat onder meer om het aandeel van de gewestelijke personenbelasting (10,4 miljard euro) en de verkeersboetes (267,7 miljoen euro).

<sup>35</sup> Die gegevens omvatten niet de opcentiemen die aan de lokale besturen worden gestort, noch de uitgaven die de Staat verricht voor rekening van de gemeenschappen bij wijze van financiering van bepaalde ziekenhuisinfrastructuren.

## 2 Financiering van de sociale zekerheid

De begrotingskredieten voor de sociale zekerheid bedragen 22,4 miljard euro. Het gaat voornamelijk om de bedragen voor de financiering van de pensioenen van de overheidssector en van het spoorwegpersoneel (12,9 miljard euro), om de evenwichtsdotaties van het werknemersstelsel en van het stelsel van de zelfstandigen (6,2 miljard euro) en om de algemene dotatie aan het werknemersstelsel (2,6 miljard euro).

De via toewijzingsfondsen overgedragen middelen vertegenwoordigen in 2022 nagenoeg 19,9 miljard euro. De alternatieve financiering van de sociale zekerheid wordt voornamelijk verzekerd via de fiscale ontvangsten. Die bedragen 19,6 miljard euro, waarvan 15,1 miljard euro afkomstig van de btw, 4,0 miljard euro van de roerende voorheffing en 0,5 miljard euro van de bedrijfsvoorheffing.

Het Rekenhof merkt op dat sommige eigen ontvangsten van de sociale zekerheid, net zoals die van de deelstaatentiteiten, ten onrechte zijn ingeschreven in de toewijzingsfondsen. Die ontvangsten houden verband met de sociale Maribel (128,1 miljoen euro) en met de bijzondere socialezekerheidsbijdragen die werden bepaald bij de inkohiering van de PB (167,6 miljoen euro).

## 3 Financiering van de Europese Unie

De volgende tabel bevat het overzicht van de overdrachten van financiële middelen aan de Europese Unie zoals vermeld in de begrotingsdocumenten.

Tabel – Aan de Europese Unie overgedragen ontvangsten (in miljoen euro)

Aan de EU overgedragen ontvangsten	2021 aangepast	2021 opnieuw geraamd	2022 initieel
Algemene middelen van de Schatkist (bni)	4.555,3	4.555,3	4.073,8
		(0%)	(-11%)
Btw	637,1	590,4	629,4
		(-7%)	(+7%)
Douanerechten	2.466,5	2.422,6	2.605,3
		(-2%)	(+8%)
<b>Totaal</b>	<b>7.658,9</b>	<b>7.568,3</b>	<b>7.308,5</b>
		<b>(-1%)</b>	<b>(-3%)</b>

Bron: Algemene toelichting

Het Rekenhof herinnert aan het bijzondere statuut van het begrotingskrediet voor de overdracht van de bni-middelen<sup>36</sup>. De Belgische Staat heeft geen invloed over dat begrotingskrediet. De instanties van de Europese Unie bepalen dit bedrag immers in het raam van de meerjarenbegroting van de EU. Het steunt op de ontwerpbegroting 2022 van de Europese Commissie, die het Europees Parlement nog moet bespreken.

De evolutie van het krediet in 2021 en 2022 is voornamelijk te verklaren door de prefinanciering van de *Brexit Adjustment Reserve (BAR)* in 2021. De BAR is een fonds dat steun biedt aan diverse sectoren die getroffen worden door de Brexit, waaronder de visserij. De middelen van het fonds werden voor 80% aangelegd in 2021, zijnde 4,0 miljard euro tegen de prijzen van 2018 (4,2 miljard euro tegen lopende prijzen). De betalingen gebeuren gefaseerd van 2021 tot 2025. België zou recht hebben op een 386,6 miljoen euro<sup>37</sup> waarvan 120 miljoen euro in 2021 en 91,8 miljoen euro in 2022. De middelen komen evenwel de deelstaatentiteiten toe en zullen als derdengelden behandeld worden. Thans zijn geen middelen voor de federale overheid bestemd.

#### ***Belasting op niet-gerecycleerd verpakkingsafval uit kunststof***

In het kader van het herstelplan *Next Generation* moet elke EU-lidstaat vanaf 1 januari 2021 een bijdrage storten voor niet-gerecycleerd verpakkingsafval uit kunststof. De bijdrage maakt deel uit van de beslissing over de eigen ontvangsten van de Europese Commissie. Alle lidstaten hebben die beslissing geratificeerd in overeenstemming met de eigen grondwettelijke vereisten (voor België is dat de wet van 16 maart 2021) zodat de beslissing van kracht is.

Omdat er geen akkoord met de gewesten is, is een financiering door de federale regering van de bijdrage die geraamd wordt op 150 miljoen euro niet uit te sluiten. Vooralsnog is er geen samenwerkingsakkoord met de gewesten in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd en hiertoe geen bedrag in de begroting ingeschreven.

<sup>36</sup> Programma 52.40.1 Overdracht naar de begroting van de Europese Unie, bni: bruto nationaal inkomen.

<sup>37</sup> Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1803 van de Commissie van 8 oktober 2021 tot vaststelling van de voorlopige aan elke lidstaat toegewezen bedragen uit de middelen van de reserve voor aanpassing aan de Brexit en van het minimumbedrag aan steun voor lokale en regionale kustgemeenschappen.

## DEEL II

## Ontvangsten Entiteit I

## HOOFDSTUK 1

## Ontvangsten van de federale overheid

## 1 Algemene evolutie van de ontvangsten

De algemene toelichting raamt de door de federale overheid te innen ontvangsten (lopende ontvangsten en kapitaalontvangsten) voor 2022 op 130,2 miljard euro. Deze nemen met 8,6% toe tegenover de laatste ramingen van 2021. Ze bestaan voornamelijk uit fiscale ontvangsten (+7,5% tegenover de vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten van 2021). De hiernavolgende punten van dit hoofdstuk bespreken deze toename uitgebreider.

Tabel – Totale kasontvangsten (in miljoen euro)

	Vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten 2021	Initieel 2022	Vershil
Fiscale ontvangsten	115.575	124.240	+8.665
Niet-fiscale ontvangsten	4.288	5.966 <sup>38</sup>	+1.678
<b>Totale ontvangsten</b>	<b>119.863</b>	<b>130.206</b>	<b>+10.343</b>
Afdrachten Europese Unie	3.013	3.235	+222
Afdrachten gewesten en gemeenschappen	46.655	48.760	+2.105
Afdrachten sociale zekerheid	20.011	19.860	-151
Diverse afdrachten	645	1.591	+946
<b>Totale afdrachten</b>	<b>70.324</b>	<b>73.445</b>	<b>+3.121</b>
<b>Middelenbegroting</b>	<b>49.539</b>	<b>56.761</b>	<b>+7.222</b>
<b>(Percentage van de middelenbegroting)</b>	<b>(41,3%)</b>	<b>(43,6%)</b>	

Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

<sup>38</sup> Zonder een niet-fiscale ontvangst van 35,0 miljoen euro i.v.m. de monetisatieverrichtingen van de Koninklijke Munt van België.

Als geen rekening wordt gehouden met afdrachten via de kredieten van de algemene uitgavenbegroting, bedragen de afdrachten aan andere overheden 73,4 miljard euro. Dat is 4,4% meer dan de vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten van het jaar 2021. De overdrachten betreffen nagenoeg uitsluitend de fiscale ontvangsten<sup>39</sup>. De geraamde fiscale ontvangsten 2022, te innen door de federale overheid, worden voor 59,1% overgedragen aan andere beleidsniveaus of publieke entiteiten. Meer gedetailleerde informatie over die overdrachten is opgenomen in deel I, hoofdstuk 2, en verderop in dit hoofdstuk.

De in de middelenbegroting in te schrijven ontvangsten worden op 56,8 miljard euro geraamd. Dat is 14,6% meer dan de vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten van het jaar 2021.

De federale Staat is ook verantwoordelijk voor de volledige inning van een aantal belastingen voor derden (gewestbelastingen en douanerechten), voor een globaal bedrag van 7,0 miljard euro. De algemene toelichting vermeldt geen raming van de gemeentelijke opcentiemen op de personenbelasting.

## 2 Fiscale ontvangsten

### 2.1 Evolutie van de kasontvangsten

De ontvangsten op kasbasis voor 2022 worden geraamd op 124.239,9 miljoen euro, een stijging van 8.665,1 miljoen euro (+7,5%) tegenover de vermoedelijke ontvangsten van 2021.

Sedert 2014 raamt de FOD Financiën de geraamde fiscale ontvangsten echter in eerste instantie op ESR-basis. Deze bedragen 128.776,9 miljoen euro (zie punt 2.2). Om tot de kasontvangsten te komen, past hij de nodige "kascorrecties" (-4.537 miljoen euro) toe. Deze correcties betreffen in hoofdzaak<sup>40</sup> de inkomsten uit de directe belastingen en in het bijzonder de bedrijfsvoorheffing<sup>41</sup> (voor 2022 geraamd op -3.736,5 miljoen euro). In 2022 moet er bijkomend rekening gehouden worden met de opschorting van het voorschot van de bedrijfsvoorheffing van december 2021 (+1,4 miljard euro).

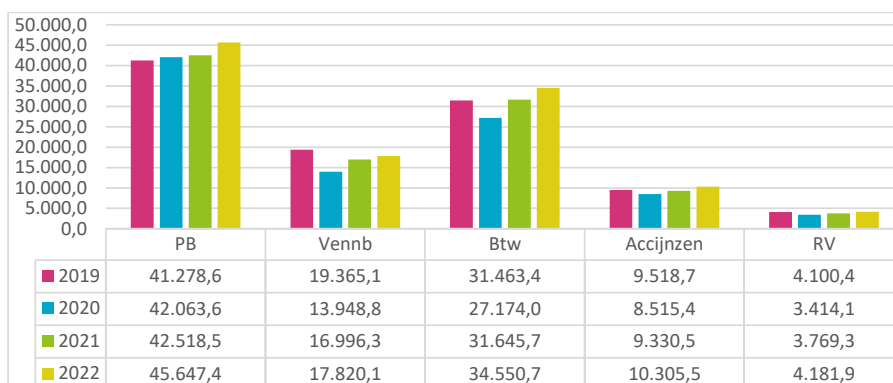
Onderstaande grafiek geeft de evolutie van de fiscale ontvangsten in 2021 en 2022 weer, na de sterke daling in 2020 ten gevolge van de COVID-19-crisis. Enkel de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting vertonen in 2022 nog altijd een lagere opbrengst dan in 2019. Dit is het gevolg van de verdere verschuiving naar de voorafbetalingen en de daaruit voortvloeiende lagere kohieren in de jaren, volgend op het inkomstenjaar (inmiddels geraamd op een verhouding 85/15).

<sup>39</sup> Er is ook in voorzien om een bedrag van 16 miljoen euro aan niet-fiscale ontvangsten over te dragen aan de gewesten.

<sup>40</sup> De andere correcties zijn de neutralisatie van de betalingstermijnen en de neutralisatie van de BLEU-belastingen op de accijnsontvangsten.

<sup>41</sup> Uit ESR-oogpunt worden de inkomsten uit de bedrijfsvoorheffing (52.914,2 miljoen euro) immers bruto geraamd, dus zonder rekening te houden met de diverse vrijstellingen die de FOD Financiën voor 2021 raamt op 3.736,5 miljoen euro.

Grafiek - Evolutie fiscale kasontvangsten 2019-2022



De ontvangsten uit de bedrijfsvoorheffing nemen toe in 2022 (+7,2% of 3.305,7 miljoen euro t.o.v. de ramingen 2021) door de macro-economische groei, de conclaafmaatregelen (+127 miljoen euro) en de afschaffing van het decembervoorschot in december 2021 (+1,4 miljard euro).

De voorafbetalingen stijgen met 665,4 miljoen euro (+4,1% t.o.v. 2021), waarvan 615,9 miljoen euro voor de vennootschapsbelasting. De toename wordt verklaard door een macro-economische groei van 505 miljoen euro, de bijkomende weerslag van de eerdere maatregelen (+124 miljoen euro) en de conclaafmaatregelen (+36,4 miljoen euro).

De zuivere btw (+9,2% of 2.904,9 miljoen euro) neemt in hoofdzaak toe door de macro-economische groei en de impact van de COVID-19-maatregelen in 2021 (in hoofdzaak de tariefverlaging in de horeca voor 447 miljoen euro).

De ontvangsten uit de accijnzen (+10,4% of 975 miljoen euro t.o.v. 2021) houden rekening met de omzetting van de federale heffingen op elektriciteit en gas naar accijnzen (+675,9 miljoen euro), de accijnsverhogingen op tabak (+198,4 miljoen euro) en de vermindering van de teruggave op professionele diesel (+41,9 miljoen euro).

De stijging van de roerende voorheffing (+10,9% of 412,6 miljoen euro t.o.v. 2021) wordt in belangrijke mate verklaard door de macro-economische groei van de roerende voorheffing op dividenden (+10,5% of 273,3 miljoen euro) en het herstel van de roerende voorheffing op intresten naar het niveau van 2019 (+10,6% of +152 miljoen euro).

De fiscale maatregelen worden in punt 2.4 verder besproken.

## 2.2 Basisraming van de FOD Financiën

### 2.2.1 Algemeen

Voor de raming van de ontvangsten op ESR-basis maakt de Stafdienst Beleidsexpertise van de FOD Financiën voor de belangrijkste inkomstencategorieën (personenbelasting, vennootschapsbelasting, btw en accijnzen) gebruik van een gededaggeerd macroeconomisch model. Dit model wordt periodiek herzien om rekening te houden met de maatschappelijke evoluties en de gewijzigde parameters. De FOD Financiën houdt

desgevallend ook rekening met een gewijzigd kohieringsritme. Vooral bij de kohiering van de personenbelasting streeft de FOD Financiën ernaar om het kohieringsritme jaarlijks te versnellen.

Voor de raming van de ontvangsten uit de roerende voorheffing gebruikt de stafdienst een specifieke, doch geen constante methode. De negatieve trend van de roerende voorheffing in de voorbije jaren noopten de FOD Financiën al meermaals tot een bijsturing van zijn ramingsmethode. De andere inkomsten worden geraamd door de bevoegde administraties.

De modellen vertrekken van de verwachte fiscale ontvangsten van het lopende jaar die zo correct mogelijk moeten worden ingeschat. De FOD Financiën verrekent vervolgens de impact van al besliste maatregelen, rekening houdende met de inwerkingtreding van de regelgeving (pro rata). In sommige gevallen herhaamt de FOD Financiën de maatregel eveneens op basis van recentere gegevens of op basis van eigen inschattingen.

#### 2.2.2 Raming van de ontvangsten 2021 (ESR)

De FOD Financiën raamde de fiscale ontvangsten voor 2021 op 121.201 miljoen euro, dit is 10.086,4 miljoen euro (of +9,1%) hoger dan de realisaties van 2020. Er zijn minderontvangsten voor het in eigen beheer nemen van de onroerende voorheffing door het Waals gewest (-3,6 miljoen euro). De FOD Financiën kon geen verklaring geven voor de sterke toename van de terugbetaling van de roerende voorheffing (-154,4 miljoen euro).

De FOD Financiën houdt rekening met de verdere verlenging van een aantal COVID-19-maatregelen, maar herzielt de impact van deze maatregelen niet op basis van recentere gegevens (zie punt 2.4.2).

Voor de kohieren van de personenbelasting heeft de FOD Financiën de intentie om hetzelfde versnelde kohieringsritme van vorig jaar aan te houden. De versnelling wordt bijgevolg structureel. Dit betekent dat 99% van het te kohieren bedrag<sup>42</sup> voor aanslagjaar 2021 (geraamd op -5.261,3 miljoen euro) al is opgenomen in de ontvangsten van 2021. Het saldo van 1% is verrekend in 2022. De FOD Financiën heeft deze verhouding niet behouden voor de berekening van de bijkomende impact van de maatregelen met betrekking tot de personenbelasting. Hij geeft wel aan dat hij dit bij de begrotingscontrole zal herbekijken.

De FOD Financiën houdt rekening met de verhoogde bedrijfsvoorheffing op de pensioenen (met als doel de eindbelasting bij de inkohiering te verminderen). De ontvangsten van de bedrijfsvoorheffing verhogen hierdoor met 30 miljoen euro.

#### 2.2.3 Raming van de basisontvangsten voor 2022 (ESR)

De FOD Financiën raamt de ontvangsten voor 2022 op 127.670,5 miljoen euro. Dit is een toename van 6.469,5 miljoen euro (+5,3%) tegenover de geraamde opbrengsten van 2021. Voor de raming van de personenbelasting en de accijnzen van 2022 past de FOD Financiën opnieuw het gebruikelijke model toe op basis van de recentste macro-economische parameters van het FPB<sup>43</sup>. Voor de raming van de vennootschapsbelasting en de btw moet hij bij zijn ramingsmethode nog steeds rekening houden met de tijdelijke effecten van de

<sup>42</sup> Dit betekent niet dat 99% van de totale aangiften zullen gekohierd zijn, maar wel dat in 2022 het nettobedrag van de kohieren (betalingen-terugbetalingen) gereduceerd zal zijn tot 1% van het totale bedrag.

<sup>43</sup> Vastgesteld in de economische begroting van september 2020.

COVID-19-crisis. Hij raamt de andere inkomsten via extrapolatie en inschattingen. Vervolgens voegt hij de bijkomende impact van vroegere maatregelen (-3,8 miljoen euro) toe en houdt hij rekening met een aantal éénmalige effecten in 2021 (1.055,6 miljoen euro)<sup>44</sup>.

Naar aanleiding van het regeringsinitiatief om de mobiliteit versneld te vergroenen, raamde de FOD Financiën de impact van de toenemende elektrificatie van het wagenpark op de ontvangsten van de vennootschapsbelasting. Door de hogere aftrekbaarheid van de autokosten voor een elektrische wagen dalen de inkomsten uit de vennootschapsbelasting. Hij meent dat de negatieve impact voor 2022 (-26,6 miljoen euro) niet bijkomend moet worden opgenomen omdat dit effect deel uitmaakt van het macro-economisch model. Bij toenemende afwijkingen zal het macro-economisch model wel worden herzien. De dalende opbrengsten uit accijnzen op benzine en diesel zijn via de parameters van het FPB verwerkt in de macro-economische raming.

Gelet op de timing heeft de FOD Financiën de fiscale impact van het sociaal akkoord 2021-2022 van 8 juni 2021 niet volledig geïntegreerd. Enkel de verhoging van het minimumloon is via de parameters van het FPB opgenomen in de begroting.

### 2.3 Fiscale ontvangsten na het begrotingsconclaf (ESR-basis)

Terwijl het Monitoringcomité in zijn verslag van 23 september 2021 de fiscale ontvangsten op ESR-basis op 127.670,5 miljoen euro raamde, voorziet de ontwerp-begroting 128.776,9 miljoen euro. De toename (+1.106,4 miljoen euro) is toe te schrijven aan de verrekening van de impact van de fiscale maatregelen zoals beslist tijdens het begrotingsconclaf van 20 oktober 2021.

### 2.4 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen

De netto-weerslag van de maatregelen op de geraamde ontvangsten voor 2022 bedraagt 1.102,6 miljoen euro. Het betreft, enerzijds, de budgettaire impact van maatregelen uit vorige begrotingsconclaven en parlementaire initiatieven tijdens de regeringsvorming (-102,2 miljoen euro) en de COVID-19-maatregelen (+98,5 miljoen euro) en anderzijds de budgettaire impact van de nieuwe fiscale maatregelen (+1.106,4 miljoen euro) die werden beslist in het conclaf van 20 oktober 2021.

Tabel 5 – "Bijkomende weerslag van de fiscale maatregelen in 2022" bij de algemene toelichting (p. 105) bevat een overzicht van deze maatregelen. De raming van deze maatregelen gebeurt eveneens op ESR-basis.

Hieronder bespreekt het Rekenhof zowel de aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen en de COVID-19-maatregelen, als de nieuwe fiscale maatregelen.

#### 2.4.1 Aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen

De aanvullende weerslag van bestaande fiscale maatregelen betreft de impact van maatregelen, zoals opgenomen in vorige begrotingsconclaven en van de parlementaire initiatieven tijdens de periode van de regeringsvorming, met name:

<sup>44</sup> Zie punt 2.4.2 Aanvullende weerslag van de COVID-19-maatregelen en de algemene toelichting, p.104.



Maatregel	
Omzetting EU-richtlijn <i>e-commerce</i>	+125,0 <sup>45</sup>
Verhoging accijnzen op tabak	+99,2
Aflopen fiscale regularisatie (terugverdieneffect)	+40,0
Effectentaks	+30,9
Niet-indexering fiscale uitgaven	+11,0
Fiscaal voordeel vorming	-12,0
Gezinsfiscaliteit	-14,6
Hervorming vennootschapsbelasting	-37,7
Fiscale vrijstelling voor sociaal passief voor het eenheidsstatuut	-50,0
Tijdelijke verhoogde investeringsaftrek	-115,0
Wederopbouwreserve	-179,0
<b>Totaal</b>	<b>-102,2</b>
COVID-19-maatregelen	+98,5

Deze bijkomende impact stemt grotendeels overeen met de ramingen zoals opgemaakt bij de begrotingscontrole van 2021.

Door de regeringsbeslissing om vanaf 1 januari 2022 geen *tariefverhoging van de accijnzen op tabak*<sup>46</sup> door te voeren, zijn de ontvangsten overraamd met 120 miljoen euro (99,2 miljoen euro accijnzen en 20,8 miljoen btw<sup>47</sup>). De beleidsceel argumenteert dat, op basis van de meeropbrengsten vastgesteld in de aangiftes van de accijnzen in juli 2021 (+308 miljoen euro tegenover 2020), de begrotingsdoelstelling van 2022 (+240 miljoen) al is bereikt. Het Rekenhof wijst er wel op dat deze meeropbrengsten grotendeels het gevolg zijn van de lage consumptie in 2020 door de lockdown en een uitzonderlijke lage aangifte in januari 2020. Door de tijdsverschillen tussen aangifte en betaling vertaalt de meeropbrengst in de aangiftes zich bovendien niet op dezelfde manier in de effectieve ontvangsten. De kasontvangsten zijn

<sup>45</sup> Het betreft de bijkomende impact voor de omzetting van de Europese Richtlijn tot vereenvoudiging van de btw-verplichtingen van onlineverkopers, de creatie van een level playing field voor alle aanbieders en garantie tot betere naleving van de btw-verplichtingen. De nieuwe regeling vond ingang vanaf 1 juli 2021. De FOD Financiën raamde de jaarlijkse budgettaire impact op 250 miljoen euro.

<sup>46</sup> De regering besliste bij de opmaak van de initiële begroting van 2021 om, in het kader van een omvattend en krachtig antitabaksbeleid, de bijzondere specifieke accijns op sigaretten en roltabak in de periode 2021-2024 jaarlijks te verhogen. Deze verhoging moet resulteren in een jaarlijkse budgettaire meeropbrengst van 120 miljoen euro. De gecumuleerde opbrengst voor 2022 bedraagt dus 240 miljoen euro.

<sup>47</sup> De bijkomende weerslag van de btw zit vervat in de macro-economische raming, aangezien deze verhoging van accijnzen al is opgenomen in de parameters van het FPB.

eind september 2021 118,7 miljoen euro (exclusief btw) hoger dan in 2020. Het lijkt dan ook weinig waarschijnlijk dat de hogervermelde meeropbrengst in 2021 zal gerealiseerd worden.

De opbrengsten van de *niet-indexering van de fiscale uitgaven*<sup>48</sup> zijn onderraamd met 18 miljoen euro. Aangezien deze maatregel jaarlijks van toepassing is voor de periode 2021-2024, zorgt deze maatregel voor een bijkomende impact van 29 miljoen euro per aanslagjaar (AJ). Rekening houdend met het inkohieringsritme bedraagt de impact voor het begrotingsjaar 2022 29 miljoen (waarvan 5 miljoen voor AJ2021 en 24 miljoen euro voor AJ2022).

De bijkomende impact van het *fiscaal voordeel vorming* is onderraamd met 20,7 miljoen euro omdat het bedrag van -12 miljoen euro de vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing bevat. Deze vrijstelling moet worden opgenomen in de ESR-uitgaven.

De budgettaire impact van de effectentaks kan niet nauwkeurig worden geraamd omdat de belastbare grondslag niet precies gekend is en omdat de hypothesen die de FOD Financiën hanteerde, niet geëvalueerd konden worden. Pas nadat de taks voor het eerst is geïnd<sup>49</sup>, zal men kunnen beoordelen of de ramingen relevant waren. Het Rekenhof verwijst in dat verband naar zijn opmerkingen bij de initiële begroting 2021.

De bijkomende impact voor 2022 (+30,9 miljoen euro) betreft het gedeelte dat bij de inkohiering van de personenbelasting nog zal geïnd worden. De effectieve opbrengst van de taks zal wellicht afhangen van de doeltreffendheid van de antimisbruikmaatregelen en van het vermogen van de belastingdiensten om eventuele pogingen om de taks te omzeilen, op te sporen en te beteugelen. De opbrengst zou ook beïnvloed kunnen worden door de beslissing van het Grondwettelijk Hof, waar in juli 2021 zeven verzoekschriften tot vernietiging van de taks werden ingediend.

De geraamde minderontvangst met betrekking tot de *aanleg van de wederopbouwreserve* (vanaf AJ2022) kan pas geëvalueerd worden bij de begrotingscontrole aangezien de impact van de COVID-19-crisis op de bedrijfsresultaten van het jaar 2020 nog ongekend en moeilijk in te schatten is.

Bij de opmaak van de initiële begroting 2021 ging de regering er vanuit dat de strijd tegen fiscale en sociale fraude 200 miljoen euro zou opleveren in 2021, 400 miljoen euro in 2022, 700 miljoen euro in 2023 en 1.000 miljoen euro in 2024. Zij bevestigde die globale begrotingsdoelstellingen naar aanleiding van de initiële begroting 2022 maar deze vermeldt niet precies hoe de maatregelen zijn uitgesplitst.

Omdat een berekening van het verwachte rendement van de fiscale maatregelen<sup>50</sup> evenals een staat met de realisaties in 2021 ontbreekt, kan het Rekenhof de relevantie van deze raming niet beoordelen.

<sup>48</sup> Artikel 2 van de programmawet van 20 december 2020 bepaalt dat sommige fiscale uitgaven niet worden geïndexeerd voor de aanslagjaren 2021 tot 2024.

<sup>49</sup> De banken zullen deze taks voor het eerst uiterlijk 20 december 2021 doorstorten aan de belastingdienst.

<sup>50</sup> Het Rekenhof heeft enkel een raming van het rendement van de maatregelen in de wet van 2 juni 2021 houdende diverse financiële bepalingen inzake fraudebestrijding ontvangen. Die maakt melding van een rendement van 21 miljoen euro in 2022 en 96,5 miljoen euro tegen 2024.

Het stelt daarnaast op verschillende domeinen vooruitgang vast (btw-gap<sup>51</sup>, controleinstanties van de financiële sector, multidisciplinaire onderzoeksteams). De FOD Financiën kon echter geen kalender voor de invoering van het geheel van de maatregelen bezorgen.

Hoofdstuk 2 van dit Deel II onderzoekt de sociale maatregelen.

#### 2.4.2 Aanvullende weerslag van de fiscale COVID-19-maatregelen

De regering nam de afgelopen maanden geen nieuwe COVID-19-maatregelen meer, maar verlengde wel een aantal bestaande maatregelen<sup>52</sup>. Hoewel deze maatregelen een tijdelijk karakter hebben, werken zij ook nog door in de begroting van 2022.

De FOD Financiën raamt de negatieve impact van de tijdelijke COVID-19-maatregelen op de ontvangsten van 2021 op 1.055,6 miljoen euro. Hij voegt dit bedrag onder de vorm van technische correcties<sup>53</sup> toe aan de fiscale ontvangsten van 2021. Die dienen als basis voor de raming van de fiscale ontvangsten van 2022 (zie *supra*). De begroting houdt bovendien rekening met een bijkomende weerslag van 98,5 miljoen euro aan COVID-19-maatregelen<sup>54</sup> in 2022.

Het Rekenhof stelt vast dat de FOD Financiën voor het merendeel van de maatregelen de initiële raming behoudt. Het herhaalt bijgevolg zijn opmerkingen uit de begrotingsrapporten voor het begrotingsjaar 2021<sup>55</sup>. In het bijzonder voor de maatregel 'verhoogde investeringsaftrek', 'niet-belaste overuren in 2021' en 'vrijgestelde reserve *carry-back*' beschikt de FOD Financiën intussen over nieuwe gegevens waaruit blijkt dat de impact ervan overschat wordt<sup>56</sup>. Het Rekenhof acht het bijgevolg raadzaam om de impact van de COVID-19-maatregelen in de mate van het mogelijke te heramen bij de begrotingscontrole 2022.

#### 2.4.3 Nieuwe fiscale maatregelen

Tijdens het begrotingsconclaaf van oktober 2021 nam de regering maatregelen met een geraamde budgettaire impact van 1.106,4 miljoen euro op de ESR-ontvangsten van 2022.

<sup>51</sup> In het kader van het plan om de btw-kloof te verminderen tussen wat de regering zou moeten ontvangen en wat zij werkelijk ontvangt, zijn reeds verschillende maatregelen beslist en andere in voorbereiding in meerdere werkgroepen.

<sup>52</sup> De maatregel 'niet-belaste overuren in 2021', 'verhoogde thuiswerkvergoeding' en 'kwijschelding huur' werden verlengd tot 30 september 2021. De 'btw-verlaging op mondklappers en handgels' en de 'verlaging van de bedrijfsvoorheffing voor tijdelijke werkloosheidsuitkeringen' werden verlengd tot 31 december 2021.

<sup>53</sup> Zie tabel 4 op p. 104 van de algemene toelichting.

<sup>54</sup> Zie tabel 5 op p. 105 van de algemene toelichting.

<sup>55</sup> Zie *Parl. St. Kamer*, DOC 55 1577/002, p. 29-34.

<sup>56</sup> De FOD Financiën maakte een nieuwe berekeningsnota op voor de verhoogde investeringsaftrek in het kader van de geplande verlenging van het 25% tarief vanaf 2023 (begrotingsconclaaf 2021). Hieruit blijkt een merkbaar lagere impact in de vennootschapsbelasting dan initieel geraamd bij de COVID-19-maatregel. Voor de vrijgestelde reserve *carry-back* en de niet-belaste overuren in 2021 kon de FOD Financiën intussen vaststellen dat de impact van deze maatregel overschat werd.

De maatregelen met een bijkomende impact voor 2022 hebben betrekking op:

- omzetting van energieverheffing in accijnzen (+698,1 miljoen euro);
- taxshift van 225 miljoen euro door de verhoging van de accijnzen op tabak (+120 miljoen euro), de invoering van een inschepingstaks (+30 miljoen euro) en een verscherpte controle op de vrijstelling van de doorstorting van de bedrijfsvoorheffing (+75 miljoen euro)<sup>57</sup>;
- terugverdieneffect van de verhoging van de werkgelegenheidsgraad (+70 miljoen euro);
- vermindering van de terugbetaling van accijnzen op professionele diesel (+50 miljoen euro);
- hervorming van de regeling van buitenlandse kaderleden (+41,9 miljoen euro);
- niet-afrekbaarheid van bedragen betaald in het kader van minnelijke schikkingen en regularisaties (+25 miljoen euro);
- btw op gemeubelde logies (+20 miljoen euro);
- verhoging van het plafond van de gereguleerde vastgoedvennootschap in de zorgsector (+17 miljoen euro);
- terugverdieneffect van de responsabilisering bij arbeidsongeschiktheid en invaliditeit van werknemers (+15,5 miljoen euro) en zelfstandigen (+1,4 miljoen euro);
- hervorming van de fiscale voordelen van sporters (+13 miljoen euro);
- versterking van de controle op de *transfer pricing* (+12,5 miljoen euro);
- versterking van de taxshelter (-3 miljoen euro);
- verhoging van de belastingvermindering voor kinderopvang (-5 miljoen euro).

Daarnaast nam de regering ook maatregelen die geen impact hebben op de ESR-ontvangsten:

- hervorming van de bedrijfsvoorheffing (budget neutraal);
- knelpuntberoepen: defiscaliseren van de gewestelijke premies voor opleiding (geen impact);
- knelpuntberoepen: uitvoering van de sectorale akkoorden in de bouwsector (-9 miljoen euro ESR-uitgave).

Voor de meeste van deze maatregelen kon het Rekenhof van de FOD Financiën of de beleidscel van de bevoegde minister informatie bekomen over de berekeningswijze van de budgettaire weerslag. De toepassingsmodaliteiten voor de maatregelen m.b.t. de taxshift en de hervorming voor de sportbeoefenaars zijn echter nog niet gekend, waardoor het Rekenhof de gevolgen ervan dus niet kan evalueren.

Voor verdere informatie over de fiscale impact van sociale maatregelen verwijst het Rekenhof naar Deel II, Hoofdstuk 2. Het betreft de fiscale terugverdieneffecten van de verhoging van de werkgelegenheidsgraad en van de responsabilisering bij arbeidsongeschiktheid en invaliditeit.

<sup>57</sup> De opbrengst uit de verscherpte controle op de vrijstelling van de doorstorting van de bedrijfsvoorheffing is niet opgenomen in tabel 5 omdat deze maatregel esr-matig als een uitgave wordt beschouwd.

Het Rekenhof formuleert commentaren en opmerkingen over de volgende maatregelen:

***Energienorm (+ 698,1 miljoen euro)***

Vanaf 1 januari eerstkomend zullen alle federale afdrachten (energieheffingen en -toeslagen zoals de federale bijdragen, de offshore-toeslag, enz.) worden geschrapt en in 2022 worden vervangen door een bijzondere accijns op elektriciteit en gas (naar schatting 675,9 miljoen euro) en een bijkomende btw-ontvangst van 22,2 miljoen euro<sup>58</sup>. De tarieven werden dusdanig bepaald dat de ontvangsten zoveel mogelijk aanleunen bij die van 2021<sup>59</sup>. Die accijns heeft het voordeel flexibeler te zijn dan de afdrachten en zal moeten fungeren als een factuurregulator door automatische verhogingen te vermijden, in het bijzonder wanneer de prijs van energie stijgt.

Het bedrag van die ontvangsten wordt integraal doorgestort (via het mechanisme van de toewijzingsfondsen) aan de CREG en aan Elia, voor de financiering van hun opdrachten en de dekking van de federale uitgaven (naar schatting 1,25 miljard euro). Die bijkomende ontvangsten hebben geen impact op het vorderingensaldo van entiteit I.

***Professionele diesel: vermindering van de terugbetaling van accijnzen (+50,0 miljoen euro)***

Professionele gebruikers kunnen een gedeelte van de op diesel betaalde accijnzen terugvorderen. Momenteel bedraagt het terugbetalingstarief 247,6158 euro per 1000 liter. De regering vermindert dit tarief vanaf 1 januari 2022 tot 226,9716 euro per 1000 liter.

De budgettaire opbrengst van 50 miljoen euro gaat uit van ongewijzigde volumes en houdt geen rekening met gedragseffecten (bv. meer tanken in het buitenland). De terugbetaling van de professionele diesel hangt samen met de accijnsontvangsten. Indien de daling van het terugbetalingstarief zou leiden tot volumedalingen, zwakt de "besparing" af door het verlies aan overblijvende accijnsontvangsten. De FOD Financiën merkt in zijn berekeningsnota op dat de netto-opbrengst bij volumedalingen van respectievelijk 1,5% en 5% per jaar slechts 41,4 en 3,9 miljoen euro zou zijn in plaats van 50 miljoen euro en dat de vermindering van de terugbetaling in 2024 per saldo zelfs een negatieve impact op de ontvangsten zou hebben.

***Fiscale regeling voor buitenlandse kaderleden (+41,9 miljoen euro)***

Buitenlandse kaderleden (*expats*) kunnen momenteel op basis van een circulaire van 8 augustus 1983 genieten van een gunstig fiscaal stelsel. Zij worden enkel belast op hun vergoeding voor in België geleverde prestaties en kunnen genieten van ruime onbelaste onkostenvergoedingen. De regering wenst deze regeling aan te passen en te verankeren in wetgeving. Het nieuwe stelsel zal beperkt zijn in de tijd en enkel van toepassing voor belastingplichtigen met een minimale bezoldiging van 75.000 euro per kalenderjaar. De kosten eigen aan de werkgever worden forfaitair vastgelegd op 30% van de basisbezoldiging, met een plafond van 90.000 euro per kalenderjaar.

<sup>58</sup> De accijns is een onderdeel van de belastbare grondslag voor de berekening van de btw, terwijl dat niet het geval is voor de federale bijdrage.

<sup>59</sup> Met uitzondering van een aantal ondernemingen die thans aan het plafond zitten van de federale bijdrage voor gas en die meer zullen betalen in het stelsel van de accijns (geen plafond). De verwachte verhoging wordt echter slechts op 1,3 miljoen euro geraamd.

De FOD Financiën raamt de impact in de personenbelasting op +55,86 miljoen euro, maar houdt verkeerdelijk slechts rekening met het federaal gedeelte in de ontvangsten (41,9 miljoen euro). De geplande wijziging zal naast extra fiscale ontvangsten ook leiden tot minder inkomsten in de sociale zekerheid (-17,4 miljoen euro<sup>60</sup>).

De raming houdt geen rekening met eventuele gedragseffecten, noch met enige overgangperiode. De nieuwe regeling zal in 2022 enkel van toepassing zijn voor nieuwe buitenlandse kaderleden of voor bestaande expats die de omschakeling maken naar het nieuwe statuut. Hierdoor acht het Rekenhof de geraamde impact voor 2022 overschat.

#### ***Btw op gemeubelde logies***

Om de oneerlijke concurrentie die de hotelsector ervaart tegen te gaan, zullen particuliere verhuurders vanaf 1 januari 2022 geen gebruik meer kunnen maken van de btw-vrijstellingsregeling voor kleine ondernemingen<sup>61</sup>.

De FOD Financiën raamt de budgettaire netto-opbrengst op 20 miljoen euro per jaar, waarvan 5,2 miljoen euro aan btw-ontvangsten en 14,3 miljoen euro aan personenbelasting. In tabel 5 van de algemene toelichting (pg. 105) is enkel sprake van een zuivere btw-opbrengst van 20 miljoen euro. In zijn berekeningsnota houdt de FOD Financiën bij de berekening van de btw-opbrengst enkel rekening met een tarief van 6% op aftrekbare kosten. De meeste kosten zullen onderworpen zijn aan een aftrek van 21%. Het Rekenhof merkt daarnaast op dat de budgettaire opbrengst via de personenbelasting van 14,3 miljoen euro waarschijnlijk pas vanaf 2023 geïnd zal worden. Aangezien het hier gaat over huurinkomsten die zelden meer bedragen dan 25.000 euro op jaarbasis, zullen deze zich bovendien waarschijnlijk niet vertalen in verhoogde voorafbetalingen tijdens het inkomstenjaar 2022.

#### ***Verhoging van het plafond van de gereguleerde vastgoedvennootschap (GVV) in de zorgsector (+17 miljoen euro)***

De regering verhoogt de drempel voor de investeringen in zorgvastgoed van 60% naar 80%, waardoor bepaalde dividenden vanaf 2022 niet zouden kunnen genieten van het verlaagd tarief van 15% i.p.v. 30%. Het Rekenhof wijst erop dat de FOD Financiën de opbrengsten van de roerende voorheffing voor dividenden berekende door de toepassing van een groeifactor op de globale inkomsten van 2021. Dit betekent dat dividenden die in 2021 aan een tarief van 30% werden belast, ook in 2022 aan dit tarief zijn opgenomen in de raming. De verhoging van de ontvangsten met 17 miljoen euro is dan ook overbodig.

#### ***Hervorming van de bedrijfsvoorheffing***

Door een afstemming van de barema's van de bedrijfsvoorheffing op de tarieven in de personenbelasting wil de regering er voor zorgen dat het maandelijks netto-inkomen van de belastingplichtige verhoogt en de terugbetalingen bij de inkohieringen verminderen. De hervorming wordt gespreid over drie jaar vanaf januari 2022. Het Rekenhof ontving onvoldoende informatie om de impact te evalueren. Volgens de FOD Financiën zal deze hervorming budgetneutraal zijn omdat het om een loutere verschuiving gaat van de bedrijfsvoorheffing naar de inkohiering. Het Rekenhof wijst erop dat de hervorming op zich budgetneutraal kan zijn, maar dat de lagere bedrijfsvoorheffing in 2022 een negatieve impact

<sup>60</sup> Het Rekenhof ontving geen berekeningsnota voor dit bedrag.

<sup>61</sup> Artikel 56bis, §1, van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde.

heeft op de fiscale ontvangsten van het begrotingsjaar 2022. Deze impact is niet opgenomen. Verder wijst het Rekenhof er ook op dat de verminderde bedrijfsvoorheffing ook een negatieve impact kan hebben op de vrijstelling van doorstorting van de bedrijfsvoorheffing voor de werkgever. Deze is namelijk berekend als een percentage op de ingehouden bedrijfsvoorheffing van de werknemers. Tenslotte merkt het ook op dat voor belastingplichtigen die al een supplement moesten betalen bij de inkohiering, dit bedrag de komende jaren zal toenemen.

***Knelpunten: defiscaliseren van gewestelijke premies***

Om de opleiding in knelpunten te stimuleren wil de regering de vrijstelling op de gewestelijke premies verhogen van 350 euro naar 700 euro per belastingplichtige. De regering verwacht geen budgettaire impact. Het Rekenhof wijst er echter op dat een dergelijke impact niet uitgesloten is als de premies hoger uitvallen dan de oorspronkelijke vrijstelling. Het excedentaire gedeelte was immers onderworpen aan de personenbelasting en opgenomen op de fiche 281.13. De FOD Financiën kan de impact niet ramen, omdat de fiche 281.13 niet de nodige details bevat.

***Knelpunten: uitvoering sectoraal akkoord in de bouwsector***

Om in te spelen op de arbeidstekorten en de hoge werkdruk in de bouwsector, wil de regering het aantal fiscaal voordelige overuren in de bouwsector (conform het sectoraal akkoord 2019-2020) verhogen van 180 naar 220 uren. Door deze maatregel worden de overuren belast aan een lager tarief in de bedrijfsvoorheffing, met een hoger nettoloon voor de werknemer tot gevolg, en kan de werkgever een vrijstelling van doorstorting van de bedrijfsvoorheffing bekomen. De kostprijs van de maatregel bedraagt 15 miljoen euro (9 miljoen euro voor de verlaagde bedrijfsvoorheffing en 6 miljoen voor de vrijstelling van doorstorting). In het begrotingsontwerp is 9 miljoen opgenomen voor de vrijstelling van doorstorting.

***Inwerkingtreding van deze maatregelen***

De staatssecretaris van Begroting gaf haar akkoord voor uitvoering van die maatregelen, op voorwaarde dat het begrotingstraject gevolgd wordt. De FOD Financiën ontving echter nog niet de nodige instructies daarvoor. Bij ontstentenis van die instructies zal het evenwel niet mogelijk zijn het effect van die maatregelen op het begrotingstraject te analyseren. Het Rekenhof beveelt bijgevolg aan snel instructies te geven aan de FOD Financiën opdat hij adequaat hierover zou kunnen rapporteren.

### Andere maatregelen

In de fiscale ontvangsten is er geen rekening gehouden met volgende elementen:

- de maatregelen opgenomen in het sociaal akkoord 2021-2022 van 8 juni 2021:
  - de coronapremie voor werknemers (-61,9 miljoen euro) en zelfstandigen (+9,6 miljoen euro)<sup>62</sup>;
  - de verhoging van het aantal fiscaal gunstige overuren (-58,68 miljoen euro)<sup>63</sup>;
  - de toekenning van relance-overuren voor alle sectoren<sup>64</sup>;
- de wijziging van de vrijstelling van btw op medische verzorging<sup>65</sup> (-6,75 miljoen euro);
- de vergroening van de mobiliteit: de belastingvermindering voor particulieren (-0,7 miljoen euro) en investeringsaftrek voor ondernemingen (-1,6 miljoen euro) voor de installatie van laadpalen.

### 3 Niet-fiscale ontvangsten

De niet-fiscale ontvangsten voor 2022 bedragen 6.001 miljoen euro<sup>66</sup> op kasbasis, d.i. een stijging met 1.679 miljoen euro tegenover de voor 2021 verwachte bedragen.

Na ESR-correcties en overdrachten (-1.183 miljoen euro)<sup>67</sup> bedragen de niet-fiscale ontvangsten met een weerslag op het vorderingensaldo 4.817 miljoen euro, d.i. 961 miljoen euro meer dan de voor 2021 geraamde ontvangsten.

### Dividenden

De COVID-19-crisis had de voorbije twee jaren een ernstige impact op de inning van de dividenden uit de participaties van de federale Staat in de financiële instellingen. Voor 2022 zijn de verwachte ontvangsten (619,4 miljoen euro) in overeenstemming met die van de jaren voorafgaand aan de COVID-19-scrisis. Ze zijn wellicht ongeveer 50 miljoen euro te hoog geschat in het licht van de realisaties van het jaar 2021 (479,3 miljoen euro) en de verwachtingen van de markt.

<sup>62</sup> Wet van 18 juli 2021 houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie. In deze raming wordt geen rekening gehouden met de terugverdieneffecten door bijkomende consumptie.

<sup>63</sup> Raming Rekenhof op basis van de berekeningsnota van de FOD Financiën, waarin enkel de impact van de verlaagde bedrijfsvoorheffing is opgenomen. Het bedrag is samengesteld uit 35,21 miljoen euro minder bedrijfsvoorheffing en 23,47 miljoen euro vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing.

<sup>64</sup> Volgens de regering zal deze maatregel slechts een beperkte budgettaire impact met zich meebrengen, aangezien de bestaande maatregel in de essentiële sectoren tot dusver weinig toepassing vond.

<sup>65</sup> Wet van 11 juli 2021 tot wijziging van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde wat de vrijstelling van de belasting inzake medische verzorging betreft.

<sup>66</sup> Een ontvangst van 35 miljoen euro in verband met de aanmuntingsoperaties van de Koninklijke Munt van België (Titel II, sectie 2, hoofdstuk 18, §1, artikel 97.00.01) moet evenwel worden overgeboekt naar de ontvangsten in verband met de "Opbrengst van leningen en aanverwante verrichtingen zonder invloed op het netto te financieren saldo".

<sup>67</sup> Voornamelijk correcties voor terugbetalingen van deelnemingen en kredietverleningen (code 8-verrichtingen voor 1.160 miljoen euro) waaronder de dekking (617 miljoen euro) van het wisselkoersrisico in samenhang met de betaling in dollar van de F35-vliegtuigen en van de Male-drones waarvan de tegenwaarde in sectie 51 van de algemene uitgavenbegroting is opgenomen.



### ***Terugbetaling door de EU van inningskosten***

De Europese Unie stort de inningskosten voor 25% van de douanerechten aan België terug. Het bedrag stijgt met 317 miljoen euro tegenover de voor 2021 geraamde ontvangsten (313,6 miljoen euro). Het Rekenhof merkt op dat de raming van de in 2021 aan België verschuldigde inningskosten rekening houdt met een uitzonderlijke aftrek van nagenoeg 251 miljoen euro. België is dit bedrag aan de Europese Commissie verschuldigd omdat het geen maatregelen nam om onderwaardering van kleding en schoenen van Chinese oorsprong te bestrijden en om de daarbij ontdoken invoerrechten in te vorderen. De begrotingsdocumenten stellen die compensatie, zoals bepaald in artikel 10 van het wetsontwerp houdende de middelenbegroting voor 2022, niet voldoende transparant voor.

### ***Waarborgen***

De federale overheid heeft in 2020 garantieregelingen geactiveerd voor de toekenning door de banken van nieuwe kredieten en nieuwe kredietlijnen aan ondernemingen en zelfstandigen, mits naleving van bepaalde voorwaarden. In ruil voor die garantie storten de financiële instellingen premies aan de federale Staat. Het Rekenhof stelt vast dat het ontwerp van middelenbegroting 2022 in geen enkele ontvangst voorziet, terwijl in de verantwoordingen sprake is van ten minste 17,3 miljoen euro.

### ***Gerechtskosten***

Gelet op de huidige realisaties<sup>68</sup>, lijken verschillende geraamde ontvangsten in verband met de procedurekosten en gerecupereerde gerechts- en vervolgingskosten inzake belastingen<sup>69</sup> globaal nagenoeg 35 miljoen euro te zijn overschat.

### ***Voucher-fonds***

Wegens de gezondheidscrisis machtigde een ministerieel besluit<sup>70</sup> reisorganisatoren hun klanten een tegoedbon (*voucher*) te geven gelijk aan het bedrag dat werd betaald voor de geannuleerde reis. De maatregel was van toepassing van 20 maart tot 19 juni 2020 en beschermde de reizigers ingeval de organisator failliet zou gaan. Indien de bon niet was gebruikt binnen de termijn van één jaar na uitgifte, kon hij ofwel worden verlengd, ofwel worden terugbetaald binnen een termijn van 6 maanden.

Volgens de verantwoordingen van de middelenbegroting overweegt de regering noodleningen toe te kennen om de reisorganisatoren in staat te stellen het bedrag van die vouchers terug te betalen. De leningen zouden voor maximaal vijf jaar worden toegekend tegen een interestvoet van 3% en zouden via annuïteiten moeten worden terugbetaald. Diezelfde verantwoordingen wijzen erop dat daarvoor 210 miljoen euro is ingeschreven in de coronaprovisie 2021.

<sup>68</sup> De totale realisaties van 2021 medio november bedragen 47,0 miljoen euro voor een voor 2022 begroot bedrag van 92,9 miljoen euro.

<sup>69</sup> Titel I, sectie 2, hoofdstuk 18, §2, artikelen 12.11.10, 12.11.11 en 12.11.12.

<sup>70</sup> Ministerieel besluit van 19 maart 2020 betreffende de terugbetaling van opgezegde pakketreizen.

In het ontwerp van middelenbegroting zijn voor 36,3 miljoen euro<sup>71</sup> ontvangsten ingeschreven voor de terugbetaling in 2022 van de geleende sommen en de desbetreffende intresten. De wettelijke grondslag voor die ontvangst werd op 28 oktober laatstleden goedgekeurd<sup>72</sup>.

### ***Terugbetaling van de vaccins***

Er is voorzien in een uitzonderlijke ontvangst van 527 miljoen euro voor de terugbetaling van de vaccins en andere met het coronavirus samenhangende kosten door de gemeenschappen. Er bestaat thans geen wettelijke basis voor de inning van die ontvangst. Volgens de algemene toelichting *"waarvoor de federale regering vraagt om op het volgende IMC – overlegcomité de gemeenschappen te verzoeken hun bevoegdheid inzake preventie op te nemen"*.

### ***Bijdrage van de energiesector***

Wegens de stijging van de prijzen van elektriciteit in 2021 zou de te verdelen bijdrage van de energiesector voor de ontmanteling van de kerncentrales hoger kunnen uitvallen dan het thans voorgestelde bedrag (minimumbedrag van 72 miljoen euro voor de jaren 2020-2022 na toepassing van het door het koninklijk besluit van 13 oktober 2020 vastgelegde degressiviteitsmechanisme)<sup>73</sup>. De Staat zal overigens 20 miljoen euro ontvangen als bijdrage voor de verlenging van Doel 1 en 2. Er wordt daarentegen geen enkele ontvangst verwacht voor de verlenging van Tihange 1.

### ***Samenwerkingsovereenkomsten***

De federale ontvangsten afkomstig van de veiling van de CO<sub>2</sub>-emissierechten<sup>74</sup> en van de verkoop van de UMTS-licenties<sup>75</sup> worden gedeeltelijk bepaald op basis van de verdeelsleutels die zijn vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomsten die moeten worden gesloten tussen de federale Staat en de verschillende entiteiten (gewesten en gemeenschappen). De verschillende overeenkomsten zijn thans nog niet gefinaliseerd en zodoende wordt het federaal aandeel van die ontvangsten voor 2022 onzeker in de middelenbegroting.

Ondanks het feit dat er geen akkoord is over de verdeling, heeft de regering in het ontwerp van middelenbegroting de federale ontvangsten ingeschreven in verband met enerzijds de CO<sub>2</sub>-emissierechten<sup>76</sup> (42,5 miljoen euro) en anderzijds de multibandlicenties (12,5 miljoen euro).

<sup>71</sup> Titel I, sectie 2, hoofdstuk 18, §1, artikel 26.10.12 – Ontvangen rente in het kader van de geleende middelen aan de reissector voor 3.296 duizend euro en Titel II, sectie 2, hoofdstuk 18, §1, artikel 86.10.06 – Kapitaal terugbetaling in het kader van de geleende middelen aan de reissector voor 32.960 duizend euro.

<sup>72</sup> *Parl. St. Kamer*, DOC 55 2163/007.

<sup>73</sup> De ontvangst 2021 is nu vastgelegd op 83,5 miljoen euro.

<sup>74</sup> Titel I, sectie 2, hoofdstuk 25, artikel 36.90.03 – Opbrengsten van de veiling van de emissierechten in het kader van het *Emission Trading System* – CO<sub>2</sub>-quota. Geraamde ontvangst van 42.500 duizend euro.

<sup>75</sup> Titel I, sectie 2, hoofdstuk 32, artikel 77.30.01 – Ontvangsten afkomstig uit de verkoop van de UMTS-licenties. Totale geraamde ontvangst van 51.698 duizend euro.

<sup>76</sup> De voorgaande ontvangsten worden ingeschreven op het fonds bestemd voor de klimaatresponsabilisering (programma 25-55-9). Er is overigens geen enkele uitgave met betrekking tot het fonds opgenomen in de algemene uitgavenbegroting.

### **Crossborder**

Het *Crossborder*-project in ruime zin slaat op het beleid inzake verkeersboetes en de invordering ervan, zowel ten aanzien van Belgen als van buitenlanders. De verkeersboetes van 2020 bedroegen 434,8 miljoen euro, waarvan 238,9 miljoen euro voor de federale Staat en 195,9 miljoen euro voor de gewesten. In het kader van de vaste inspanning is vanaf 2021 in een extra recurrente netto-ontvangst van 100 miljoen euro voorzien. Volgens de FOD Justitie<sup>77</sup> zou echter slechts 40 miljoen euro worden geïnd voor het jaar 2021. Het Rekenhof herinnert eraan dat het bij zijn onderzoek van de initiële begroting 2021 een voorbehoud had geformuleerd in verband met die ramingen.

Die ontvangst vloeit enerzijds voort uit de toename van de ontvangsten in samenhang met bestaande maatregelen en anderzijds uit bijkomende ontvangsten afkomstig van nieuwe initiatieven zoals investeringen in het gerechtelijk systeem (parket), in de politiezones en in verwerkingscentra. Het Rekenhof verwijst naar deel III van dit verslag voor nadere uitleg over de uitgaven die in het kader van dat project werden gerealiseerd.

Deze extra ontvangsten zullen hoofdzakelijk de gewesten ten goede komen. Het aandeel van de ontvangsten in verband met de verkeersboetes dat in de middelenbegroting van de federale Staat voor 2022 is ingeschreven, bedraagt 248,1 miljoen euro (d.i. een stijging met 9,2 miljoen euro ten opzichte van het referentiejaar 2020).

Naast het bovenvermelde bedrag van 100 miljoen euro wordt op alle via het *Crossborder*-platform geïnde boetes een toeslag geheven om de overtreeders te responsabiliseren<sup>78</sup>. Die niet-fiscale ontvangst wordt op 43 miljoen euro geraamd en zal de werkingskosten van het *Crossborder*-project financieren.

---

<sup>77</sup> Volgens de in de algemene toelichting en door de FOD Financiën verstrekte gegevens kan de stijging van de ontvangsten in samenhang met de verkeersboetes in 2021 worden geraamd op 57 miljoen euro.

<sup>78</sup> Programmawet van 21 juni 2021. Artikelen 15 tot 24 die in werking zouden treden op 23 augustus 2021. De toeslag beloopt 8,84 euro voor een onmiddellijke inning en een minnelijke schikking en 25,32 euro bij een rechterlijk bevel tot betaling en in geval van een veroordeling door een rechtbank. Die bedragen zullen op 1 januari 2022 ook voor het eerst worden geïndexeed op basis van het indexcijfer van de consumptieprijzen van de maand november 2021.

## HOOFDSTUK 2

# Ontvangsten van de sociale zekerheid

## 1 Algemene evolutie van de ontvangsten

Voor 2022 worden de geconsolideerde ontvangsten van de sociale zekerheid (RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, RIZIV-Geneeskundige Verzorging, stelsels buiten Globaal Beheer en stelsel van de overheidspensioenen) geraamd op 117.657,5 miljoen euro.

Tabel - Evolutie van de ontvangsten van de sociale zekerheid (in miljoen euro)

Omschrijving	Ontvangsten 2020	Verwachte ontvangsten 2021	2021-2020 (%)	Geraamde ontvangsten 2022	2022-2021 (%)
Bijdragen	61.972,8	65.260,9	5,31	68.379,2	4,78
Dotaties en toelagen van de overheden	32.507,4	27.259,7	-16,14	24.075,6	-11,68
Alternatieve financiering door de Staat	16.846,1	19.723,3	17,08	19.563,8	-0,81
Andere ontvangsten	5.085,4	5.367,6	5,55	5.638,9	5,05
<b>Totaal</b>	<b>116.411,7</b>	<b>117.611,5</b>	<b>1,03</b>	<b>117.657,5</b>	<b>0,04</b>

Bron: FOD Sociale Zekerheid (juli 2021) en Algemene Toelichting 2022

Het grootste deel van de ontvangsten (58,12%) is afkomstig van de socialezekerheidsbijdragen van de RSZ-Globaal Beheer, van het RSVZ-Globaal Beheer, van het RIZIV-Geneeskundige Verzorging, van de stelsels buiten Globaal Beheer en van het stelsel van de overheidspensioenen. De subsidies van de overheden vertegenwoordigen 37,09% van de totale ontvangsten van de sociale zekerheid en bestaan uit dotaties van de federale Staat en uit subsidies van de deelstaten (20,46%) evenals uit het gedeelte van de fiscale ontvangsten dat wordt toegekend aan de sociale zekerheid (alternatieve financiering: 16,63%).

## 2 Eigen ontvangsten

### 2.1 Bijdragen aan de RSZ-Globaal Beheer

De RSZ raamt de ontvangsten uit bijdragen voor 2022 op 56.097,5 miljoen euro, d.i. een stijging met 2.524,7 miljoen euro (+4,71%) in vergelijking met de voor 2021 verwachte ontvangsten (53.572,8 miljoen euro). Die stijging is gebaseerd op het vooruitzicht van een heropleving van de economische activiteiten en vloeit vooral voort uit een nieuwe raming

van de loonmassa op basis van hypothesen van de economische begroting van het FPB<sup>79</sup> (2.354,9 miljoen euro<sup>80</sup>).

Die raming houdt overigens rekening met de weerslag op de bijdragen van de maatregelen die de regering bij de opmaak van de begroting heeft genomen (cf. punt 4.1):

- het verwachte terugverdieneffect dat samenhangt met het scheppen van 10.000 bijkomende jobs (+70 miljoen euro);
- de hervorming van de "plusplannen" (+47 miljoen euro);
- de hervorming van het regime van de bijdragen van de betaalde sportbeoefenaars (+30 miljoen euro);
- het terugverdieneffect van de geplande maatregelen in het kader van de responsabilisering van alle actoren inzake preventie en re-integratie (+21,2 miljoen euro);
- de nieuwe regeling voor de buitenlandse kaderleden (-17,4 miljoen euro);
- de indeling van de sociale werkplaatsen van categorie 1 in categorie 3 (-2 miljoen euro)<sup>81</sup>;
- de verhoging van de werkbonus (-75 miljoen euro<sup>82</sup>), zoals voorzien in de taxshift<sup>83</sup>.

#### ***Impact van de COVID-19-crisis op de ontvangsten***

Zoals het Rekenhof heeft uiteengezet in zijn Boek 2021 over de Sociale Zekerheid<sup>84</sup> beïnvloedt de COVID-19-crisis de ontvangsten van de RSZ-Globaal Beheer op twee manieren.

Enerzijds doet de geringere economische activiteit de loonmassa dalen, wat leidt tot een structureel verlies aan bijdragen voor de RSZ. Anderzijds leiden de steunmaatregelen ten voordele van de werkgevers tot een daling van de ontvangsten uit bijdragen.

<sup>79</sup> De stijging van de loonmassa wordt geraamd op 4,8% voor 2022 voor de privésector en de openbare sector (met inbegrip van de indexering met +2,3%).

<sup>80</sup> Nettobedrag van de bijdragen van de publieke en private sector.

<sup>81</sup> Er is aanvullend een bedrag van 10 miljoen euro voorzien in de uitgaven van de sociale Maribel.

<sup>82</sup> Er wordt aanvullend een vermindering van het bedrag van de bijzondere socialezekerheidsbijdragen met 150 miljoen euro overwogen.

<sup>83</sup> Op het niveau van entiteit I zal die daling worden gecompenseerd door verschillende fiscale maatregelen (+225 miljoen euro).

<sup>84</sup> Voor een toelichting bij die maatregelen, zie: Rekenhof, "Weerslag van de COVID-19-gezondheids crisis op de ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid", 178e Boek – Deel II – Boek 2021 over de Sociale Zekerheid, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, september 2021, [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

## COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING VOOR BEGROTINGSJAAR 2022 / 54

Tabel - Geraamde kostprijs van de steunmaatregelen voor werkgevers (in miljoen euro)

	Realisaties 2020	Impact 2021 (Boek 2021 over de Sociale Zekerheid)	Impact 2021 (raming oktober 2021) <sup>85</sup>	Impact 2022 (raming oktober 2021)
a) Maatregelen bijdragen 2020				
Compensatie van de kosten van de gelijkstelling van de tijdelijke werkloosheid met gepresteerde dagen bij de berekening van het bedrag van het jaarlijkse vakantiegeld 2020 voor bedienden	0	93,6	92,5	
Compensatiepremie voor de bijdragen van het derde kwartaal 2020 verschuldigd door gesloten ondernemingen die hun omzet sterk zagen dalen en door hun toeleveranciers	332,7	4,0 <sup>86</sup>	4,0	
Doelgroepvermindering voor bedrijven die erkend zijn als onderneming in moeilijkheden en die overgaan tot een tijdelijke collectieve arbeidsduurvermindering	0	2,4	0	
b) Maatregelen bijdragen 2021				
Evenementensector: doelgroepvermindering voor het tweede en het derde kwartaal 2021		22,6	12,7	
Reissector: bijdrageverminderingen voor het tweede en het vierde kwartaal 2020 en voor het eerste kwartaal 2021, en doelgroepvermindering voor het tweede en het derde kwartaal 2021		37,7	22,1	
Hotelsector: doelgroepvermindering voor het tweede en het derde kwartaal 2021		15,4	9	
Doelgroepvermindering voor het derde kwartaal 2021 toegekend aan werkgevers bij een reële toename van het arbeidsvolume tegenover het eerste kwartaal 2021		224,6	224,6	
Compensatie van de kosten van de gelijkstelling van de tijdelijke werkloosheid met gepresteerde dagen bij de berekening van het bedrag van het jaarlijkse vakantiegeld 2021 voor bedienden				46,8
<b>Totaal</b>	<b>332,7</b>	<b>400,3</b>	<b>364,9</b>	<b>46,8</b>

Bron: Rekenhof

<sup>85</sup> De RSZ heeft de kostprijs van de maatregelen opnieuw geraamd op basis van de gekende realisaties. Volgens die gegevens bedraagt die kostprijs in 2021 228,6 miljoen euro, d.i. 136,3 miljoen euro minder dan de ramingen van oktober 2021.

<sup>86</sup> Regularisatie van premies waarmee geen rekening werd gehouden in het derde kwartaal 2020.

Er kan een doelgroepvermindering worden toegekend aan bedrijven die erkend zijn als onderneming in moeilijkheden en die overgaan tot een tijdelijke collectieve arbeidsduurvermindering vanaf het 3<sup>e</sup> kwartaal 2020 tot het kwartaal waarin de tijdelijke aanpassing van de arbeidsduur wordt stopgezet. De impact van die maatregel was initieel op 2,4 miljoen euro geraamd maar omdat de RSZ geen enkele gerealiseerde uitgave heeft vastgesteld sinds de maatregel van kracht werd, besliste de RSZ de impact ervan te annuleren voor 2021.

Er kunnen ook doelgroepverminderingen worden toegekend voor het derde kwartaal 2021 aan werkgevers bij wie het reële arbeidsvolume toenam tegenover dat van het eerste kwartaal 2021. De impact van die maatregel wordt in 2021 op 224,6 miljoen euro geraamd. De doelgroepvermindering zal worden verrekend met de bijdragen van het derde kwartaal 2021. Er zouden niettemin rechtzettingen kunnen worden uitgevoerd in de volgende kwartalen. Die hebben een impact op het boekjaar 2022.

Onder bepaalde voorwaarden kunnen bijdrageverminderingen en doelgroepverminderingen worden toegekend aan bepaalde categorieën van werkgevers uit de evenementensector, de reissector en de hotelsector. De geactualiseerde totale raming voor die drie sectoren belooft 43,8 miljoen euro.

De maatregel "Gelijkstelling van tijdelijke werkloosheid wegens overmacht met gewerkte dagen voor de jaarlijkse vakantie 2021 – bedienden" geeft gevolg aan een initiatief van de sociale partners om een deel te financieren van de (para)fiscale kosten op het vakantiegeld dat in 2022 moet worden betaald aan de arbeiders en aan de bedienden. De regering besliste hiervoor een globale enveloppe van 153,9 miljoen euro toe te kennen. Aan de sector van de jaarlijkse vakantie voor arbeiders wordt een bedrag van 107,1 miljoen euro toegekend. De FOD Sociale Zekerheid zal dit rechtstreeks aan de Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie (RJV) betalen. Van het saldo gaat 46,1 miljoen euro naar het vakantiegeld voor bedienden die getroffen zijn door de gevolgen van de crisis en 0,7 miljoen euro naar dat voor de slachtoffers van de overstromingen. De middelen zullen worden verdeeld onder de werkgevers in verhouding tot de mate waarin zij een beroep moesten doen op de tijdelijke werkloosheid wegens overmacht, dit in de vorm van verminderde werkgeversbijdragen in het tweede kwartaal 2022<sup>87</sup> en gefinancierd via de evenwichtsdotatie 2022.

Geen enkele maatregel ter bestrijding van de gevolgen van de COVID-19-crisis wordt verlengd in 2022. Het zou evenwel kunnen dat sommige maatregelen toch worden voortgezet vanwege de evolutie van de crisis. Dat zal een impact hebben op de RSZ-uitgaven, zowel voor de bijdrageverminderingen en de doelgroepverminderingen als voor de uitgaven in samenhang met de financiering van het globaal beheer.

## 2.2 RSVZ-Globaal Beheer

Volgens de initiële begroting 2022 liggen de bijdragen in het stelsel van de zelfstandigen 271,9 miljoen euro (+6,12%) hoger dan de verwachte ontvangsten voor 2021. Ze bestaan uit de bijdragen betaald door de zelfstandigen (4.455,1 miljoen euro, 94,45%), de bijdragen ten laste van de vennootschappen (253 miljoen euro, 5,36%) en de bijdragen op de vergoedingen aan

<sup>87</sup> De regelgeving moet nog worden aangepast.

mandatarissen en de premies betaald voor de aanvullende pensioenen van zelfstandigen (9 miljoen euro, 0,19%).

### Impact van de COVID-19-crisis

In 2022 worden de ontvangsten uit de bijdragen van de zelfstandigen en de vennootschappen beïnvloed door de COVID-19-crisis. Die impact is dubbel: enerzijds verwacht het RSVZ dat het inningspercentage van de bijdragen in 2021 en 2022 ongeveer 1% lager zal liggen dan in de vorige jaren<sup>88</sup> (geraamd verlies aan ontvangsten: 45,3 miljoen euro in 2021 en 45,4 miljoen euro in 2022), anderzijds is er de invloed op de ontvangsten van 2022 van de maatregelen die in 2020 en 2021 zijn genomen om de impact van die COVID-19-crisis op de bijdragen op te vangen (zie tabel)<sup>89</sup>.

Bij de bijdragen ten laste van de vennootschappen houdt het RSVZ rekening met verlies aan ontvangsten door faillissementen of stopzettingen. Het raamt dat verlies in 2022 op 20,6 miljoen euro (25,1 miljoen euro in 2021). In 2022 heeft ook het uitstel van betaling van de bijdragen nog een weerslag op de ontvangsten (zie tabel).

Tabel – Impact van de COVID-19-maatregelen op de bijdragen verschuldigd aan het RSVZ-Globaal Beheer, in miljoen euro

	Realisaties 2020 (Boek 2021 over de Sociale Zekerheid)	Impact 2021 (Boek 2021 over de Sociale Zekerheid)	Impact 2021 (raming oktober 2021)	Impact 2022 (raming oktober 2021)
Bijdragen van de zelfstandigen	-567,8	-197,1	-252,8	-16,3
Uitstel van betaling van de bijdragen 2020	-411,2	/	/	/
Bijkomende ontvangsten in 2021 of 2022 jaar door het uitstel van betaling voor 2020	/	141,2	141,2	1,7
Uitstel van betaling van de bijdragen 2021	/	-78,5	-59,9	19,8
Vrijstelling van sociale bijdragen	-156,7	-259,8	-247,2	-14,8
Kwijtschelding van bijdrageverhogingen 2020 en 2021	/	Onbekend	-86,9	-23,0
Vennootschapsbijdragen	Onbekend	-19,9	-1,1	16,0
Uitstel van betaling van de bijdragen		-19,9	-20,1	16,0
Bijkomende ontvangsten door het uitstel van betaling van bijdragen voor 2020		Onbekend	19,0	/
<b>Totaal</b>	<b>-567,8</b>	<b>-217,0</b>	<b>-253,9</b>	<b>-0,3</b>

Bron: Rekenhof

<sup>88</sup> Het inningspercentage drukt de verhouding uit tussen de gevorderde ("ingekohierde") bijdragen en de bijdragen die de sociaalverzekeringsfondsen innen.

<sup>89</sup> Voor de realisaties 2020 en de geraamde impact 2021, zie "Weerslag van de maatregelen ingevolge de COVID-19-crisis op de ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid", 178<sup>ste</sup> Boek van het Rekenhof, Deel II, Boek 2021 over de Sociale Zekerheid, Rekenhof, oktober 2021, p. 117-139.



### 2.3 Strijd tegen fiscale en sociale fraude

Ter herinnering (zie punt 2.4.1, hoofdstuk 1 van het huidig deel) bevestigde de regering n.a.v. de opmaak van de initiële begroting 2022 de globale budgettaire doelstelling inzake sociale en fiscale fraude<sup>90</sup>. Maar ze levert geen exacte opdeling van de verschillende maatregelen.

Om het vooropgestelde globale rendement (400 miljoen euro in 2022) te realiseren, moet onder andere het Strategisch Plan voor de strijd tegen sociale fraude worden omgezet in een operationeel actieplan. De beleidsceel van de minister van Werk preciseert dat met die omzetting een aanvang is gemaakt in oktober 2021. Het plan van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) zou uiterlijk op 1 januari 2022 ter goedkeuring moeten worden voorgelegd aan de ministerraad.

Voor de eerste twee kwartalen van 2021 raamt de beleidsceel van de minister belast met de Coördinatie van de fraudebestrijding het rendement van de strijd tegen de sociale fraude<sup>91</sup> op 168 miljoen euro. Die raming<sup>92</sup> groepeerde de rendementen van de hele federale sector, de OISZ inbegrepen.

Voor de evaluatie van de financiële weerslag van de acties in de strijd tegen de sociale fraude verwijst het Rekenhof naar zijn commentaren in zijn Boek 2021 over de sociale zekerheid<sup>93</sup>. Daarin stipt het onder meer aan dat de ramingen van het rendement van de maatregelen omzichtig moeten worden gehanteerd en dat de methodes om de financiële impact te berekenen, niet altijd voldoende onderbouwd zijn.

De beleidsceel van de minister van Werk wijst er ook op dat een aantal maatregelen<sup>94</sup> in het kader van de initiële begroting 2022 een impact zullen hebben voor de strijd tegen fiscale en sociale fraude.

## 3 Financiering van de sociale zekerheid door de overheden

Zoals onderstaande tabel aantoont, bedragen de dotaties van de overheden 5.244,7 miljoen euro (-16,13%) minder dan de realisaties 2020. De initiële ramingen 2022 bedragen 3.187,1 miljoen euro (-11,69%) minder dan de verwachte ontvangsten voor 2021.

<sup>90</sup> 200 miljoen euro in 2021, 400 miljoen euro in 2022, 700 miljoen euro in 2023 en 1.000 miljoen euro in 2024.

<sup>91</sup> Voor het boekjaar 2020 was dat rendement geraamd op 254 miljoen euro.

<sup>92</sup> Informatie aangeleverd door de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) en door de sociale-inspectiediensten.

<sup>93</sup> Rekenhof, "Strijd tegen de sociale fraude", 178<sup>e</sup> Boek, Deel II, Boek 2021 over de sociale zekerheid, Brussel, september 2021, p. 66 tot 74, [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

<sup>94</sup> De aanwerving van 50 sociaal inspecteurs zou 15 miljoen euro per jaar opleveren in de strijd tegen fiscale en sociale fraude (zie Deel III, Hoofdstuk 2, punt 2.1).

### 3.1 Dotaties en toelagen van de overheden

Tabel - Toelagen van de federale Staat aan de RSZ-Globaal Beheer, het RSVZ-Globaal Beheer, het RIZIV-Geneeskundige Verzorging, de stelsels buiten Globaal Beheer en de overheidspensioenen (in miljoen euro)

Omschrijving	Ontvangsten 2020	Verwachte ontvangsten 2021	2021-2020 (%)	Geraamde ontvangsten 2022	2020-2021 (%)
RSZ-Globaal Beheer	14.223,9	9.244,1	-35,01	9.195,9	-0,52
Gewone dotatie van de Staat	2.131,6	2.162,7	1,46	2.213,2	2,34
Specifieke dotatie <sup>(1)</sup>	158,8	160,5	1,04	164,3	2,40
Evenwichtsdotatie van de Staat	10.604,1	5.615,4	-47,04	5.901,5	5,09
Toelagen van de deelentiteiten	1.329,4	1.305,4	-1,80	916,8	-29,77
RSVZ-Globaal Beheer	3.915,4	3.189,5	-18,54	688,6	-78,41
Gewone dotatie van de Staat	378,9	384,1	1,37	393,1	2,35
Evenwichtsdotatie van de Staat	3.536,5	2.805,4	-20,67	295,5	-89,47
RIZIV-Geneeskundige verzorging	1.512,2	1.969,7	30,26	813,3	-58,71
Dotaties van de Staat <sup>(2)</sup>	270,2	747,8	176,75	753,3	0,73
Specifieke dotaties COVID-19	1.242,0	1.221,9	-1,61	60,0	
Dotatie van de Staat voor de overheidspensioenen	12.318,0	12.377,3	0,48	12.887,2	4,12
Stelsels buiten Globaal Beheer	537,9	482,1	-10,37	490,7	1,78
Gewone dotatie van de Staat	447,8	405,6	-9,42	418,2	3,10
Toelagen van de deelentiteiten	90,1	76,5	-15,12	72,5	-5,20
<b>Totaal</b>	<b>32.507,4</b>	<b>27.262,7</b>	<b>-16,13</b>	<b>24.075,6</b>	<b>-11,69</b>

(1) Toelage voor de financiering van de lokale politiezones, begrepen in de middelen van het toewijzingsfonds 66.44.B

(2) Vanaf 2021 wordt, krijgt het RIZIV een structurele dotatie (artikel 191, 1<sup>o</sup>quater van de Ziekteverzekeringswet), bovenop de dotatie voor het Zorgpersoneelsfonds.

Bron: FOD Sociale Zekerheid (juli 2021) en Algemene Toelichting 2022

### 3.2 Alternatieve financiering

De alternatieve financiering 2022 van de sociale zekerheid wordt voornamelijk verzekerd door fiscale ontvangsten die zijn opgenomen in de toewijzingsfondsen. In het voorliggende ontwerp van begroting bedragen deze fondsen 19.563,8 miljoen euro, waarvan 15.040,3

miljoen euro wordt voorafgenomen van de btw, 3.994,7 miljoen euro van de roerende voorheffing en 528,8 miljoen euro van de bedrijfsvoorheffing<sup>95</sup>.

Die middelen dalen in vergelijking met de geraamde realisaties voor 2021 met 159,6 miljoen euro, voornamelijk door de vermindering van de bijkomende alternatieve financiering van de geneeskundige verzorging (-492,5 miljoen euro) die bij koninklijk besluit is vastgelegd.

Wegens de COVID-19-crisis<sup>96</sup> worden voor 2022 opnieuw forfaitaire bedragen vastgelegd voor de ontvangsten van de roerende voorheffing en de btw, in afwachting van de terugkeer naar een normale economische toestand.

16.725,5 miljoen euro van die middelen (-157,2 miljoen euro tegenover 2021) wordt toegekend aan de RSZ, 2.838,3 miljoen euro (-2,3 miljoen euro tegenover 2021) aan het RSVZ.

Naast de voornoemde fiscale ontvangsten wordt de financiering eveneens gewaarborgd door de sociale Maribel (128,1 miljoen euro) en door de bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid (167,6 miljoen euro) die worden bepaald bij de inkohiering van de personenbelasting.

De middelen die via de toewijzingsfondsen naar de sociale zekerheid worden overgedragen, bedragen in 2022 nagenoeg 19.859,5 miljoen euro.

## 4 Commentaar bij de begrotingsmaatregelen

### 4.1 RSZ-Globaal beheer

#### *Taxshift*

De ministerraad voorziet in de invoering van een taxshift waardoor de koopkracht van de lage en middelhoge lonen kan toenemen en de promotieval kan worden verkleind. De bijzondere socialezekerheidsbijdrage<sup>97</sup> zal worden verminderd (150 miljoen euro in 2022, 200 miljoen euro in 2023 en 2024) en de werkbonus zal worden uitgebreid<sup>98</sup> (75 miljoen euro in 2022, 100 miljoen euro in 2023 en 2024).

Die ontvangstendaling (225 miljoen euro in 2022 en 300 miljoen euro in 2023 en 2024) moet integraal worden gecompenseerd door bijkomende fiscale ontvangsten (cf. verder) en, op het

<sup>95</sup> Dat laatste bedrag zal worden afgenomen omdat wordt verwacht dat de btw-ontvangsten niet zullen volstaan en er zal daarvoor een wettelijke afwijking moeten worden gemaakt. In dat geval voorziet de wet normaal in een aanvullende afnemings van de accijnzen op tabak, maar die afhouding wordt niet geactiveerd.

<sup>96</sup> Vanaf 2021 hadden de bedragen die worden toegekend aan de sociale zekerheid ter compensatie van de vermindering van de ontvangsten in verband met de taxshift, rechtstreeks moeten worden geïntegreerd in de percentages op basis waarvan de ontvangsten uit btw en uit de roerende voorheffing worden berekend. De lagere ontvangsten die tijdens het jaar 2020 werden geïnd, zijn geen adequate basis om de financiering te herberekenen volgens de beginselen van de wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid.

<sup>97</sup> De notificatie van de ministerraad voorziet eveneens in een taxshift op het niveau van de aanvullende sociale bijdragen voor zelfstandigen. Omdat niet is bepaald hoe die maatregel zal worden verwezenlijkt, is hiervoor uiteindelijk geen enkel bedrag opgenomen in de initiële begroting 2022.

<sup>98</sup> Volgens de van de RSZ verkregen informatie en het ontwerp van koninklijk besluit zouden de loonvork (bovengrens) en de coëfficiënten voor de berekening van de werkbonus worden uitgebreid.

niveau van de RSZ, via een aanvulling op de evenwichtsdotatie. Die maatregelen moeten eveneens het voorwerp uitmaken van wettelijke en reglementaire aanpassingen en zouden in werking moeten treden vanaf 1 april 2022.

De RSZ en de FOD Financiën moeten nog de toepassingsvoorwaarden voor de vermindering van de bijzondere socialezekerheidsbijdrage vastleggen. De berekeningshypotheses werden niet bezorgd aan het Rekenhof.

Om die maatregelen te financieren, voorziet de ministerraad in een hervorming van de regelingen voor de vrijstelling van doorstorting van de bedrijfsvoorheffing (75 miljoen euro), een verhoging van de accijns op tabak (120 miljoen euro) en een inschepingsbijdrage op vliegtuigtickets (30 miljoen euro). Het Rekenhof heeft onvoldoende informatie ontvangen aan de hand waarvan de ramingen voor deze fiscale tegenhanger kunnen worden gestaafd (zie punt fiscale ontvangsten).

#### ***Hervorming van de RSZ-bijdragen voor sportbeoefenaars***

De ministerraad voorziet in een hervorming van het stelsel van werkgevers- en werknemersbijdragen voor de RSZ voor betaalde sportbeoefenaars door hen te integreren in het traditionele werknemersstelsel vanaf 1 januari 2022.

Momenteel zijn enkel sommige sportbeoefenaars onderworpen aan de RSZ en de berekening van zowel de werknemers- als de werkgeversbijdragen varieert naargelang van het bedrag van hun maandloon (op basis van een geplafonneerd forfaitair bedrag) en wordt geregeld door eigen tarieven. Bovendien zijn de sportbeoefenaars niet onderworpen aan alle regelingen<sup>99</sup> van de sociale zekerheid en genieten ze niet het voordeel van sommige verlaagde tarieven of verminderings.

De regering gaat uit van een nettobegrotingsontvangst van naar schatting 30 miljoen euro per jaar voor 2022, 2023 en 2024 voor de RSZ (10 miljoen euro aan persoonlijke bijdragen en 20 miljoen euro aan patronale bijdragen).

De beleidscel van de minister van Sociale Zaken raamt de bijkomende opbrengst uit de integratie van betaalde sportbeoefenaars in het algemene werknemersstelsel<sup>100</sup> op basis van fiscale gegevens op 90 miljoen euro. Om de voornoemde begrotingsdoelstelling te halen, wordt voorzien in bijkomende verminderings van werknemers- en werkgeversbijdragen (werkbonus 'sportbeoefenaars' voor 20 miljoen euro en een nieuwe doelgroepvermindering van 40 miljoen euro). Daarnaast wordt voorgesteld een specifiek minnelijk afbetalingsplan in te voeren voor het deel van de aan de RSZ verschuldigde bijdragen voor het eerste, tweede en derde kwartaal 2022 dat de voor het ermee overeenstemmende kwartaal van 2021 verschuldigde bijdragen overschrijdt.

De concrete parameters van deze hervorming moeten, na overleg met de verschillende sporttakken, nog worden bepaald bij koninklijk besluit.

<sup>99</sup> Sportbeoefenaars vallen niet onder het stelsel van de jaarlijkse vakantie en, tot 31 december van het jaar waarin ze 18 jaar worden, evenmin onder het stelsel van de rust- en overlevingspensioenen voor werknemers.

<sup>100</sup> Tarief werkgeversbijdrage 25% en tarief werknemersbijdrage 13,7%, met de mogelijkheid om de werkbonus en de structurele vermindering toe te passen.

### ***Hervorming plusplannen***

De maatregel heeft als doel de vermindering van de werkgeversbijdragen voor een eerste aanwerving te plafonneren<sup>101</sup> op 4.000 euro per kwartaal vanaf 1 januari 2022, en voorziet in diverse technische en juridische verbeteringen. De plafonnering zal eveneens van toepassing zijn op de reeds gedane aanwervingen, maar niet met terugwerkende kracht. De vermindering blijft onbeperkt in de tijd.

De regering raamt de begrotingsontvangst op 47 miljoen euro in 2022, 56 miljoen euro in 2023 en 65 miljoen euro in 2024. De RSZ raamt de opbrengst op 40 miljoen euro in 2022, 49 miljoen euro in 2023 en 58 miljoen euro in 2024. Het verschil tussen die twee ramingen vertegenwoordigt een te behalen doelstelling die de beleidscel van de minister van Sociale Zaken zal controleren. De regering houdt immers rekening met een aantal factoren zoals gedragsveranderingen die echter moeilijk te voorspellen zijn en het rendement van de maatregel kunnen beïnvloeden.

De maatregel vereist wettelijke en reglementaire aanpassingen.

### **4.2 RSVZ-Globaal beheer**

Bij de opmaak van de begroting heeft de regering drie maatregelen genomen:

- de afschaffing van de drempels die worden gebruikt voor de vermindering van de bijdragen: die maatregel heeft geen impact op de bijdragen van de zelfstandigen<sup>102</sup>;
- de taxshift voor de zelfstandigen<sup>103</sup>: omdat het niet duidelijk is hoe die beslissing zal worden uitgevoerd, is hiervoor in de begroting geen bedrag (vermindering van ontvangsten) ingeschreven;
- de opbrengst van het "terug-naar-werk"-beleid voor de zelfstandigen (zie bespreking bij de uitgaven): 1,4 miljoen euro.

<sup>101</sup> Sinds 1 januari 2016 krijgen werkgevers voor hun eerste aanwerving een volledige vrijstelling van de werkgeversbijdragen, onbeperkt in de tijd.

<sup>102</sup> Het Algemeen Beheerscomité van de zelfstandigen, dat die maatregel in 2020 heeft voorgesteld, heeft vastgesteld dat maar weinig zelfstandigen gebruik maken van het bestaande systeem en dat het onterechte gebruik ervan minimaal is ("De nieuwe berekeningswijze van de sociale bijdragen: verslag evaluatie van de hervorming van 2015", Algemeen Beheerscomité van het Sociaal Statuut van de zelfstandigen, verslag 2020/02, [www.rsvz.be](http://www.rsvz.be)).

<sup>103</sup> Zie punt 2.1.

## DEEL III

## Uitgaven van Entiteit I

## HOOFDSTUK 1

## Algemene bespreking van de algemene uitgavenbegroting

## 1 Algemene uitgavenbegroting 2022 volgens de economische classificatie

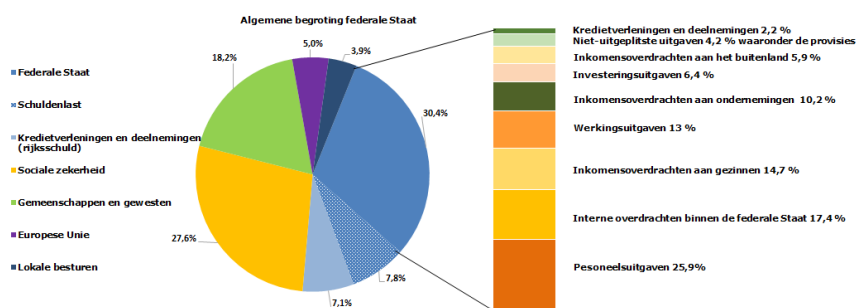
De vergelijkende tabel met de overheidsuitgaven in de algemene toelichting houdt rekening met de totale kredieten van 2021. Die kredieten bestaan uit de in de loop van het jaar goedgekeurde kredieten, de nog niet goedgekeurde vierde aanpassing, ingediend bij het parlement op 20 oktober laatstleden, en de geactualiseerde evenwichtsdotaties van de sociale zekerheid.

Het Rekenhof heeft zich voor zijn onderzoek gebaseerd op de "voor 2021 goedgekeurde kredieten", zoals opgenomen in de tabellen van het initiële begrotingsontwerp 2022. Die kredieten verschillen van de bovenvermelde bedragen in de algemene toelichting.

Het ontwerp van algemene uitgavenbegroting voorziet in 112,6 miljard euro aan vereffeningskredieten, d.i. +6,1% tegenover de aangepaste begroting 2021.

Zonder de aflossing van de rijksschuld bedragen de uitgaven 81,3 miljard euro (-8%).

Grafiek – Algemene uitgavenbegroting en uitgaven van de federale Staat



Van die 81,3 miljard euro is 24,7 miljard euro bestemd voor de federale Staat (30,4%). Het saldo gaat naar de sociale zekerheid (22,4 miljard euro, 27,6%), de gemeenschappen en de gewesten (14,8 miljard euro, 18,2%), de interestlasten van de schuld (6,3 miljard euro, 7,8%),

de kredietverleningen en deelnemingen (5,8 miljard, 7,1%), de Europese Unie (4,1 miljard euro, 5%) en de lokale besturen (3,2 miljard euro, 3,9%).

Een belangrijk deel van de aan de federale Staat toegekende middelen wordt bovendien overgedragen naar de andere entiteiten van het federale niveau (4,3 miljard euro, 17,4%), de gezinnen (3,6 miljard euro, 14,7%), de bedrijven (2,5 miljard euro, 10,2%) en het buitenland (1,5 miljard euro, 5,9%).

Buiten de kredietverleningen en deelnemingen die niet behoren tot het beheer van de rijksschuld (554,7 miljoen euro, 2,2%) bedragen de kredieten voor de eigen uitgaven van de federale Staat 12,3 miljard euro, d.i. ongeveer 10,9% van het totaal van de initiële uitgavenbegroting 2022.

Die kredieten financieren de personeelsuitgaven (6,4 miljard euro), de werkingsuitgaven (3,2 miljard euro), de investeringsuitgaven (1,6 miljard euro) en de niet-uitgesplitste uitgaven (1,1 miljard euro). Het Rekenhof stelt in dat verband vast dat de personeels-, werkings- en investeringsuitgaven van de federale de Staat stijgen met respectievelijk 197,6 miljoen euro, 717,2 miljoen euro en 349,6 miljoen euro (zonder de niet-uitgesplitste uitgaven) tegenover 2021. Het is dus de daling van de andere uitgaven van de Staat die de globale vermindering van de primaire uitgaven van de Staat verklaart. Het betreft in het bijzonder de uitgaven in samenhang met de gezondheidscrisis, de interdepartementale provisies en de evenwichtsdotaties aan de sociale zekerheid (cf. infra).

## 2 Maatregelen aangenomen tijdens begrotingsconclaf

De functionele benadering groepeerde de kredieten van de begrotingssecties in cellen. De kredieten voor de secties die behoren tot de ondersteuningscel, de autoriteitscel, de sociale en economische cel en bepaalde specifieke begrotingssecties, vertegenwoordigen de primaire uitgaven van de federale Staat.

De regering gebruikte de laatst goedgekeurde aangepaste begroting 2021 als basis voor het ontwerp van algemene uitgavenbegroting 2022. Om de in het conclaf goedgekeurde lineaire besparingen te vertalen, gebruikte ze technische correcties en neutraliseerde ze besparingen. Ze hield rekening met verschillende parameters zoals de indexering van de uitgaven en het volume-effect. Vervolgens paste ze de lineaire besparingen toe. Nadat de regering bepaalde uitgaven van 2021 neutraliseerde, nam ze besparingsmaatregelen maar ook beslissingen die bepaalde uitgaven doen stijgen.

## COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING VOOR BEGROTINGSJAAR 2022 / 64

### 3 Overzicht volgens de functionele indeling van de primaire uitgaven

Tabel – Primaire uitgaven en interestlasten volgens de functionele benadering (vereffeningskredieten, in miljoen euro)

Functionele weergave	Vereffeningsskredieten aangepaste begroting 2021	Lineaire besparingen 2022 met inbegrip van technische correcties			Overige neutralisaties 2021	Maatregelen INI 2022	INI 2022	Verschil Initieel 2022/ Aangepast 2021	Verschil Initieel 2022/ Aangepast 2021 (%)
		Technische correcties (Neutralisatie besparingen 2021)	Besparingen regering 2021 2022	Besparingen 2022					
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)	(7)= (5)+(4)+(6)	(8)=(7)-(1)	
<b>Ondersteuningscel</b>	<b>3.597,3</b>	<b>13,5</b>	<b>-24,3</b>	<b>-10,8</b>	<b>-1.491,8</b>	<b>256,3</b>	<b>2.351,0</b>	<b>-1.246,3</b>	<b>-34,6%</b>
Personeel	166,6	2,8	-4,4	-1,6	-16	9,4	63,0	6,3	4,3%
Werkink	117,0	2,6	-4,3	-1,7	-2,2	82,8	225,9	78,9	53,7%
Investeringen	44,3				0,0	27,7	72,0	27,7	62,5%
Dotaties en subsidies	858,7	8,0	-5,6	-7,6	-6,0	278,5	1123,6	264,9	30,8%
Niet-utgesplitste uitgaven	2.400,6				-1.482,0	-112,1	776,4	-1.624,1	-67,7%
<b>Autoriteitscel</b>	<b>13.636,9</b>	<b>93,9</b>	<b>-198,8</b>	<b>-104,9</b>	<b>10,8</b>	<b>893,8</b>	<b>14.436,6</b>	<b>799,7</b>	<b>5,9%</b>
Personeel	5.642,7	67,7	-125,8	-58,1	-46,4	287,0	5.825,2	182,5	3,2%
Werkink	2.050,4	218	-43,2	-21,4	-11,7	281,5	2.298,8	248,4	12,1%
Investeringen	183,6				58,4	289,1	151,1	327,5	27,7%
Dotaties en subsidies	4.039,4	4,4	-27,6	-23,2	-60,6	243,2	4.198,8	159,4	3,9%
Interestlasten	0,3				0,0	0,0	0,3	0,0	0,0%
Toekenning van kredieten en deelnemingen	696,5		-10	-10	70,0	-211,1	554,4	-112,1	-20,4%
Niet-utgesplitste uitgaven	24,0		-11	-11	11	24,1	48,1	24,1	100,2%
<b>Sociale cel</b>	<b>31.458,7</b>	<b>6,8</b>	<b>-12,5</b>	<b>-5,7</b>	<b>-1.012,7</b>	<b>-1.685,3</b>	<b>28.754,9</b>	<b>-2.703,7</b>	<b>-8,6%</b>
Personeel	199,9	3,0	-3,6	-0,6	-3,7	0,6	206,2	6,4	3,2%
Werkink	166,9	13	-3,4	-2,1	-32,2	48,4	532,0	385,1	262,2%
Investeringen	3,7				0,4	0,4	4,0	0,4	10,2%
Dotaties en subsidies	30.702,3	2,4	-5,4	-3,0	-976,9	-1934,6	27.787,8	-2.914,5	-9,5%
Interestlasten									0,0%
Toekenning van kredieten en deelnemingen									0,0%
Niet-utgesplitste uitgaven	406,0					-111	224,8	-111	-44,6%
<b>Economische cel</b>	<b>4.895,2</b>	<b>15,8</b>	<b>-33,3</b>	<b>-17,5</b>	<b>-394,8</b>	<b>471,4</b>	<b>4.954,3</b>	<b>59,1</b>	<b>1,2%</b>
Personeel	203,3	3,8	-5,4	-1,6	-3,4	7,5	205,7	2,5	1,2%
Werkink	113,1	18	-3,2	-1,4	4,1	8,5	111,3	112	10,9%
Investeringen	0,7				-0,3	-5,7	4,8	-4,0	-55,6%
Dotaties en subsidies	4.577,7	10,3	-24,7	-14,5	-395,2	461,0	4.629,0	51,3	1,1%
Interestlasten	0,1					0,1	0,2	0,1	81,6%
Toekenning van kredieten en deelnemingen	0,3						0,3		0,0%
Niet-utgesplitste uitgaven									0,0%
<b>Specifieke begrotingssecties</b>	<b>20.309,3</b>	<b>0,5</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,4</b>		<b>-365,9</b>	<b>19.943,0</b>	<b>-366,3</b>	<b>-1,8%</b>
Personeel	16,5	0,3	-0,6	-0,2		0,1	16,5	-0,1	-0,4%
Werkink	43,0			0,0		-6,4	36,6	-6,4	-15,0%
Investeringen	0,2					0,0	0,2	0,0	-8,8%
Dotaties en subsidies	19.502,1	0,1	-0,3	-0,2		118,1	19.620,1	118,0	0,6%
Interestlasten									
Toekenning van kredieten en deelnemingen	174,4					-507,7	1239,7	-507,7	-29,1%
Niet-utgesplitste uitgaven									
<b>Primaire uitgaven</b>	<b>73.897,3</b>	<b>130,6</b>	<b>-269,8</b>	<b>-139,3</b>	<b>-2.888,5</b>	<b>-429,7</b>	<b>70.439,8</b>	<b>-3.457,5</b>	<b>-4,7%</b>
18/33/51- Interestlasten van de rijksschuld	7.230,1					-899,8	6.330,3	-899,8	-12,4%
<b>Totale uitgaven</b>	<b>81.127,4</b>	<b>130,6</b>	<b>-269,8</b>	<b>-139,3</b>	<b>-2.888,5</b>	<b>-1.329,6</b>	<b>76.770,1</b>	<b>-4.357,4</b>	<b>-5,4%</b>
<b>Uitgaven van de rijksschuld</b>	<b>25.074,4</b>					<b>10.797,9</b>	<b>35.872,4</b>	<b>10.797,9</b>	<b>43,1%</b>
33/51- Aflossing rijksschuld	17.814,2					13.523,7	31.337,9	13.523,7	75,9%
51- Terugkoop van effecten	7.240,3					-2.725,8	4.514,4	-2.725,8	-37,6%
18- Demonstraties	20,0						20,0		0,0%
<b>Totale uitgaven, met inbegrip van de aflossingen van de schuld en de terugkoop van effecten</b>	<b>106.201,9</b>	<b>130,6</b>	<b>-269,8</b>	<b>-139,3</b>	<b>-2.888,5</b>	<b>9.468,3</b>	<b>112.642,4</b>	<b>6.440,5</b>	<b>6,1%</b>

De primaire uitgaven (70.439,8 miljoen euro) dalen globaal met 3.457,5 miljoen euro in vergelijking met de aangepaste begroting 2021 (73.897,3 miljoen euro).

Deze daling is toe te schrijven aan de door de regering goedgekeurde lineaire besparingsmaatregelen (139,3 miljoen euro), het neutraliseren van in 2021 aangenomen maatregelen (2.888,5 miljoen euro) en de voor 2022 goedgekeurde maatregelen (429,7 miljoen euro).



Het neutraliseren van de specifieke maatregelen van 2021 laat de regering toe het ontwerp van uitgavenbegroting voor 2022 uit te werken op basis van de kredieten 2021 die hiermee geen rekening houden.

#### **Neutraliseren van maatregelen van 2021 voor de opmaak van de uitgavenbegroting 2022**

De regering kondigde voor 269,8 miljoen euro<sup>104</sup> besparingsmaatregelen aan. Die stemmen overeen met een gecumuleerde inspanning voor 2021 en 2022. Het Rekenhof stelt echter vast dat door het neutraliseren van specifieke besparingen van 2021 die inspanning met 130,5 miljoen euro vermindert. De besparingen die de regering aankondigde, bedragen bijgevolg 139,3 miljoen euro voor 2022.

De geneutraliseerde specifieke maatregelen van 2021 bedragen -2.888,5 miljoen euro. Ze hebben hoofdzakelijk betrekking op de ondersteuningscel (-1.491,8 miljoen euro), de sociale cel (-1.012,7 miljoen euro) en de economische cel (-394,8 miljoen euro), en dan voornamelijk voor de gezondheids crisis. Onderstaande tabel vat de voornaamste geneutraliseerde maatregelen samen.

Tabel – Voornaamste geneutraliseerde maatregelen (in miljoen euro)

Cellen	Maatregelen	Neutralisaties
Ondersteuningscel	COVID-provisie	-1.482
Sociale cel	Subsidies, vaccins en geneesmiddelen (COVID)	-1.006,5
Economische cel		-392,7
	Subsidie NMBS, Infrabel (COVID)	-173,7
	Onderzoek	-105
	4G-licenties	-72
	Studies	-42

#### **Door de regering voor 2022 aangenomen maatregelen**

De nieuwe maatregelen zijn het gevolg van het toepassen van voor 2022 specifieke parameters, namelijk de indexering en de volume-effecten. Ze zijn ook het gevolg van beslissingen die werden genomen in bilaterale vergaderingen met de departementen en tijdens het begrotingsconclaf. Globaal verminderen de maatregelen in verband met de primaire uitgaven voor 2022 de kredieten met 429,7 miljoen euro.

Meer in detail stijgen de kredieten van de autoriteitscel (+893,8 miljoen euro), de economische cel (+471,4 miljoen euro) en de ondersteuningscel (+256,3 miljoen euro). De kredieten van de sociale cel (-1.685,3 miljoen euro) en van de specifieke begrotingssecties (-365,9 miljoen euro) verminderen.

<sup>104</sup> Algemene toelichting, p. 130.

### ***Autoriteitscel***

De voornaamste maatregelen 2022 die de kredieten van de autoriteitscel verhogen, zijn:

- personeelskredieten: +287 miljoen euro, waarvan 106,8 miljoen euro voor de FOD Justitie, 98,1 miljoen euro voor Defensie, 35,1 miljoen euro voor de federale politie, 26,3 miljoen euro voor de FOD Financiën en 18,7 miljoen euro voor de FOD Binnenlandse Zaken;
- werkingskredieten: +281,5 miljoen euro waarvan 142,9 miljoen euro voor Defensie, 95,9 miljoen euro voor de FOD Justitie, 20 miljoen euro voor de FOD Binnenlandse Zaken en 10,8 miljoen euro voor de FOD Financiën;
- investeringskredieten: +269,1 miljoen euro waarvan 228,7 miljoen euro voor Defensie, 48,7 miljoen euro voor de FOD Justitie. De investeringskredieten van de FOD Binnenlandse Zaken dalen daarentegen met 15 miljoen euro;
- dotaties en subsidies: +243,2 miljoen euro;
- kredietverleningen en deelnemingen: -211,1 miljoen euro waarvan -250 miljoen euro voor de FOD Financiën, -11 miljoen euro voor de FOD Binnenlandse Zaken en +49,9 miljoen euro voor Defensie.

### ***Economische cel***

Voor de economische cel hebben de voornaamste maatregelen 2022 betrekking op de dotaties en subsidies (+461 miljoen euro). Die verhoging omvat bij de FOD Economie een bijkomende subsidie van 299,3 miljoen euro aan de CREG. Ze houdt eveneens rekening met een stijging van 165,8 miljoen euro bij de FOD Mobiliteit en Vervoer voor Infrabel, de NMBS en bpost.

### ***Ondersteuningscel***

De verhoging van de kredieten van de ondersteuningscel als gevolg van de maatregelen 2022, geldt voornamelijk voor de FOD BOSA en de Regie der Gebouwen.

Voor de FOD BOSA gaat het voornamelijk om de middelen waarin is voorzien in het kader van het facilititeit voor herstel en veerkracht (111,8 miljoen euro), de aanpassing van de interdepartementale provisies en nieuw beleid (57,9 miljoen euro) en projecten in samenhang met het federale personeel en de digitale transformatie (20,8 miljoen euro).

De maatregelen 2022 met betrekking tot de Regie der Gebouwen betreffen de alternatieve financiering (17,8 miljoen euro), eerste installatiewerken (14 miljoen euro) en een aanvullende dotatie voor het Europese herstelplan voor de renovatie van gebouwen (10,9 miljoen euro).

### ***Sociale cel***

Door de genomen maatregelen voor 2022 verminderen de middelen van de secties onder de sociale cel globaal met 1.685,3 miljoen.

Het Rekenhof vestigt de aandacht op het feit dat die aanzienlijke vermindering niet hoofdzakelijk het gevolg is van discretionaire maatregelen van de regering maar voornamelijk van een herraming van de evenwichtsdotaties aan de sociale zekerheid. Die dotaties zijn onderhevig aan fluctuaties als gevolg van de COVID-19-crisis.

De vermindering van die kredieten kan meer bepaald worden verklaard door:

- de aanpassing van de evenwichtsdotaties voor werknemers en zelfstandigen met respectievelijk -726 miljoen euro en -2.475,4 miljoen euro (FOD Sociale Zekerheid);
- de aanpassing van de aan het Maribel-fonds gestorte bedragen:- 300,1 miljoen euro (FOD Volksgezondheid).

Er zijn omgekeerd maatregelen die leiden tot een kredietverhoging. Het gaat voornamelijk om:

- de aankoop van vaccins en geneesmiddelen (FOD Volksgezondheid): 406,7 miljoen euro;
- de subsidiëring van private ziekenhuizen (210,2 miljoen euro) en van publieke ziekenhuizen (90,9 miljoen euro), ingeschreven bij de kredieten van de FOD Volksgezondheid;
- de inschrijving van een COVID-19-provisie (FOD Volksgezondheid): 120 miljoen euro;
- de aanpassing van de pensioenen van de overheidssector (FOD Sociale Zekerheid): 451 miljoen euro;
- de subsidiëring van de jaarlijkse vakantie in het kader van de COVID-19-crisis (FOD Sociale Zekerheid): 107,1 miljoen euro;
- de subsidie aan de OCMW's voor het leefloon: 143,7 miljoen euro (POD Maatschappelijke Integratie).

Tot slot werden voor de cel van de specifieke begrotingssecties maatregelen genomen die de primaire uitgaven met 365,9 miljoen euro doen dalen. Die daling is hoofdzakelijk te verklaren door de volgende aanpassingen:

- de kredieten in de sectie 01 "Dotaties en activiteiten van de Koninklijke Familie" die onder meer zijn bestemd voor de gemeenschappen, en wat deze laatste betreft, in toepassing van de zesde staatshervorming: +631,4 miljoen euro;
- de financiering van de Europese Unie (sectie 52): -481,5 miljoen euro;
- de in sectie 51 ingeschreven kredietverleningen en deelnemingen: -507,7 miljoen euro.

## 4 Specifieke opmerkingen

### 4.1 Interdepartementale provisies

De twee interdepartementale provisies die zijn ingeschreven in programma 06.91.0 bedragen samen 783,1 miljoen euro bij de vastleggingen en 776,3 miljoen euro bij de vereffeningen. Ze bestaan enerzijds uit provisionele kredieten die onder meer de indexering (437,1 miljoen euro) en de gerechtskosten (73,7 miljoen euro) zullen financieren, en anderzijds uit kredieten voor nieuw beleid. Het gebruik van een interdepartementale provisie valt in casu te verantwoorden wanneer het thans onmogelijk is die uitgaven uit te splitsen over de verschillende secties van de algemene uitgavenbegroting.

Het Rekenhof merkt echter op dat die provisies ook kredieten omvatten waarvan het bedrag en de begunstigde overheidsdienst gekend waren bij het indienen van de ontwerpbegroting. Het gaat meer bepaald om 104 miljoen euro voor Fedasil en om 35,3 miljoen euro voor het asiel- en migratiebeleid (sectie 13), om 70 miljoen euro voor de Federale Politie (sectie 17),

om 11,8 miljoen euro voor de organisatie van de processen in verband met de terroristische aanslagen (sectie 12) en om 10 miljoen euro voor de brandweerdiensten (sectie 13).

Het Rekenhof meent dat het in strijd is met de begrotingsspecialiteit om die kredieten in de interdepartementale provisies in te schrijven. Het beveelt bijgevolg aan die kredieten rechtstreeks in te schrijven in de begunstigde begrotingssecties, temeer omdat de FOD BOSA deze uitgaven kan monitoren dankzij de technische mogelijkheden in SAP Fedcom.

Het Rekenhof wijst er bovendien op dat die FOD zich heeft voorgenomen het principe van de begrotingsspecialiteit voortaan beter te respecteren.

Het stelt vast dat de FOD dat voornemen slechts gedeeltelijk in de voorliggende ontwerpbegroting heeft vertaald door rechtstreeks een specifieke provisie voor de financiering van de strijd tegen het coronavirus in sectie 25 in te schrijven (FOD Volksgezondheid, 120 miljoen euro). Daarnaast voorziet de FOD BOSA in zijn begroting in een provisie voor investeringsprojecten die Europa financiert (voor een analyse zie deel I van dit verslag). Gezien de finaliteit van de uitgaven, is het gebruik van een provisie in dit laatste geval verantwoord.

#### 4.2 Sectie 12 - Justitie

##### Programma 12.56.01 – Ondersteuning van de inning van de verkeersboetes

Het programma 12.56.01 bevat de kredieten voor de ondersteuning van het *Crossborder*-platform. Deze nemen in de initiële begroting 2022 (74 miljoen euro) toe vergeleken met 2021 (49,5 miljoen euro)<sup>105</sup>.

De verklaring voor de stijging ligt onder meer bij de in 2022 geplande aanwerving van 45 extra personeelsleden. Hierdoor stijgen de personeelsuitgaven met 1,7 miljoen euro<sup>106</sup>. Ook de werkingsuitgaven verbonden aan de inning van verkeersboetes nemen toe (+17 miljoen euro), net zoals de informatica-uitgaven (+5,8 miljoen euro). De FOD Justitie voorziet voor de verdere technologische ontwikkeling van het digitale inningsplatform in 2022 in een investeringskrediet van 7,8 miljoen euro. Dit bedrag is o.a. bestemd voor de koppeling van databanken van de FOD Justitie en de FOD Financiën en de optimalisering van de procedures in het kader van het huisverbod.

Uit inlichtingen van het departement blijkt dat een aantal van de voorziene actiepunten ter verbetering van de inning van de verkeersboetes vertraging oplopen. De beperkte benutting van de kredieten 2021, in het bijzonder voor de ICT-investeringsprojecten, lijken dit te bevestigen<sup>107</sup>.

<sup>105</sup> Bij het derde aanpassingsblad 2021 bedroegen de toegekende vastleggings- en vereffeningskredieten 41 miljoen euro. Vanuit de provisie nieuw beleid werd bijkomend 8,5 miljoen euro toegekend.

<sup>106</sup> Op basisallocaties 12.56.05.11.00.03 en 12.56.05.11.00.04 is in 2022 in totaal 2,7 miljoen euro ingeschreven (1 miljoen euro in 2021).

<sup>107</sup> Van de toegekende kredieten 2021 (49,5 miljoen euro) was op 17 november 2021 57% vastgelegd en 41,9% vereffend. Wat de ICT-investeringsprojecten betreft (5 miljoen), legde de FOD Justitie 39% (1,9 miljoen euro) vast en vereffende het slechts 1.225 euro.

De regering raamt de opbrengst uit de administratieve toeslag op alle boetes die via *Crossborder* geïnd worden<sup>108</sup>, in 2022 op 43,3 miljoen euro (15 miljoen euro in 2021). Ook blijft de regering vasthouden aan een bijkomende fiscale opbrengst van 100 miljoen euro vanaf 2021. De realisatie hiervan hangt echter samen met de vooruitgang van de geplande verbeterprojecten. Voor een commentaar bij de opbrengsten in 2022 van *Crossborder*, verwijst het Rekenhof naar Deel II – Hoofdstuk 1 – Punt 3.

#### 4.3 Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken

##### Programma 13.40.4 – Financiering van andere instellingen

Voor Fedasil is in het ontwerp van uitgavenbegroting voor 2022 van de FOD Binnenlandse Zaken een dotatie van 421,4 miljoen euro ingeschreven<sup>109</sup>. Daarnaast is voor deze instelling in de algemene interdepartementale provisie 104 miljoen euro opgenomen. Verder voorziet ook de provisie ‘nieuw beleid’ in 35,3 miljoen voor ‘Asiel en migratie’. Dit krediet kan in principe (gedeeltelijk) door Fedasil worden aangewend.

De ontwerpbegroting voor 2022 van Fedasil daarentegen begroot de te ontvangen dotatie op 405,8 miljoen euro. De verantwoordingen van de algemene uitgavenbegroting van de FOD Binnenlandse Zaken en van de ontwerpbegroting van Fedasil lichten dit verschil echter niet toe<sup>110</sup>.

Daarnaast verwijst de verantwoording van de initiële begroting 2022 van Fedasil naar de toekenning van bijkomende middelen uit de interdepartementale provisie voor de financiering van volume-effecten, evenals naar de provisie ‘nieuw beleid’ voor de financiering van uitgaven in het kader van nieuw beleid. De verantwoording becijfert de middelen uit deze provisies niet.

Ook ontvangt Fedasil vanuit de algemene uitgavenbegroting van de FOD Binnenlandse Zaken Europese middelen van het AMIF-fonds. Dit bedrag moet nog worden bepaald<sup>111</sup>.

De middelen in de algemene uitgavenbegroting voor Fedasil zijn dus in de begroting van het agentschap nog niet volledig becijferd. Hierdoor kan het Rekenhof niet nagaan of de middelen uit de algemene interdepartementale provisie zullen volstaan om een mogelijke stijging van de volume-effecten te ondervangen. Eenzelfde opmerking geldt voor de uitgaven in het kader van nieuw beleid uit de provisie ‘nieuw beleid’ en voor de financiering van de uitgaven uit het AMIF-fonds.

<sup>108</sup> Programmawet van 21 juni 2021 (art. 15-24). Het KB van 19 augustus 2021 tot uitvoering van de programmawet van 21 juni 2021 legt de inwerkingtreding van de toeslag vast op 23 augustus 2021.

<sup>109</sup> Basisallocatie 13.40.4.2.41.40.44. Fedasil is een administratieve openbare instelling met ministerieel beheer (AOI MB).

<sup>110</sup> Parl. St. Kamer, DOC 55 2293/007, p.21 en Parl. St. Kamer, DOC 55 2293/023, p. 331.

<sup>111</sup> Programma 13.71 – Federaal Europees Fonds voor Asiel en Migratie (AMIF), Programmatie 2021-2027. De middelen van dit organiek fonds (18 miljoen euro aan vereffeningskredieten) zijn momenteel ingeschreven in een provisioneel krediet (basisallocatie 73.10.01.00.01). In de loop van het jaar wordt het krediet verdeeld over de verschillende basisallocaties van het organiek fonds.

#### 4.4 Sectie 16 - Ministerie van Landsverdediging

De strategische visie voor Defensie voor de periode 2016-2030 gaat uit van een lineaire toename van de defensie-inspanningen tot 1,3% van het bbp in 2030. De visie werd geactualiseerd in juni 2021 en beval de huidige regering aan de uitgaven van Defensie op 1,24% van het bbp te brengen in 2024, toekomstige regeringen om zich te aligneren op het gemiddelde van de Europese NAVO-leden (d.i. thans 1,7%).

Sectie 16 van de initiële ontwerpbegroting 2022 voorziet in 4,3 miljard euro aan vereffeningskredieten. Dit is een stijging met 636,8 miljoen euro. Bovendien worden de rust- en overlevingspensioenen van de vroegere militairen (1,6 miljard euro in 2022) en sommige defensie-uitgaven die in andere begrotingssecties zijn ingeschreven<sup>122</sup> (87,8 miljoen euro) beschouwd als een externe defensie-inspanning<sup>123</sup>. De totale defensie-inspanning bedraagt aldus 5,9 miljard euro in 2022, d.i. 1,17% van het voorziene bbp. De herberekening van deze inspanning voor 2021 komt uit op 1,10% (in plaats van de initieel voorziene 1,14%).

De personeelskredieten van Defensie (zonder de beleidsorganen en inclusief de besparingsmaatregelen) bedragen 1.574,6 miljoen euro voor 2022 (+82,2 miljoen euro). Die evolutie is meer bepaald het gevolg van de geplande stijging van de barema's van de militairen. De budgettaire impact ervan wordt geraamd op 60 miljoen euro in 2022, op 72 miljoen euro in 2023 en op 150 miljoen euro vanaf 2024. Ze houdt ook verband met de geplande aanwerving van meer dan 3.000 personen (2.500 militairen en 560 burgers) in 2022 om het passende operationeel niveau te handhaven.

In 2022 stijgen de werkingskredieten van Defensie met +434 miljoen euro bij de vastleggingen tot 1.428,7 miljoen euro, voornamelijk door de verplichting om 425,4 miljoen euro vast te leggen voor de aankoop van raketten en andere munitie met het oog op de vervanging van de luchtgevechtscapaciteit (F35).

Het Rekenhof stelt vast dat de verantwoording bij de algemene uitgavenbegroting van Defensie slechts summiere informatie verschaft over de strategische investeringen. Gezien het belang van de toekomstige investeringen, beveelt het Rekenhof aan in dit document meer gedetailleerde informatie op te nemen, zoals een actualisatie van het overzicht van de investeringen voor de periode 2016-2030, de geplande betaal- en leveringsschema's en een stand van zaken betreffende de aankoopdossiers (overheidsopdrachten).

#### 4.5 Sectie 17 – Federale Politie

##### 4.5.1 Programma 17.44. 1 – Financiering eindeloopbaanregime

In 2014 vernietigde het Grondwettelijk Hof de pensioenregels voor de personeelsleden van het operationeel kader van de geïntegreerde politie. Als compensatie voorziet het koninklijk besluit van 9 november 2015<sup>124</sup> in een eindeloopbaanregeling (NAVAP)<sup>125</sup> waarbij de

<sup>122</sup> FOD Kanselarij (65,4 miljoen euro), FOD Buitenlandse Zaken (16,1 miljoen euro), Dotaties (2,4 miljoen euro), POD Wetenschapsbeleid (0,9 miljoen euro) en FOD BOSA (13 miljoen euro voor cybersecurity, 1,2 miljoen euro voor "Kwartier van de Toekomst" en vergoedingen ten belope van 1,8 miljoen euro).

<sup>123</sup> Zijnde het geheel van de budgettaire middelen toegekend aan Defensie.

<sup>124</sup> Koninklijk besluit van 9 november 2015 houdende bepalingen inzake het eindeloopbaanregime voor personeelsleden van het operationeel kader van de geïntegreerde politie.

<sup>125</sup> NAVAP staat voor non-activiteit voorafgaand aan de pensionering.

personeelsleden die aan de voorwaarden voldoen, kunnen kiezen voor aangepast werk of non-activiteit voorafgaand aan de pensionering.

De bevoegde minister verklaarde in haar beleidsnota voor het begrotingsjaar 2021 dat er structurele duidelijkheid zou worden gegeven over de financiering van het systeem van non-activiteit, om een adequate personeelsplanning toe te laten<sup>116</sup>.

De ministerraad van 2 april 2021 kende voor het eindeloopbaanregime aan de Federale Politie een krediet van 39,5 miljoen euro toe<sup>117</sup>. Dit krediet dekte zowel de uitgaven in 2021 van de personeelsleden die zouden kiezen voor de non-activiteit (16,8 miljoen euro) als voor de werkenden die aan de voorwaarden van het eindeloopbaanregime voldoen (22,7 miljoen euro). Voor de lokale politie werd enkel het systeem van de non-activiteit gesubsidieerd (32,9 miljoen euro)<sup>118</sup>. Dezelfde ministerraad besliste dat vanaf 2022 de ministers van Binnenlandse Zaken en van Pensioenen een voorstel zouden uitwerken, dit binnen het kader van de pensioenhervorming die voor 1 september 2021 aan de regering zou worden voorgelegd.

Tot op heden is de financiering van het eindeloopbaanstelsel van de geïntegreerde politie nog niet gefinaliseerd. Uit de begrotingsnotificaties van 20 oktober 2021 blijkt dat de regering ten laatste tegen de begrotingsopmaak 2023 een hervorming wil voorstellen met als doel het NAVAP-systeem te laten uitdoven<sup>119</sup>.

De regering besliste om in 2022 de non-activiteit te compenseren en kende tijdens voormelde begrotingsnotificaties 56,4 miljoen euro toe, waarvan 15,6 miljoen euro voor de Federale Politie en 40,8 miljoen euro voor de lokale politie.

Voor de Federale Politie is de kostprijs van de non-activiteit geraamd op 19,6 miljoen euro. Voor de werkenden die aan de voorwaarden van het eindeloopbaanregime voldoen voorzag de regering niet in bijkomende kredieten. De Federale Politie raamt de kostprijs hiervoor op 28,2 miljoen euro. Tegenover 2021 dalen de NAVAP-kredieten voor de Federale Politie met 23,9 miljoen euro<sup>120</sup>.

Wat de lokale politie betreft, stemmen de toegekende kredieten voor de non-activiteit overeen met de raming<sup>121</sup>.

<sup>116</sup> Zie ook de beleidsverklaring van de minister van Binnenlandse Zaken (*Parl. St. Kamer*, DOC 55 1610/020 – 6 november 2020, p. 20).

<sup>117</sup> Basisallocatie 17.44.12.11.00.03.

<sup>118</sup> De NAVAP-kredieten voor de lokale politie worden mee verrekend in een afzonderlijke subsidie aan de lokale politiezones (basisallocatie 17.90.12.43.51.02).

<sup>119</sup> In de commissievergadering van 20 oktober 2021 (*Parl. St. Kamer*, DOC 55 CRABV COM 611) verklaarde de minister dat in de notificatie van het begrotingsconclaf niet staat dat het systeem vanaf 2023 moet uitdoven, wel dat de regeling moet worden bekeken in het licht van de betrachting om zoveel mogelijk mensen met werkbaar werk aan het werk te houden.

<sup>120</sup> 39,5 miljoen euro – 15,6 miljoen euro.

<sup>121</sup> Vanaf 2023 zijn er volgens de begrotingsnotificatie in de sectie 17 voor de lokale politie geen kredieten voor de non-activiteit meer toegekend.

#### 4.5.2 Programma 17.80.4 - Project i-Police

Het project 'i-Police' is een strategisch project om de IT-architectuur van de geïntegreerde politie te vernieuwen (serverinfrastructuur, politiespecifieke applicaties). De kostprijs van dit project is voor de periode 2021-2027 geraamd op 300 miljoen euro.

De kredieten voor het project zijn opgenomen in het programma 17.80.4 "i-Police", maar zijn onvoldoende om alle verplichtingen na te komen. De Federale Politie zal de komende jaren een beroep moeten doen op verschillende heterogene federale financieringsbronnen:

- 51 miljoen euro uit het betrokken begrotingsprogramma 17.80.4 (sectie 17);
- 79,5 miljoen euro door onderbenutting van de personeelskredieten (sectie 17);
- 39 miljoen euro uit de eigen informaticamiddelen (sectie 17);
- 51 miljoen euro via de interdepartementale provisie (sectie 06);
- 79,3 miljoen euro via het federaal herstel- en transitieplan, waarvan de kredieten via aanpassingsbladen zullen worden toegekend<sup>122</sup>.

Om deze kredieten vrij te maken en over te hevelen naar het programma 17.80.4 zullen verschillende budgettaire aanpassingen nodig zijn. Zo zijn de vastleggings- en vereffeningskredieten voor 2022 respectievelijk geraamd op 101,6 miljoen euro en 41,4 miljoen euro. Om in 2022 de nodige bedragen te kunnen vereffenen, zal de Federale Politie kredieten moeten aanwenden uit het programma 17.80.4 (7,3 miljoen euro), uit de onderbenutting van de personeelskredieten (15 miljoen euro) en uit het federaal herstel- en transitieplan (19,1 miljoen euro)<sup>123</sup>.

Deze financieringswijze van het i-Police-project bemoeilijkt het budgettair beheer en de opvolging ervan en schaadt de transparantie. Het Rekenhof beveelt aan de vereiste kredieten zoveel mogelijk rechtstreeks in het programma 17.80.4 in te inschrijven maar ook de budgettaire meerjarenraming voor het project en de financieringswijze op te nemen in de verantwoordingsnota.

#### 4.6 Sectie 32 – FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie

##### 4.6.1 Programma 21.40 - Sociaal tarief voor elektriciteit en gas

De uitgavenbegroting van de FOD Economie bevat een nieuw krediet van 295,9 miljoen euro voor de toekenning in 2022 van het sociaal tarief<sup>124</sup>. Hiermee zal de FOD Economie het Fonds

<sup>122</sup> De vereffeningskredieten voor het federaal herstel- en transitieplan zijn nog niet ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting, maar zullen in functie van de goedkeuring van de projecten via aanpassingsbladen worden toegekend (zie ook Deel I – Hoofdstuk I – Punt 2.2).

<sup>123</sup> Ook voor 2021 werd met het wetsontwerp van 20 oktober 2021 tot vierde aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2021 (Parl. St. Kamer, DOC 55 2262/001) het investeringskrediet van het programma 17.80.4 verhoogd met 17,6 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 17,3 miljoen euro aan vereffeningskredieten. De verhoging is gecompenseerd bij de personeelskredieten van de afdelingen 40, 41, 42 en 43 van de sectie 17.

<sup>124</sup> Basisallocatie 32.21.40.41.40.01 – Subsidie aan de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG) in het kader van de uitbreiding van het sociaal tarief voor elektriciteit en gas en voor bijkomende energiehulpmaatregelen. De basisallocatie bevat ook een nieuw structureel krediet van 3,4 miljoen euro voor het Sociaal Energiefonds van de CREG met als doel bijkomende energiehulp ter beschikking te stellen via de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's). Voor 2021 kent de regering aan dit fonds een bijkomende eenmalige financiering toe van 16 miljoen euro. Door de hoge energieprijzen is er immers extra krediet nodig voor schuldbeïndeling.



Beschermde Klanten van de CREG subsidiëren. Dit fonds staat in voor de vergoeding van de energiebedrijven die klanten hebben bevoorrad met elektriciteit en gas tegen sociale maximumprijzen. Tijdens het begrotingsconclaaf van 20 oktober 2020 besliste de regering ook voor 2021 het krediet met 220 miljoen euro te verhogen.

De huidige regelgeving voor de toekenning van het sociaal tarief zit vervat in de programmawet van 20 december 2020 en het koninklijk besluit van 28 januari 2021. De programmawet heeft in een wettelijke basis voorzien voor de financiering van de toepassing van de maximumprijzen voor de levering van elektriciteit en aardgas met betrekking tot de categorie van de residentiële beschermde afnemer. Het koninklijk besluit vulde de lijst met beschermde residentiële afnemers aan met de categorie die recht heeft op een verhoogde tegemoetkoming (rvt-categorie). Deze uitbreiding is van toepassing tot 31 december 2021 en wordt nu verlengd tot 1 april 2022.

De subsidie 2022 heeft deels nog betrekking op de toekenning van het sociaal tarief voor 2021 (88 miljoen euro). De berekening van het ESR-saldo houdt hiermee rekening<sup>125</sup>. Het resterend krediet (207,9 miljoen euro) heeft betrekking op de verlenging van het sociaal tarief tot 1 april 2022.

De begroting 2021 bevatte voor het sociaal tarief initieel een krediet van 88 miljoen euro dat begrepen was in de provisie voor nieuwe initiatieven. Dit krediet werd in april 2021 naar de sectie 32 herverdeeld en integraal aangewend. Het moet volgens de regering in 2021 met 100 miljoen euro worden aangevuld. Daarnaast zal de regering in 2021 een eenmalige korting van 80 euro toekennen aan de klanten die onder het sociaal tarief vielen. Op basis van het aantal begunstigde gezinnen volgens de CREG (ongeveer 860.000 gezinnen) zal in 2021 hiervoor een krediet van 72 miljoen euro worden toegekend. Ook besliste de regering het voormeld fonds éénmalig met 16 miljoen euro te verhogen<sup>126</sup>.

De regering heeft voor 2021 hiertoe ondertussen een bijkomend aanpassingsblad opgemaakt om de kredieten met 188 miljoen euro te verhogen. Tijdens het begrotingsconclaaf heeft ze ook beslist om de kredieten 2021 eenmalig te verhogen met 32 miljoen euro voor de uitfasering van de tussenkomsten in het tweede en derde kwartaal van 2022. De regering zal deze problematiek echter in een later stadium opnieuw analyseren.

Voor 2022 stelt het Rekenhof vast dat de verantwoording van het krediet zeer summier is<sup>127</sup>. Zoals al aangegeven, heeft de geraamde kostprijs (207,9 miljoen euro) enkel betrekking op het eerste kwartaal 2022. Indien de regering zou beslissen de bestaande tussenkomst voor het sociaal tarief te verlengen over het gehele jaar, bedraagt de geraamde kostprijs 355,9 miljoen euro<sup>128</sup>. De geraamde kredieten zijn gebaseerd op ramingen van de CREG.

<sup>125</sup> Via een ESR-correctie van +88 miljoen euro in 2022 en -88 miljoen euro in 2021. Zie Algemene Toelichting, p. 32.

<sup>126</sup> Zie voetnoot 124.

<sup>127</sup> *Parl. St. Kamer*, DOC 55 2293/016, Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting van de FOD Economie, november 2021, p. 29.

<sup>128</sup> Waarvan 48,1 miljoen euro voor het tweede kwartaal, 41,5 miljoen euro voor het derde kwartaal en 58,3 miljoen euro voor het vierde kwartaal.

#### 4.7 Sectie 33 – FOD Mobiliteit

##### Programma 33.51.8-Steun voor retrofitting

In programma 33.51.8 is een krediet van 1,1 miljoen euro ingeschreven voor de steun voor *retrofitting*<sup>129</sup>, wat in het geval van goederenwagons neerkomt op het vervangen van de remblokken uit gietijzer door remblokken in composietmateriaal. Deze aanpassing moet de geluidshinder van het goederenvervoer per spoor beperken.

De verantwoording<sup>130</sup> verwijst naar de goedkeuring door de ministerraad op 18 september 2020 van een voorontwerp van wet, dat in 3,3 miljoen euro financiële steun voor de *retrofitting* voorzagt, gespreid over een periode van drie jaar. Het Rekenhof merkt hierbij op dat de regering nog geen wetsontwerp in die zin bij de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft ingediend.

Van het in de begroting 2021 ingeschreven krediet (1,1 miljoen euro) is tot dusver niets vastgelegd of vereffend.

---

<sup>129</sup> Basisallocatie 33.51.81.31.22.01.

<sup>130</sup> Parl. St. Kamer, DOC 55 2293/017, *Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2022.33-FOD Mobiliteit en Vervoer*, p. 185-187.

## HOOFDSTUK 2

## Uitgaven van de sociale zekerheid

## 1 Algemeen overzicht van de uitgaven

De geconsolideerde uitgaven van de sociale zekerheid (RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, RIZIV-Geneskundige Verzorging, stelsels buiten Globaal Beheer en stelsel van de overheidspensioenen) worden voor 2022 geraamd op 117.846,6 miljoen euro, waarvan 106.691,8 miljoen euro (90,53%) bestemd is voor de betaling van de uitkeringen van de sociale zekerheid en voor de terugbetaling van de uitgaven inzake geneeskundige verzorging.

Tabel - Evolutie van de uitgaven van de sociale zekerheid (in miljoen euro)

Omschrijving	Uitgaven 2020	Verwachte uitgaven 2021	2021-2020 (%)	Geraamde uitgaven 2022	2022-2021 (%)
Prestaties	104.884,9	106.664,4	1,70	106.691,8	0,03
Pensioenen	50.037,0	52.157,6	4,24	55.392,9	6,20
Geneskundige verzorging	29.364,2	31.584,5	7,56	31.815,4	0,73
Arbeidsongeschiktheid	10.057,6	10.896,8	8,34	11.486,9	5,41
Werkloosheid	10.946,0	8.443,1	-22,87	6.843,0	-18,95
Overbruggingsrecht zelfstandigen	3.379,4	2.422,7	-28,31	8,5	-99,65
Andere prestaties	1.100,7	1.159,8	5,37	1.145,0	-1,27
Beheers- en betalingskosten	2.335,3	2.492,9	6,75	2.459,0	-1,36
Andere uitgaven	8.984,6	9.664,5	7,57	8.695,8	-10,02
<b>Totaal</b>	<b>116.204,8</b>	<b>118.821,7</b>	<b>2,25</b>	<b>117.846,6</b>	<b>-0,82</b>

Bron: FOD Sociale Zekerheid (juli 2021) en Algemene Toelichting 2022

De evolutie van de uitgaven voor prestaties, andere dan die voor de terugbetaling van verstrekkingen van geneeskundige verzorging, is het gevolg van de evolutie van het aantal rechthebbenden, de verwachte indexering van de uitkeringen in juli 2022, de kost van de aanpassing van sommige uitkeringen aan de welvaart<sup>131</sup> en de maatregelen bij de opmaak van de begroting.

<sup>131</sup> Voor sommige pensioenen is de aanpassing al ingegaan in de loop van 2021 en is het effect dus beperkt tot een aantal maanden, andere pensioenen worden op 1 januari 2022 aangepast. Zie voor het overzicht: algemene toelichting, p. 197-200 (werknemers) en p. 214-215 zelfstandigen).

Specifiek voor de pensioenen nemen de uitgaven toe door de verhoging van de minima op 1 januari 2022 (+368,9 miljoen euro<sup>132</sup>).

Volgens de initiële begroting 2022 dalen de uitkeringen van de RVA met 1.597,3 miljoen euro (-19,42%) tegenover de voor 2021 verwachte uitgaven. Die evolutie wordt voornamelijk verklaard doordat de maatregelen om de impact op de werkgelegenheid van de COVID-19-crisis te beperken, niet worden verlengd. Het niet verlengen ervan zorgt in 2022 voor een daling van de begrotingsuitgaven met 1.833,1 miljoen euro.

De geraamde uitkeringen voor het overbruggingsrecht dalen in 2022 met 2.414,2 miljoen euro (-99,65%) tegenover de verwachte uitgaven 2021, omdat de specifieke uitkering voor de zelfstandigen die zijn getroffen door de COVID-19-crisis, niet is verlengd.

De evolutie van de uitgaven voor de terugbetaling van verstrekkingen voor geneeskundige verzorging is het resultaat van:

- de stijging van de uitgaven binnen de globale begrotingsdoelstelling (+1.683,1 miljoen euro, +5,60%)<sup>133</sup>;
- de daling van de uitgaven voor de COVID-19-crisis die buiten de begrotingsdoelstelling worden vergoed (-1.452,2 miljoen euro, -96,03%)<sup>134</sup>.

## 2 Bespreking van de begrotingsmaatregelen

### 2.1 Algemene maatregelen (nieuwe begrotingsmaatregelen)

#### *Doeltreffendheid van de sociale zekerheid :*

De ministerraad van 20 oktober 2021 voorziet in de aanwerving van 50 sociaal inspecteurs, onder meer voor de controle op misbruik van de maatregelen om de impact van de gezondheidscrisis op de werkgelegenheid in te dijken.

De ministerraad oordeelt dat het terugverdieneffect hiervan geleidelijk zal toenemen van 110 miljoen euro in 2022 tot 170 miljoen euro in 2024.

Volgens de beleidsceel van de minister van Werk zullen de netto-ontvangsten<sup>135</sup> in 2022 vooral komen van de terugvordering van onterechte betalingen in hoofde van het RSVZ (38,5 miljoen euro), van de RVA (25 miljoen euro), van de RSZ (12 miljoen euro), van de POD Maatschappelijke Integratie (1,7 miljoen euro) en van andere diensten (15 miljoen euro).

De beleidsceel preciseert dat het verschil van 17,8 miljoen euro met het geraamde rendement van 110 miljoen euro wordt verantwoord door het verwachte terugverdieneffect op de

<sup>132</sup> Bruto-weerslag voor 2022 (voor aftrek van het verwachte fiscale terugverdieneffect van 35%) volgens de notificaties van de ministerraad van 23 oktober 2020. In het stelsel van de werknemers bedragen de bijkomende uitgaven 243,8 miljoen euro, in het stelsel van de zelfstandigen 102,7 miljoen euro en bij de overheidspensioenen 22,4 miljoen euro.

<sup>133</sup> Zie infra, punt 2.4.

<sup>134</sup> Zie infra, punt 3.3.

<sup>135</sup> Na aftrek van de uitgaven betreffende de aanwerving van 50 sociaal inspecteurs, geraamd op 3,5 miljoen euro in 2022.

ontvangsten van de RSZ, onder meer door de regularisatie a posteriori van de niet-aangegeven sociale bijdragen.

Het Rekenhof ontving geen berekeningshypotheses die deze budgettaire effecten voor de begrotingsjaren 2023 en 2024 rechtvaardigen. Het kreeg ook geen informatie over de verdeling van de ontvangsten over de verschillende instellingen.

## 2.2 Werkloosheid

De door de regering genomen maatregelen moeten leiden tot een uitgavendaling van 163,4 miljoen euro. Die maatregelen hebben vooral betrekking op een vermindering van het aantal volledig werklozen met 10.000 eenheden (-140 miljoen euro) in vergelijking met de economische vooruitzichten van het FPB van september 2021, en het uitstel van de inwerkingtreding van het nieuwe statuut voor kunstenaars (-25 miljoen euro).

Tabel - Identificatie van de budgettaire variaties betreffende uitkeringen van de RVA tussen 2021 en 2022 (in miljoen euro)

Factoren budgettaire variaties	Bedrag
<b>Verwachte uitgaven 2021</b>	<b>8.226,7</b>
COVID-maatregelen	-1.833,1
Spilindex	152,9
Volume-effect	99,7
Welvaartsenveloppe	53,9
Andere factoren	93,3
Conclaaftmaatregelen	-163,4
<b>Initiële begroting 2022</b>	<b>6.629,4</b>

Bron : Rekenhof

### Opvolging vorige maatregelen

#### Vermindering van de opdrachtenbegroting (zonder werkloosheid)

Bij de opmaak van de begroting 2021 voorzag de ministerraad in een vermindering van de opdrachtenbegroting van de RVA met 25 miljoen euro in 2022, met 50 miljoen euro in 2023 en met 100 miljoen euro in 2024. Die maatregel sloot elke vermindering van de uitgaven voor de opdrachten inzake werkloosheid uit.

Om die besparing te verwezenlijken, heeft de ministerraad van 20 oktober 2021 beslist het loopbaanonderbrekingssysteem in overeenstemming te brengen met die van het tijdskrediet (motieven, voorwaarden en niveau van de uitkeringen) voor alle nieuwe begunstigden.

De beleidscel van de minister van Werk wijst er evenwel op dat de concrete maatregelen om die doelstellingen te bereiken, nog moeten worden vastgelegd.

Bijgevolg heeft het Rekenhof, net als voor de begroting 2021, geen informatie ontvangen over de maatregelen die het mogelijk zullen maken om die doelstelling te halen.

### ***Hervorming van het statuut van kunstenaars***

In 2020 besliste de ministerraad het sociaal statuut voor kunstenaars verder te hervormen om alle fases van hun werk te valoriseren, met inbegrip van de creatie-, publicatie- en verkoopfase. Vanaf 2021 zou die maatregel uitgaven genereren van jaarlijkse 75 miljoen euro ten laste van de begroting van de RVA.

Omdat de toepassing van de nieuwe regelgeving wordt uitgesteld tot 1 mei 2022, worden de uitgaven op 51 miljoen euro geraamd voor 2022 (een vermindering met 24 miljoen euro in vergelijking met de initiële raming).

### ***Nieuwe budgettaire maatregelen***

#### ***Verhoging van de werkgelegenheidsgraad***

In zijn economische vooruitzichten van september 2021 gaat het FPB uit van een toename van het aantal werklozen<sup>136</sup> met 19.000 eenheden in 2022.

De ministerraad van 20 oktober 2021 oordeelt echter dat de geplande hervormingen (cf. infra) een positieve impact zullen hebben op de arbeidsmarkt en het aantal werklozen zullen doen dalen met 10.000 eenheden per jaar van 2022 tot 2024. De jaarlijkse budgettaire besparing die overeenstemt met de vermindering van de uitgaven voor werkloosheid voor 10.000 eenheden, wordt geraamd op 140 miljoen euro<sup>137</sup>.

Bovendien werd het terugverdieneffect van die betrekkingen eveneens vastgelegd op 140 miljoen euro per jaar, gelijk verdeeld over de fiscale ontvangsten (hoofdzakelijk de personenbelasting) en de sociale ontvangsten (werkgevers- en werknemersbijdragen). Die raming berust vooral op een verslag van het FPB over het activeringsplan voor werklozen. Op basis van de gehanteerde hypothesen is het fiscale terugverdieneffect van 70 miljoen euro overschat aangezien de fiscale ontvangsten afkomstig van de personenbelasting 26 miljoen euro per jaar bedragen (zonder gewestelijke en gemeentelijke opcentiemen).

Op basis van de hem meegedeelde hypothesen concludeert het Rekenhof dat de positieve impact van 280 miljoen euro van de stijging met 10.000 betrekkingen overschat is.

De maatregel komt bovenop de inspanning die werd aangevat bij het begin van de legislatuur om de werkgelegenheidsgraad te verhogen en die voorziet in de creatie van 3.500 extra jobs in 2022. Hiervan worden de terugverdieneffecten geraamd op 50 miljoen euro<sup>138</sup>.

<sup>136</sup> Volgens de definitie van het FPB bevat dit cijfer eveneens de niet-werkzoekende oudere werklozen en de werklozen in het SWT.

<sup>137</sup> De budgettaire impact van 140 miljoen euro houdt rekening met een volume van 10.000 uitkeringsgerechtigde volledig werklozen met een dagelijkse vergoeding van 44,73 euro, voor gemiddeld 313 dagen werkloosheid per jaar.

<sup>138</sup> Die 50 miljoen euro terugverdieneffecten bestaan uit 25 miljoen euro sociale bijdragen en 25 miljoen euro fiscale ontvangsten (voor deze laatste werden dezelfde hypothesen gebruikt, zijnde ± 7.000 euro/tewerkstelling en geven dezelfde opmerking met betrekking tot hun overraming). Daarnaast wordt ook uitgegaan van een daling van de uitgaven voor werkloosheid van 50 miljoen euro. Dit brengt de positieve weerslag van die maatregel op 100 miljoen euro.

### ***Tussenkomst in de administratiekosten van de uitbetalingsinstellingen***

De ministerraad van 20 oktober 2021 besliste de berekeningsformule<sup>139</sup> te herzien voor de tussenkomst van de RVA in de administratiekosten van de uitbetalingsinstellingen vanaf 2022 (+7,6 miljoen euro).

Rekening houdend met de verwachte inspanning van de HVW om in het kader van de begrotingsmaatregelen zijn uitgaven lineair te verminderen, zijn de ontvangsten van de openbare uitbetalingsinstelling verminderd met 1,3 miljoen euro.

Hierdoor stijgt de voorziene tussenkomst van de RVA voor alle uitbetalingsinstellingen van 180,4 miljoen euro tot 186,7 miljoen euro (+6,3 miljoen euro) in 2022.

### ***Relance- en transitieplan***

In het kader van het relance- en transitieplan zijn een aantal maatregelen specifiek bestemd voor de relance van de arbeidsmarkt. Volgens de beleidsce van de minister van Werk zullen die maatregelen bijdragen tot de creatie van 10.000 jobs, zoals eerder vermeld.

Ze zijn hoofdzakelijk verdeeld in vier categorieën.

- ***Autonomie en samenwerking tussen de deeltentiteiten***

De ministerraad wil de gewesten aanmoedigen om samen te werken bij het bevorderen van de werknemersmobiliteit. Ook zal overleg plaatsvinden tussen de verschillende entiteiten over een eventuele uitbreiding van de autonomie van de gewesten, binnen het bestaande institutionele kader, met betrekking tot de controle op de beschikbaarheid van werklozen en opleiding. Tot slot zullen de gewesten worden geraadpleegd om na te gaan hoe relevant de toepasselijke regelgevingen voor de ondersteuning van de werkgelegenheid zijn, onder meer inzake mobiliteit tussen de gewesten en bij de knelpuntberoepen.

- ***Aanmoediging van werknemers om een opleiding te volgen***

Ter aanvulling van de uitbreiding van de rol van de gewesten bij de vorming van werknemers voorzagt de ministerraad er ook in de sociale partners en de ondernemingen te verzoeken hun werknemers ertoe aan te moedigen opleidingen te volgen en daarbij specifieke aandacht te besteden aan knelpuntsectoren.

- ***Aanmoediging tot omscholing en beheer van de knelpuntberoepen***

De ministerraad voorziet in de oprichting van intersectorale fondsen, gefinancierd door de sociale partners, die de mobiliteit naar knelpuntsectoren moeten bevorderen en de cumulatie van werkloosheidsuitkeringen met lonen in knelpuntberoepen moeten vergemakkelijken. Er zal ook een beroep worden gedaan op de paritaire comités om de knelpuntsectoren te identificeren en actieplannen voor te stellen om ze te verhelpen.

---

<sup>139</sup> Berekeningsmethode bepaald in artikel 3 van het koninklijk besluit van 16 september 1991 tot vaststelling van de vergoedingen voor administratiekosten van de uitbetalingsinstellingen belast met de uitbetaling van werkloosheidsuitkeringen.

- **Andere maatregelen**

Bij de andere in het relance- en transitieplan beoogde maatregelen voorziet de ministerraad onder meer in overleg met de actoren die werken rond *e-commerce*, om de verbeteringen te identificeren die nodig zijn binnen de betrokken sectoren, onder andere inzake arbeidsrecht, fiscaliteit, organisatie en concurrentie. Het stelsel van tijdelijke werkloosheid om economische redenen zal ook worden hervormd. Die hervorming zal onder meer betrekking hebben op de overgang van het stelsel van tijdelijke werkloosheid door overmacht wegens COVID-19-crisis naar een vereenvoudigd stelsel van economische werkloosheid, en op de harmonisering van de arbeiders- en bediendenstelsels. Diverse maatregelen vervolledigen het relance- en transitieplan, onder andere op het vlak van de strijd tegen discriminatie.

De concrete uitvoering van die maatregelen moet nog worden uitgestippeld door de verschillende betrokken actoren, onder meer wat de wijziging van de regelgeving betreft. Het Rekenhof wijst er echter op dat die maatregelen thans geen raming van de budgettaire impact voor de federale entiteit bevatten.

Bovendien wil de ministerraad voor de toepassing van de RSZ-bijdrageverminderingen de sociale werkplaatsen van categorie 1 onderbrengen in categorie 3. Die maatregel zal het mogelijk maken de behandeling van twee categorieën werknemers die zijn tewerkgesteld in ondernemingen voor aangepast werk met eenzelfde finaliteit, te harmoniseren<sup>140</sup>. Deze aanpassing betreft 7.766 werknemers bij 77 sociale werkplaatsen<sup>141</sup>. De budgettaire kost wordt geraamd op 12 miljoen euro per jaar vanaf 2022.

### 2.3 Uitkeringsverzekering

#### 2.3.1 Plan "Terug naaar het werk" en re-integratie van arbeidsongeschikten

De voorbije tien jaar nam het aantal invaliden jaarlijks met 5,5% toe. Om die stijging af te remmen, wil de regering het huidige re-integratiebeleid van arbeidsongeschikte werknemers versterken en uitbreiden. Dat zal gebeuren via enerzijds een "Terug naar werk" (TNW)-plan voor arbeidsongeschikte werknemers met én zonder arbeidsovereenkomst en anderzijds via het re-integratieplan 2.0 (RIT 2.0) voor arbeidsongeschikte werknemers met een arbeidsovereenkomst en een aangepast re-integratietraject voor arbeidsongeschikte zelfstandigen.

#### **Plan "Terug naar werk" (TNW)**

Zoals blijkt uit de volgende tabel moet met het TNW-plan in 2022 een besparing worden verwezenlijkt van 65,7 miljoen euro netto.

<sup>140</sup> De werkgevers van categorie 3 zijn vrijgesteld van de loonmatigingsbijdrage voor gehandicapte werknemers en hebben recht op een andere categorie structurele vermindering. Bovendien mogen ze 55,9% van de sociale-Maribelsubsidies gebruiken om de loonkosten te dekken (zonder bijkomende betrekking), wat niet het geval is voor in categorie 1 opgenomen werkgevers.

<sup>141</sup> Aantal werkgevers en werknemers in het vierde kwartaal 2020.



Tabel – Raming van de besparing voor het TNW-plan (in miljoen euro)

	2022	2023	2024
Opbrengst TNW	70,6	183,0	288,0
Terugkeer naar het werk: impact op de uitkeringen, de sociale en fiscale ontvangsten	50,6	143,0	248,6
Responsabilisering actoren	20,0	40,0	40,0
Kosten	-4,9	-21,6	-45,5
Netto-opbrengst TNW	65,7	161,4	243,1

Bron: Rekenhof, op basis van informatie van de beleidscel van de minister van Sociale Zaken

Voor het luik "Terugkeer naar het werk" wordt ervan uitgegaan dat in 2022 4.600 personen opnieuw aan het werk zullen gaan en dat zij gemiddeld drie maanden voltijds zullen werken (of 12 maanden aan 1/4<sup>e</sup> van een voltijdse betrekking). In 2023 moeten 8.400 personen opnieuw aan het werk gaan en in 2024 9.600<sup>142</sup>. De gemiddelde opbrengst (in termen van een besparing op de uitkeringen en bijkomende sociale en fiscale ontvangsten) wordt geraamd op 11.000 euro per werknemer.

De responsabilisering van de arbeidsongeschikte werknemers, de ziekenfondsen, de werkgevers, de artsen en de regionale arbeidsbemiddelingsdiensten moet in 2022 leiden tot een besparing van 20 miljoen euro. Het Rekenhof kent de maatregelen voor de responsabilisering, maar heeft geen informatie over de manier waarop de opbrengst is geraamd.

Zo zouden arbeidsongeschikte werknemers een boete krijgen (inhouding op hun uitkering) als zij een aantal voorwaarden niet naleven. Werkgevers met ten minste vijftig werknemers bij wie wordt vastgesteld dat de langdurige arbeidsongeschiktheid voor hun werknemers hoger ligt dan het gemiddelde, zullen vanaf 2023 een specifieke werkgeversbijdrage moeten betalen op de aan de RSZ aangegeven lonen voor één kwartaal, berekend op de aangiften voor arbeidsongeschiktheid in 2022. Voor de RSZ-Globaal Beheer is die verrichting echter budgettair neutraal, omdat de bijdrage volledig zal worden doorgestort naar het fonds voor bestaanszekerheid van de sector waarin de werkgever actief is. Om die bijdrage te kunnen innen, moet een IT-toepassing worden uitgewerkt die toelaat de informatie over de arbeidsongeschiktheid van het RIZIV te vergelijken met de werkgeversaangiften bij de RSZ. Het Rekenhof merkt op dat gelijkaardige initiatieven in het verleden niet konden worden uitgevoerd omdat er vragen werden gesteld bij de privacy van de gegevens. Voor de ziekenfondsen en de regionale arbeidsbemiddelingsdiensten wordt de financiering afhankelijk gemaakt aan het behalen van een aantal doelstellingen<sup>143</sup>.

<sup>142</sup> In totaal moeten tussen 2022 en 2024 22.600 personen opnieuw aan het werk gaan.

<sup>143</sup> Bij de ziekenfondsen zou 10% van de variabele gedeelte van de enveloppe van de administratiekosten afhankelijk worden gemaakt van de realisatie van die doelstellingen. In 2022 is 20% van de enveloppe voor administratiekosten variabel.

Die bruto-opbrengst van het TNW-plan (70,6 miljoen euro in 2022) bestaat in een besparing in de uitkeringsverzekering (33,9 miljoen euro<sup>144</sup>, 47,95%), bijkomende inkomsten uit bijdragen voor de RSZ (21,2 miljoen euro) en extra fiscale ontvangsten (15,5 miljoen euro). Het is niet duidelijk op welke hypothesen die verdeling is gebaseerd. In de berekeningen die het Rekenhof heeft gekregen, worden andere percentages gebruikt. Uit de beschikbare informatie leidt het Rekenhof af dat het FPB het deel "besparing op de uitkeringen" op 45,71% raamt en de beleidscel van de minister van Sociale Zaken op 44,41%. Het Rekenhof concludeert daaruit dat de weerslag op de uitkeringen mogelijk is overgewaardeerd en de impact op de sociale bijdragen en de fiscale ontvangsten ondergewaardeerd.

De kosten voor de uitvoering van het TNW-plan worden geraamd op 4,9 miljoen euro in 2022, 21,6 miljoen euro in 2023 en 45,5 miljoen euro in 2024. Het gaat om uitgaven voor:

- de aanwerving van veertig TNW-coördinatoren bij de ziekenfondsen in 2022 en twintig in 2023;
- bijkomende middelen voor infrastructuur en communicatie voor het RIZIV;
- de financiering, via het RIZIV, van de regionale arbeidsbemiddelingsdiensten vanaf 2023.

### ***Re-integratie (RIT) 2.0***

De regering wil de re-integratie van de arbeidsongeschikte werknemers bij de eigen werkgever versnellen via bv. eenvoudigere procedures, stimuli voor de werknemers en werkgevers en nieuwe initiatieven. Het verschil met TNW-plan is dat het initiatief bij RIT2.0 moet uitgaan van de arbeidsongeschikte werknemer of van de werkgever (die hulp vraagt voor de re-integratie). De maatregel is geslaagd als in 2022 3.200 werknemers op die manier opnieuw gedurende zes maanden voltijds het werk hervatten (of het hele jaar door halftijds werken). In 2023 en 2024 moeten telkens 5.000 werknemers instappen<sup>145</sup>. De maatregel moet in 2022 57,6 miljoen euro<sup>146</sup> opbrengen, in 2023 147,6 miljoen en in 2024 237,6 miljoen euro. Het Rekenhof stelt vast dat de geraamde opbrengst volledig is opgenomen als een besparing in de uitkeringen. Als de verdeelsleutel van het FPB voor het TNW-plan wordt gebruikt, zou met die maatregel in 2022 een besparing worden verwezenlijkt van 26,3 miljoen euro en zouden de sociale en fiscale ontvangsten samen 31,3 miljoen euro bedragen.

Het Rekenhof kan niet vaststellen of die hypothesen realistisch zijn. Uit informatie waarover het beschikt, blijkt dat arbeidsongeschikte werknemers in 2018 in 17,5% van de gevallen in aanmerking kwamen voor een re-integratietraject en in 55% van de gevallen definitief ongeschikt werden verklaard voor dezelfde baan bij hun werkgever. Omdat zij in dat geval kunnen worden ontslagen, bestaat het risico dat werkgevers een re-integratietraject opstarten om de arbeidsovereenkomst te kunnen beëindigen.

<sup>144</sup> De geraamde kosten (4,9 miljoen euro in 2022) worden afgetrokken van die besparing om te komen tot het nettobedrag van 65,7 miljoen euro.

<sup>145</sup> Over een periode van drie jaar moeten 13.600 werknemers op die manier aan het werk zijn gegaan.

<sup>146</sup> De regering gaat uit van een gemiddelde opbrengst van 19.000 euro per succesvol traject. Dat bedrag bestaat uit de besparing in de uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid, inkomsten uit bedrijfsvoorheffing, werkgevers- en werknemersbijdragen. Daarvan wordt 1.000 euro afgetrokken als premie (stimulans) voor de werkgever en werknemers. De gemiddelde netto-opbrengst voor de sociale zekerheid bedraagt dus 18.000 euro per persoon, wat betekent dat 3.200 arbeidsongeschikte werknemers in een RIT moeten stappen om een opbrengst van 57,6 miljoen euro te realiseren.

### ***Algemene vaststelling bij het TNW-plan en de RIT 2.0***

Uit de beschikbare informatie blijkt niet duidelijk of de tewerkstelling bij het TBW-plan en de re-integratietrajecten voltijds of deeltijds moet zijn. Het Rekenhof merkt op dat het verschil tussen voltijds en deeltijds gevolgen heeft voor de besparing in de uitkeringen. Artikel 100, §2, van de Ziekteverzekeringswet bepaalt in dat verband dat de uitkeringsgerechtigde het werk kan hervatten als hij daarvoor de toestemming heeft van de adviserend arts<sup>147</sup>. Het bedrag van de uitkering dat de werknemer bij deeltijdse werkhervatting krijgt, is afhankelijk van het percentage van de tewerkstelling. Hervat een arbeidsongeschikte het werk voor 1/5<sup>e</sup> van een voltijdse betrekking, dan behoudt hij zijn uitkering. Als de tewerkstelling 1/4<sup>e</sup> bedraagt, daalt de uitkering met 5%, bij 1/2<sup>e</sup> is dat 30%.

### ***Aangepast re-integratietraject voor zelfstandigen***

De regering wenst het huidige re-integratiebeleid van arbeidsongeschikte zelfstandigen te versterken via een TNW-beleid naar analogie met wat wordt voorgesteld in de regeling van de werknemers. De geplande maatregelen zijn: het gebruik van een vragenlijst om de kansen op werkhervatting van de zelfstandige in te schatten, het opleggen van een sanctie aan zelfstandigen die de vragenlijst niet invullen en het inzetten van TNW-coördinatoren. De geraamde opbrengst van 7 miljoen euro bestaat uit de besparing in de uitkeringen (4,6 miljoen euro), inkomsten in de bedrijfsvoorheffing (1,4 miljoen euro) en bijkomende socialezekerheidsbijdragen (1,4 miljoen euro).

Het Rekenhof heeft geen informatie over de wijze waarop de besparing is geraamd. Er wordt ook geen rekening gehouden met kosten voor bv. de TNW-coördinatoren.

### **2.3.2 Verhogen van de moederschapsuitkering voor zelfstandigen**

De bedragen van de moederschapsuitkeringen voor zelfstandigen worden afgestemd op de bedragen in de werknemersregeling (geraamde kostprijs: 14,6 miljoen euro). Tijdens de eerste vier weken van de moederschapsrust krijgt de zelfstandige 82% van het loonplafond in de werknemersregeling, tijdens de daarop volgende acht of negen weken<sup>148</sup> wordt dat 75%.

### **2.4 RIZIV-Geneskundige Verzorging**

De Algemene Raad van het RIZIV heeft op 18 oktober 2021 de globale begrotingsdoelstelling voor 2022 vastgelegd op 31.755,4 miljoen euro (+1.683,1 miljoen euro, +5,60% tegenover 2021).

Volgens de ramingen van het RIZIV zouden de uitgaven 31.631,7 miljoen euro bedragen, d.i. 123,7 miljoen euro minder dan de doelstelling. Dat overschot mag in 2022 worden gebruikt voor:

- initiatieven om de gezondheidsdoelstellingen uit het regeerakkoord te realiseren:
  - het verbeteren van de preventie en opvolging van de patiënten via zorgtrajecten, zorgpaden en geïntegreerde zorg (48,6 miljoen euro), die moet zorgen voor een betere opvolging van de patiënt, inclusief secundaire en tertiaire preventie;
  - het verbeteren van de financiële toegankelijkheid tot de zorg (61,3 miljoen euro) door het waarborgen van tariefzekerheid en hogere terugbetaling van de tand- en

<sup>147</sup> Op voorwaarde dat de arbeidsongeschikte werknemer, vanuit medisch oogpunt, nog over ten minste de helft van zijn capaciteiten beschikt.

<sup>148</sup> De normale bevallingsrust duurt twaalf weken, maar wordt met een week verlengd als een meerling wordt geboren.

- mondzorg (45 miljoen euro), het verlagen van het plafond van de maximumfactuur tot 250 euro voor rechthebbenden op de verhoogde tegemoetkoming (13,3 miljoen euro) en een betere terugbetaling van de vervoerskosten (3 miljoen euro);
- projecten voor het verbeteren van de levenskwaliteit (0,4 miljoen euro);
- projecten van "appropriate care" (d.i. projecten die ervoor zorgen dat een patiënt de juiste zorg krijgt, op het juiste ogenblik en op de juiste plaats):
  - het aanpassen van de kinesitherapeutische zorg aan de noden van de patiënten met hersenverlamming (0,8 miljoen euro);
  - het optimaliseren van het geneesmiddelengebruik (3,5 miljoen euro);
  - de uitbreiding van daghospitalisatie door het wegwerken van financiële belemmeringen (9 miljoen euro).

Omdat die projecten niet allemaal op 1 januari 2022 in werking zullen zijn getreden, is binnen de doelstelling een enveloppe van 50 miljoen euro gereserveerd die niet mag worden besteed.

#### ***Besparingen en technische correcties (aanpassingen van de ramingen)***

Het besparingstraject 2021-2024 voorziet in een besparing van 180 miljoen euro op de geneesmiddelen voor 2022. Dit bedrag is samengesteld uit de structurele besparingen die in 2021 werden opgelegd (geraamde weerslag in 2022: 152,6 miljoen euro, tegenover 69,0 miljoen euro in 2021) en voor 27,4 miljoen euro aan bijkomende maatregelen die het RIZIV nog moet uitwerken in overleg met de farmaceutische sector. Als in 2022 zou blijken dat de uitvoering van de besparingen vertraging oploopt, zullen bijkomende maatregelen worden genomen om de besparing van 180 miljoen euro te realiseren.

#### **2.5 Begrotingsmaatregelen pensioenen (punt 2.6)**

Naast de verhoging van de minimumpensioenen op 1 januari 2022<sup>149</sup>, de toename van het aantal pensioengerechtigden en de impact van de verwachte indexering van de uitkeringen in juli 2022 en van de aanpassingen aan de welvaart<sup>150</sup> zijn voor de pensioenen nog de volgende maatregelen genomen.

- verlenging van de overgangsuitkering voor werknemers of ambtenaren (bijkomende uitgave van 7 miljoen euro);
- recht op een minimumpensioen voor meewerkende echtgenoten die zijn geboren tussen 1 januari 1956 en 30 juni 1968 (+2,1 miljoen euro in 2022, 2023 en 2024): de FOD Sociale Zekerheid komt in zijn ramingen tot een ander resultaat en raamt de kostprijs op ongeveer 820.000 euro in 2022, 2,6 miljoen euro in 2023 en 4,6 miljoen euro in 2024. Vanaf 2025 zouden de uitgaven opnieuw dalen;
- efficiëntiewinst bij het beheer van de pensioenen (+20,8 miljoen euro bruto): de Federale Pensioendienst (FPD) moet een unieke IT-toepassing ontwikkelen die de bestaande afzonderlijke aangiften voor het beheer van de bijdragen verschuldigd op de aanvullende pensioenen in de tweede pensioenpijler (bijdrage voor de ziekteverzekering en solidariteitsbijdrage) vervangt en die aangifte koppelt aan de databank voor de

<sup>149</sup> Uitvoering van een verbintenis uit het regeerakkoord van 30 september 2020. De verhoging om de minimumpensioenen tot 1.500 euro bruto voor een volledige loopbaan tegen 2024 wordt gespreid over vier jaar en de minima worden telkens op 1 januari aangepast.

<sup>150</sup> Overzicht van de aanpassingen aan de welvaart en de impact daarvan, zie Algemene Toelichting, p. 199.

uitbetaling van de aanvullende pensioenen. Dat moet leiden tot een betere inning van die bijdragen. Aan die maatregel is een kostprijs verbonden van 1,8 miljoen euro voor de FPD en SIGeDIS<sup>151</sup>. Het Rekenhof heeft geen informatie over de hypothesen die werden gebruikt voor de raming van de opbrengst;

- bijkomend personeelskrediet voor het opvangen van de werklust door het toenemende aantal pensioendossiers (bijkomend krediet van 1 miljoen euro).

### 3 Impact van de COVID-19-crisis

#### 3.1 Werkloosheidsuitkeringen

Op 5 november 2021 raamde de RVA de budgettaire impact van de crisis voor 2021 op 2.013,8 miljoen euro. Diverse maatregelen die wettelijk ten einde liepen op 31 september 2021 werden met drie maanden verlengd op basis van beslissingen van de ministerraad.

---

<sup>151</sup> De vzw SIGeDIS (Sociale Individuele Gegevens – Données individuelles Sociales) beheert de sociale gegevens over de loopbaan en de aanvullende pensioenen van de sociaal verzekerden.

Tabel – Werkloosheidsuitgaven 2021 in samenhang met de gezondheidscrisis (in miljoen euro)

COVID-maatregelen	Gerealiseerd 2020	Impact 2021 (Boek 2021 over de Sociale Zekerheid)	Impact 2021 (raming oktober 2021)	Impact 2022 (raming oktober 2021) (1)
Tijdelijke werkloosheid	4.222,5	1.717,7	1.750,7	0
- Volume-effect werknemers in tijdelijke werkloosheid (economische redenen en overmacht)	3.412,8	1.303,5	1.339,7	0
- Aanvullende maatregelen tijdelijke werkloosheid	809,7	414,2	410,9	0
Maatregelen voor andere groepen dan de tijdelijk werklozen	84,9	286,8	263,2	116,9
Corona-ouderschapsverlof (deel privé + overheid) <sup>152</sup>	70,8	0	0	0
<b>Totale uitgaven</b>	<b>4.378,3</b>	<b>2.004,6</b>	<b>2.013,8</b>	<b>116,9</b>

Bron: Rekenhof

(1) Op basis van de gegevens in het 68e verslag aan de regering van het Beheerscomité van de sociale zekerheid, 4 oktober 2021

**Tijdelijke werkloosheid**

In 2021 vertegenwoordigen de bepalingen inzake de tijdelijke werkloosheid een geactualiseerde bijkomende kost van 1.750,7 miljoen euro. De voornaamste maatregelen betreffen:

- de vereenvoudiging van de procedure voor tijdelijke werkloosheid in geval van overmacht (1.339,7 miljoen euro);
- de verhoging van het vergoedingspercentage bij tijdelijke werkloosheid van 65% naar 70% voor de gemiddelde dagvergoeding, in de periode van 1 februari 2020 tot 31 december 2021 (133,6 miljoen euro);
- de toekenning van een crisissupplement van 5,63 euro per dag tijdelijke werkloosheid wegens overmacht in de periode van 1 maart 2020 tot 31 december 2021 (149,7 miljoen euro);
- de mogelijkheid om tijdelijk af te wijken van sommige regels in verband met het cumuleren van tijdelijke werkloosheid en een bijberoep in de periode van 1 oktober 2020 tot 31 december 2021 (21,5 miljoen euro);

<sup>152</sup> Het corona-ouderschapsverlof verviel op 30 september 2020. Van 1 oktober 2020 tot en met 31 december 2021 mogen werknemers afwezig blijven van het werk om een kind op te vangen dat wegens een maatregel om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan, niet terecht kan in de kinderopvang, op school of in een opvangcentrum voor personen met een handicap. Die afwezigheden vallen onder het stelsel van de tijdelijke werkloosheid wegens overmacht in samenhang met corona.

- de toekenning van een supplement bovenop de eindejaarspremie voor werknemers die langdurig tijdelijk werkloos waren (47 miljoen euro);
- de toekenning van een eenmalige beschermingspremie van maximaal 780 euro aan tijdelijk werklozen in een sector die moest sluiten (41 miljoen euro);
- de tijdelijke werkloosheid wegens overmacht om een kind op te vangen ingevolge de sluiting van de kinderopvang, de school of het opvangcentrum voor personen met een handicap in de periode van 1 oktober 2020 tot 31 december 2021 (18,7 miljoen euro).

#### Andere werkloosheidsmaatregelen

De andere belangrijke maatregelen in verband met de werkloosheidsuitkeringen betreffen:

- de tijdelijke bevrozing van de degressiviteit van de uitkeringen wegens volledige werkloosheid, in de periode van 1 april 2020 tot 30 september 2021 (195,6 miljoen euro);
- de aanpassing van de referentieperiode voor jonge werknemers, van 1 april 2020 tot 30 september 2021 (19 miljoen euro);
- de vrijwaring van de rechten van de werklozen die zich als zelfstandige willen vestigen met tijdelijk behoud van de uitkeringen, in de periode van 1 april 2020 tot 31 augustus 2020 en van 1 oktober 2020 tot 30 september 2021 (27,1 miljoen euro).

Hoewel momenteel geen enkele maatregel is verlengd na 31 december 2021, zullen sommige maatregelen (zie hoger, *Andere werkloosheidsmaatregelen*) door hun aard een impact hebben in 2022 (omdat ze een invloed hebben op de vaststelling van de periodes van werkloosheid en de evolutie, in de tijd, van het uitkeringsbedrag).

### 3.2 Overbruggingsrecht

Tot 30 september 2021 konden zelfstandigen die door de COVID-19-crisis hun activiteiten tijdelijk (geheel of gedeeltelijk) hebben moeten stopzetten, een beroep doen op het overbruggingsrecht (specifieke uitkering). Daarnaast kunnen zij in 2021 in een aantal gevallen aanspraak maken op een eenmalige premie. In 2022 worden geen uitgaven meer geraamd.

Tabel – Geraamde uitgaven van het RSVZ voor de COVID-19-crisis (in miljoen euro)

	Realisaties 2020	impact 2021 (Boek 2021 Sociale Zekerheid)	Impact 2021 (ramingen oktober 2021)	Impact 2022
Overbruggingsrecht	3.340,7	2.367,0	2.704,8	/
Tijdelijk overbruggingsrecht	2.940,1	1.709,7	2.026,5	/
Overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart	400,6	/	21,0	/
Overbruggingsrecht in het geval van omzetsdaling	/	651,2	657,3	/
Overbruggingsrecht ingeval van een korte onderbreking	/	6,1	/	/
Ouderschapsuitkering	33,4	/	/	/
Eenmalige premie	/	48,6	48,6	/
<b>Totaal</b>	<b>3.374,1</b>	<b>2.415,6</b>	<b>2.753,4</b>	<b>/</b>

Bron: Rekenhof

De zelfstandigen konden in 2021 een beroep doen op het tijdelijke overbruggingsrecht (met verdubbeling van de premie als zij actief waren in een sector die verplicht moest sluiten), het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart of het overbruggingsrecht in het geval van omzetsdaling<sup>153</sup> of een korte onderbreking van de activiteit. De uitgaven voor die uitkering worden geraamd op 2.704,8 miljoen euro (98,23%).

Daarnaast hebben zelfstandigen die tussen 1 oktober 2020 en 30 april 2021 ten minste zes maanden gebruik hebben gemaakt van het overbruggingsrecht "COVID-19", in 2021 recht een eenmalige premie van 598,81 euro bruto. Die uitgaven zijn goed voor 48,6 miljoen euro (1,77%).

### 3.3 Geneeskundige Verzorging

#### 3.3.1 Specifieke verstrekkingen

In de strijd tegen de COVID-19-crisis heeft de regering beslist een aantal specifieke prestaties terug te betalen. Die prestaties worden bij het RIZIV opgevolgd buiten de begrotingsdoelstelling en worden gefinancierd met een specifieke dotatie van de Staat (ingeschreven op de begroting van de FOD Sociale Zekerheid).

<sup>153</sup> Het Rekenhof stelde in zijn Boek 2021 over de Sociale Zekerheid vast dat de zelfstandigen weinig gebruik maakten van het overbruggingsrecht wegens omzetsdaling. Zo werd tot en met juni 2021 maar 151,4 miljoen euro besteed, terwijl de uitgaven voor die periode werden geraamd op 651,2 miljoen euro. Zie Rekenhof, "Weerslag van de COVID-19-gezondheids crisis op de ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid in 2020 en 2021", 178<sup>e</sup> Boek – Deel II – Boek 2021 over de Sociale Zekerheid, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, september 2021, [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).



Tabel – Uitgaven voor specifieke, aan COVID-19 gelinkte prestaties voor geneeskundige verzorging (in miljoen euro)

	Realisaties 2020	Impact 2021 (Boek 2021 Sociale Zekerheid)	Impact 2021 (ramingen oktober 2021)	Impact 2022
Aankoop van beschermend materiaal door zorgverleners	367,3	371,2	518,4	/
Aanpassing forfaits thuisverpleegkundigen (beschermingsmateriaal)	119,8	0,0	0,0	/
Terugbetaling van testen en sneltesten	380,0	613,1	722,2	/
Kosten van centra voor triage en afname van testen	116,8	104,0	115,3	/
Aanmoedigingspremie medewerkers ziekenhuizen	200,0	0,0	0,0	/
Vergoeding zorgverleners in vaccinatiecentra	0,0	80,0	80,0	/
Overige	58,1	52,9	76,3	/
Bedrag 2022 (nog niet verdeeld)	/	/	/	60,0
<b>Totaal</b>	<b>1.242,0</b>	<b>1.221,2</b>	<b>1.512,2</b>	<b>60,0</b>

Bron: Rekenhof

Het RIZIV heeft in september 2021 de uitgaven voor de specifieke COVID-19 verstrekkingen verhoogd met 291,0 miljoen euro tot 1.512,2 miljoen euro tegenover de ramingen van juni 2021 (gebruikt in het Boek 2021 over de Sociale Zekerheid). Die verhoging gaat uit van de veronderstelling dat de COVID-19-maatregelen worden verlengd tot 31 december 2021. Het gaat vooral om bijkomende uitgaven voor beschermingsmaterialen (+147,2 miljoen euro) en voor de terugbetaling van testen en sneltesten (+109,1 miljoen euro<sup>154</sup>).

In oktober 2021 heeft het RIZIV de geraamde uitgaven voor de specifieke COVID-19 verstrekkingen verminderd met 147,2 miljoen euro tot 1.364,4 miljoen euro, omdat het ervan uitgaat dat de terugbetaling van het beschermingsmateriaal niet zou worden verlengd in 2021. De dotatie voor het RIZIV werd berekend op die nieuwe raming, maar de begroting van het RIZIV zelf is voorlopig niet aangepast. Daardoor verschilt het bedrag van de dotatie in

<sup>154</sup> Binnen de categorie "Terugbetaling van testen en sneltesten" stijgen de uitgaven voor de PCR-testen en de serologische testen (+156 miljoen euro), terwijl er een daling is in de uitgaven voor de sneltesten (-46,1 miljoen euro) en de testen voor het opsporen van varianten (-0,8 miljoen euro).

de Algemene Toelichting van het bedrag dat volgens de vijfde aanpassing van de begroting 2021 zal worden betaald<sup>155</sup>.

### 3.3.2 Voorschotten aan de ziekenhuizen en afrekening

Omdat de inkomsten van de ziekenhuizen tijdens de COVID-19-crisis daalden door het stopzetten of beperken van hun activiteiten en zij tegelijk hogere uitgaven hadden (bv. voor uitrusting en personeel), hebben zij in 2020 2.038,8 miljoen euro thesaurievoorschotten gekregen<sup>156</sup>. Het RIZIV heeft voor 2020 een voorlopige afrekening opgemaakt overeenkomstig de bepalingen van het koninklijk besluit van 30 oktober 2020<sup>157</sup>. Volgens die afrekening bedragen de voorlopige uitgaven 1.449 miljoen euro of 589,8 miljoen euro minder dan de voorschotten. Door de aanhoudende crisis heeft de regering beslist ook in 2021 nog een voorschot toe te kennen van maximaal 408 miljoen euro<sup>158</sup>. Dat voorschot wordt gefinancierd door een onderbenutting binnen de begrotingsdoelstelling 2021.

Een definitieve afrekening van de voorschotten van 2020 en 2021 volgt pas in 2023 en 2024. In afwachting wordt het bedrag van het voorschot voor 2021, in mindering gebracht van het te veel betaalde bedrag voor 2020.

### 3.4 Uitkeringsverzekering

De specifieke maatregelen voor de COVID-19-crisis in de uitkeringsverzekering liepen af op 30 september 2021. Voor 2022 zijn er geen uitgaven ingeschreven. Voor toelichting bij de inhoud van de maatregelen in de uitkeringsverzekering wordt verwezen naar het Boek 2021 over de Sociale Zekerheid<sup>159</sup>.

<sup>155</sup> Volgens tabel IV 1 (p. 217) van de Algemene Toelichting krijgt het RIZIV een dotatie van 1.221,1 miljoen euro. In het wetsontwerp houdende de vijfde aanpassing van de begroting 2021 is daarentegen een bedrag ingeschreven van 1.074,2 miljoen euro (zie *Parl. St. Kamer*, 10 november 2021, doc. 55-2315/001).

<sup>156</sup> Koninklijk besluit nr. 10 van 19 april 2020 voor de toekenning van en de regels voor de verdeling en vereffening van een voorschot aan de ziekenhuizen in het kader van de epidemie door het coronavirus COVID-19, zoals aangepast door het koninklijk besluit nr. 35 van 24 juni 2020 tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 10 van 19 april 2020 voor de toekenning van en de regels voor de verdeling en vereffening van een voorschot aan de algemene ziekenhuizen in het kader van de epidemie door het coronavirus COVID-19.

<sup>157</sup> Koninklijk besluit van 30 oktober 2020 tot vaststelling van de nadere regels voor de toekenning van een uitzonderlijke federale financiële tegemoetkoming aan de ziekenhuizen in het kader van de coronavirus COVID-19 pandemie

<sup>158</sup> Koninklijk besluit van 26 september 2021 tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 oktober 2020 tot vaststelling van de nadere regels voor de toekenning van een uitzonderlijke federale financiële tegemoetkoming aan de ziekenhuizen in het kader van de coronavirus COVID-19 epidemie

<sup>159</sup> Rekenhof, Rekenhof, "Weerslag van de COVID-19-gezondheids crisis op de ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid in 2020 en 2021", 178° Boek – Deel II – Boek 2021 over de Sociale Zekerheid, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, september 2021, [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING VOOR BEGROTINGSJAAR 2022 / **91****Tabel – Weerslag van de maatregelen voor de COVID-19-crisis op de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (in miljoen euro)**

	<b>Realisaties 2020</b>	<b>Voorlopige realisaties 2021</b>	<b>Impact 2021 (ramingen oktober 2021)</b>
Werknemers: aanvullende uitkering voor primaire arbeidsongeschiktheid	143,7	220,0	219,8
Zelfstandigen: aanvullende crisisuitkering	6,8	14,7	14,7
<b>Totaal</b>	<b>150,5</b>	<b>234,7</b>	<b>234,5</b>

*Bron: Rekenhof*

Er bestaat ook een Franse versie van dit verslag.  
Il existe aussi une version française de ce rapport.



**ADRES**  
Rekenhof  
Regentschapsstraat 2  
B-1000 Brussel

**TEL.**  
+32 2 551 81 11

**FAX**  
+32 2 551 86 22

[www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be)