DOC 54 **2689/003**

BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

17 november 2017

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ DE ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING VOOR HET BEGROTINGSJAAR 2018

VERSLAG GOEDGEKEURD IN DE ALGEMENE VERGADERING VAN HET REKENHOF VAN 17 NOVEMBER 2017

Zie:

Doc 54 **2689/ (2017/2018):**
001: Wetsontwerp.
002: Bijlage.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE

17 novembre 2017

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2018

RAPPORT ADOPTÉ EN ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DE LA COUR DES COMPTES DU 17 NOVEMBRE 2017

Voir:

Doc 54 **2689/ (2017/2018):**
001: Projet de loi.
002: Annexe.

N-VA	:	*Nieuw-Vlaamse Alliantie*
PS	:	*Parti Socialiste*
MR	:	*Mouvement Réformateur*
CD&V	:	*Christen-Democratisch en Vlaams*
Open Vld	:	*Open Vlaamse liberalen en democraten*
sp.a	:	*socialistische partij anders*
Ecolo-Groen	:	*Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen*
cdH	:	*centre démocrate Humaniste*
VB	:	*Vlaams Belang*
PTB-GO!	:	*Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture*
DéFI	:	*Démocrate Fédéraliste Indépendant*
PP	:	*Parti Populaire*
Vuye&Wouters	:	*Vuye&Wouters*

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000:	*Parlementair document van de 54e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer*
QRVA:	*Schriftelijke Vragen en Antwoorden*
CRIV:	*Voorlopige versie van het Integraal Verslag*
CRABV:	*Beknopt Verslag*
CRIV:	*Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)*
PLEN:	*Plenum*
COM:	*Commissievergadering*
MOT:	*Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)*

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000:	*Document parlementaire de la 54e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif*
QRVA:	*Questions et Réponses écrites*
CRIV:	*Version Provisoire du Compte Rendu intégral*
CRABV:	*Compte Rendu Analytique*
CRIV:	*Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)*
PLEN:	*Séance plénière*
COM:	*Réunion de commission*
MOT:	*Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)*

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.dekamer.be
e-mail : publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.lachambre.be
courriel : publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

INHOUD

Inleiding 6

Deel I **7**
Ontwerp van begrotingsplan 2018 en algemene toelichting 7

1 Schematische voorstelling **7**

2 Macro-economische parameters **8**

3 Overeenstemming van de algemene toelichting en het ontwerpbegrotingsplan 2018 met het stabiliteitsprogramma 2017-2020 **9**
3.1 Ontwerpbegrotingsplan 2018 10
3.2 Verbetering van het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid en van entiteit I (2016-2018) 12
3.3 Verbetering van het structueel saldo van de gezamenlijke overheid en van entiteit I (2016-2018) 16
3.4 Vooropgezette verbetering van de schuldgraad 17
3.5 Maximale groei van de netto primaire uitgaven 18
3.6 Analyse van het ontwerpbegrotingsplan door de Europese Commissie 19

4 Evolutie van het meerjarenkader **20**
4.1 Budgettair meerjarenkader 20
4.2 Hervorming van de vennootschapsbelasting 21

5 Begrotings- en vorderingensaldo **24**
5.1 Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid 24
5.2 Begrotings- en vorderingensaldo van de sociale zekerheid 27
5.3 Vorderingensaldo van entiteit I 28
5.4 Vorderingensaldo van entiteit II 28

6 Structureel saldo **29**

7 Naleving van de Europese verplichtingen m.b.t. de opmaak van de federale ontwerpbegroting **30**

Deel II **32**
Ontvangsten van entiteit I 32

Hoofdstuk I **32**
Ontwerp van Rijksmiddelenbegroting 32

1 Algemene evolutie van de ontvangsten **32**

2 Fiscale ontvangsten **33**
2.1 Evolutie van de kasontvangsten 33
2.2 Basisraming door de FOD Financiën 34
2.3 Fiscale ontvangsten (ESR-basis) 36

2.4 Realisatie van de fiscale conclaafmaatregelen 2016 37
2.5 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen 39
2.5.1 Aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen 39
2.5.2 Technische correcties en nieuwe fiscale maatregelen 40
2.5.3 Hervorming vennootschapsbelasting 45

3 Niet-fiscale ontvangsten 48
3.1 Algemeen overzicht 48
3.2 Dividenden uit deelnemingen van de Staat in financiële instellingen 48
3.3 Retributies Nationaal Pandregister 49

Hoofdstuk II 50
Ontvangsten van de sociale zekerheid 50

1 Algemene evolutie van de ontvangsten 50

2 Eigen ontvangsten 51
2.1 Ontvangsten van de RSZ 51
2.1.1 Taxshift 51
2.1.2 Andere begrotingsmaatregelen 51
2.2 Ontvangsten van het RSVZ 52
2.3 Strijd tegen de sociale fraude 54
2.4 Onvangsten van het RIZIV-Geneeskundige Verzorging 55

3 Hervorming van de financiering van de sociale zekerheid 55
3.1 Dotaties van de federale Staat 55
3.2 Alternatieve financiering 57

Deel III 60
Uitgaven van entiteit I 60

Hoofdstuk I 60
Algemene uitgavenbegroting - Inleiding 60

1 Algemene evolutie van de kredieten in het ontwerp van de algemene uitgavenbegroting 60
1.1 Algemene voorstelling 60
1.2 Toevoeging van twee nieuwe secties in de algemene uitgavenbegroting 61

2 Interdepartementale provisies 62

3 Financiering van de deelstaatentiteiten 65

4 Ontbrekende en onvolledige begrotingsdocumenten 67

Hoofdstuk II 69
Secties van de algemene uitgavenbegroting 69

Sectie 02 - FOD Kanselarij van de Eerste Minister 69

Programma 02.36.1-Zetelbeleid 69

Sectie 12 - FOD Justitie 71
1 Algemene toestand van de kredieten 71
2 Programma 12.56.1 – Juridische tweedelijnsbijstand 72
3 Programma 12.62.4 - Commissie voor de hulp aan slachtoffers van gewelddaden en aan occasionele redders 72
4 Provisionele kredieten 73

Sectie 13 - FOD Binnenlandse Zaken 74
Technische correctie met betrekking tot de opvang van vluchtelingen 74

Sectie 14 - FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 75
1 Algemene evolutie van de kredieten voor ontwikkelingssamenwerking 75
2 Enabel, nieuw Belgisch ontwikkelingsagentschap 76

Sectie 16 - Ministerie van Landsverdediging 77
1 Algemeen 77
2 Besparingsplan Defensie 77
3 Investeringen in het kader van het meerjarenplan "Strategische visie van Defensie" 77
4 Investeringen in het kader van het plan "Dringende investeringen op korte termijn" 78

Sectie 17 - Federale Politie en geïntegreerde werking 80

Sectie 18 - FOD Financiën 82
1 Algemeen overzicht 82
2 Vergoedingen aan bpost voor verrichtingen van staatsrekenplichtigen 82

Sectie 19 - Regie der Gebouwen 84
1 Investeringsdotatie (basisallocatie 19.55.21.614103) 84
2 Dotatie Brussels Justitiepaleis (basisallocatie 19.55.21.614108) 85
3 Huurdotatie (basisallocatie 19.55.22.414001) 85
4 Dotatie eigen werking (basisallocatie 19.55.22.414002) 86
5 Dotatie alternatieve financiering (basisallocatie 19.55.22.414004) 86
6 Verkoop van vastgoed 87

Sectie 24 - FOD Sociale Zekerheid 89
Programma 24.55.3 – Tegemoetkomingen aan personen met een handicap 89

Sectie 25 - FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (FOD VVVL) 90
1 Programma 25.54.5 - Dotatie e aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV) 90
2 Programma 25.59.0 - Dotatie aan het Federaal Agentschap voor geneesmiddelen en gezondheidsproducten (FAGG) 91

Sectie 32 - FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie 93
1 Algemene evolutie van de kredieten 93
2 Programma 32.42.5 - Toelagen aan externe organismen 93
3 Programma 32.49.4 - Bestrijding van de overmatige schuldenlast 94

.Sectie 33 – FOD Mobiliteit en Vervoer **95**
1 Programma 33.21.0 – Bestaansmiddelen van de beheersorganen 95
2 Programma 33.22.4 – Ombudsdienst treinreizigers 95
3 Programma 33.51.1 – Spoorwegvervoer 95
4 Programma 33.52.2 – Belgocontrol 97

Sectie 44 - POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie (POD MI) **98**
Programma 44.51.1 – Bestaanszekerheid 98

Sectie 46 - POD Wetenschapsbeleid **99**
1 Algemene evolutie van de kredieten 99
2 Oprichting van het Interfederaal Ruimtevaartagentschap van België en integratie van de POD Wetenschapsbeleid in de FOD Economie 100

Sectie 51 - Rijksschuld **101**
1 Programma 51.54.1 – Lasten van leningen 101

Hoofdstuk III **103**
Uitgaven van de sociale zekerheid **103**

1 Algemene evolutie van de uitgaven **103**
1.1 Uitgaven van de RSZ-Globaal Beheer 103
1.2 Uitgaven van het RSVZ-Globaal Beheer 104
1.3 Uitgaven van het RIZIV-Geneeskundige Verzorging 104
1.4 Uitgaven van de stelsels buiten Globaal Beheer 105

2 Ontwerpbegroting van de openbare instellingen van sociale zekerheid **105**

3 Commentaar bij de maatregelen **105**
3.1 Uitvoering van de maatregelen 2016 105
3.2 Algemene beoordeling van de maatregelen 2018 106
3.3 Specifieke maatregelen 107
3.3.1 Door het begrotingsconclaaf van juli 2017 niet-uitgesplitste maatregelen 107
3.3.2 RIZIV-Geneeskundige Verzorging 107
3.3.3 RIZIV-Uitkeringen 109
3.3.4 RVA en werkgelegenheid 109
3.3.5 FPD - werknemerspensioenen en ambtenarenpensioenen 111
3.3.6 FPD-ambtenarenpensioenen 111

Bijlagen **113**
Bijlage 1: Overzicht hervorming vennootschapsbelasting 114
Bijlage 2: Overzicht van de Europese verplichtingen m.b.t. de opmaak van de federale ontwerpbegroting zoals gestipuleerd in de wet van 22 mei 2003 116
Bijlage 3: Samenvatting van het verslag naar de raming van de fiscale ontvangsten – organisatie en processen 119

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 raam van zijn informatieopdracht inzake begrotingsaangelegenheden, bezorgt het Rekenhof de Kamer van Volksvertegenwoordigers zijn commentaren en opmerkingen in verband met de ontwerpen van staatsbegroting voor het jaar 2018[1].

De algemene toelichting, de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting werden op 20 oktober 2017 ingediend bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Om de risico's op materiële fouten of op een verkeerde interpretatie van de begrotingsgegevens te beperken, hebben de ministers van Begroting en van Financiën vooraf een overzicht gekregen van de belangrijkste opmerkingen van het Rekenhof[2], waarop hun vertegenwoordigers hebben geantwoord in twee vergaderingen die op 16 november 2017 werden georganiseerd.

---

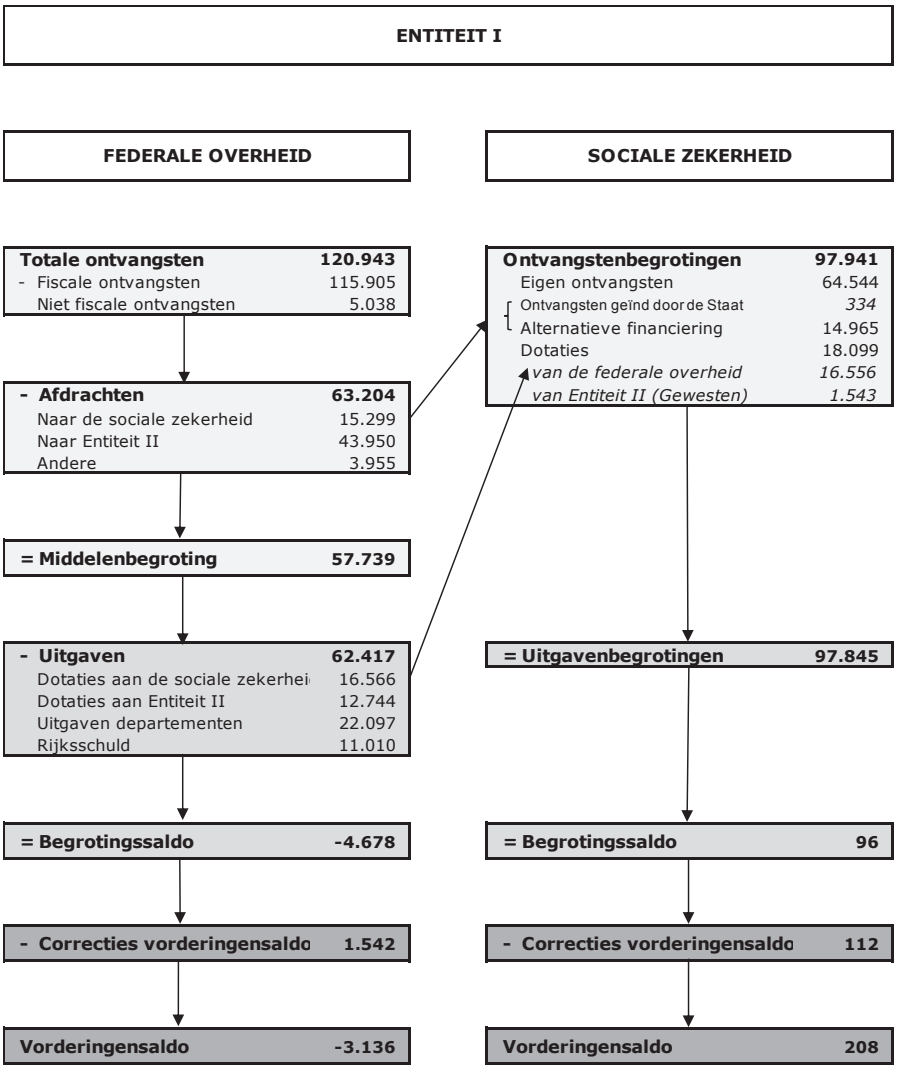
[1] *Parl. St.*, Kamer, 20 oktober 2017, DOC 54 2688/001 (algemene toelichting), *Parl. St.* Kamer, 20 oktober 2017, DOC 54 2108/002 (middelenbegroting), en *Parl. St.* Kamer, 20 oktober 2017, DOC 54 26890/001 tot 002 (algemene uitgavenbegroting).

[2] Zie de brieven van het Rekenhof van 4 mei 2016 gericht aan de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers met de kenmerken A 3-3.711.880 B1 en A 5-3.711.880 L1.

DEEL I

Ontwerp van begrotingsplan 2018 en algemene toelichting

1 Schematische voorstelling



2 Macro-economische parameters

De regering neemt voor de opmaak van de initiële begroting 2018 de ramingen van het Monitoringcomité van 8 juli 2017 als vertrekbasis. Dit comité maakte zijn ramingen op bij ongewijzigd reglementair kader. Het Monitoringcomité baseert zich op de economische begroting van 8 juni 2017 en de economische vooruitzichten 2017-2022 van 20 juni 2017 van het Federaal Planbureau (hierna FPB).

Terwijl het FPB in februari 2017 de groei voor 2017 nog raamde op 1,4% van het bbp, voorziet het FPB in de nieuwe ramingen van juni voor België een economische groei van 1,6% in zowel 2017 als 2018.

Eind juli 2017 was de federale regering ervan overtuigd dat de economische groei nog hoger zal zijn. Ze houdt rekening met een verhoging van de groei met 0,2% voor 2017 en 2018 samen en een impact van 368 miljoen euro op het vorderingensaldo en het structureel saldo van entiteit I[3].

Bovenstaande prognose is ondertussen deels bevestigd door de nieuwe economische begroting van 7 september 2017. Het FPB is immers van oordeel dat de reële groei in 2017 en 2018 telkens 1,7% zal bedragen. Tegenover de vorige raming blijft de gecumuleerde verhoging van de raming van de reële groei over 2017 en 2018 echter beperkt tot 0,13%, dit is in 2017 en 2018 respectievelijk 0,08% en 0,05% (zie tabel). De verhoging van de raming van de reële groei heeft een impact op de berekening van het vorderingensaldo.

Het Rekenhof wijst erop dat voor de impact op het structureel saldo enkel de gecumuleerde verhoging van de raming van de potentiële groei van 0,07% in aanmerking mag worden genomen. Immers, wegens het effect van de negatieve *output gap* is de toename van de groeiraming in september 2017 van het FPB deels cyclisch (voor het verschil tussen de verhoging van de reële groei en de verhoging van de potentiële groei).

Tabel – Evolutie van de raming van de groei door het FPB (in %)

Omschrijving	Raming juni	Raming september	Evolutie
Reële groei 2017	1,62	1,70	0,08
Potentiële groei 2017	1,36	1,40	0,04
Reële groei 2018	1,61	1,66	0,05
Potentiële groei 2018	1,31	1,34	0,03

Bron: Rekenhof (op basis van raming FPB)

[3] Door toepassing van de 0,2% op het geraamde bbp voor 2018 (449,6 miljard euro) en rekening houdende met de elasticiteitscoëfficiënt (0,605) en het aandeel hierin van entiteit I (0,674) bekomt men 368 miljoen euro. De algemene toelichting beschrijft op pagina 51 de gevoeligheid van de overheidsfinanciën van entiteit I voor een wijziging in bbp-groei.

De Europese Commissie (EC)[4] verwachtte recent voor 2018 dat de groei nog hoger zal zijn en 1,8% van het bbp zal bedragen. Daarnaast bevestigt ze voor 2017 de groei van 1,7% van het bbp.

Het Monitoringcomité maakte zijn ramingen op in de veronderstelling dat België de spilindex in 2018 niet zal overschrijden[5]. Het FPB bevestigde dit uitgangspunt in zijn meest recente inflatievooruitzichten[6]. Volgens deze zal in 2018 de inflatie 1,5% bedragen.

3 Overeenstemming van de algemene toelichting en het ontwerpbegrotingsplan 2018 met het stabiliteitsprogramma 2017-2020

België moet in het raam van het Europees begrotingspact verschillende criteria in acht nemen inzake overheidsfinanciën, met name een nominaal vorderingentekort van minder dan 3% van het bbp, een ritme van structurele sanering van de overheidsfinanciën op middellangetermijn en een stapsgewijze vermindering van het niveau van de overheidsschuld naar een referentiewaarde gelijk aan 60% van het bbp. In het streven naar een begroting in structureel evenwicht (de zogenaamde gulden regel) moet het structureel saldo jaarlijks met 0,6% van het bbp verbeteren.

Daarnaast hecht de Europese Commissie vanaf eind 2016 meer belang aan een vierde criterium: de uitgavenregel, die inhoudt dat de netto primaire uitgaven maximaal met een zeker percentage mogen groeien. Voor België bedraagt de maximale groei van de netto primaire uitgaven in 2018 1,6%.

De Belgische overheden hebben in het meerjarig stabiliteitsprogramma van eind april 2017 het begrotingstraject voor de periode 2017-2020 vastgelegd in functie van deze vier criteria.

België heeft meer recent (midden oktober 2017) bij de Europese instanties zijn ontwerpbegrotingsplan voor 2018 ingediend. In dit plan actualiseren de Belgische overheden de begrotingsdoelstellingen voor 2017 en 2018. De Europese Commissie zal binnenkort het ontwerpbegrotingsplan beoordelen. De Commissie publiceerde op 9 november 2017 al haar herfstvooruitzichten (zie punt 3.6).

De federale regering detailleert in de algemene toelichting van 20 oktober 2017 de begrotingsdoelstellingen 2018 voor entiteit I (federale Staat en Sociale Zekerheid) en entiteit II (gemeenschappen, gewesten en lokale overheden). De algemene toelichting bevat daarnaast een meerjarenkader waarin de federale overheid projecties voor de belangrijkste uitgaven- en ontvangstenposten van de Belgische overheden bij ongewijzigd beleid weergeeft. Het Rekenhof wijst erop dat de regering bij dit meerjarenkader de meerjarige begrotingsdoelstellingen niet vermeldt noch de geplande beleidsmaatregelen voor de middellange termijn beschrijft.

---

4 European Economic Forecast, herfst 2017, p. 74-75.

5 De laatste overschrijding van de spilindex dateert van mei 2017. Daardoor werden de sociale uitkeringen en de bezoldigingen aangepast met 2% in respectievelijk juni en juli 2017.

6 Elke eerste dinsdag van de maand actualiseert het FPB de inflatievooruitzichten. De recentste actualisatie dateert van dinsdag 7 november 2017.

Het Rekenhof analyseert hierna of de voorstellen voor 2018 die in het ontwerpbegrotingsplan en in de algemene toelichting zijn opgenomen, in overeenstemming zijn met de verplichtingen die in het stabiliteitsprogramma 2017-2020 zijn aangegaan.

3.1 Ontwerpbegrotingsplan 2018

Begrotingsdoelstellingen ontwerpbegrotingsplan 2018

Het ontwerpbegrotingsplan 2018 van België beoogt voor de gezamenlijke overheid een verdere structurele verbetering van de overheidsfinanciën. België beperkt daarbij voor 2018 het vorderingentekort en het structureel tekort tot respectievelijk 1,1% en 0,8% van het bbp.

Tegenover het stabiliteitsprogramma van België van april 2017 stijgt de vanaf 2019 te realiseren structurele verbetering om het structureel evenwicht te bereiken van 0,4% naar 0,8% van het bbp. Het ontwerpbegrotingsplan 2018 vertrekt immers van een negatiever structureel saldo voor 2017, voornamelijk door een verslechtering van het structureel saldo van entiteit II met 0,1%. Daarnaast blijft de structurele verbetering van de federale overheid tegenover 2017 beperkt tot 0,3% (tegenover 0,6% in het stabiliteitsprogramma 2017-2020). Hiervoor nam de federale overheid in de zomer van 2017 maatregelen ten belope van 0,6% van het bbp.

Tegenover 2016 zal het structureel saldo met 1% van het bbp verbeteren (0,7% in 2017 en 0,3% in 2018).

Volgens het ontwerpbegrotingsplan zal de schuldgraad in 2018 afnemen met 1,4% van 104,1% tot 102,7% van het bbp (zie verder punt 3.4).

Onderstaande tabel vermeldt de vooropgezette percentages 2016-2018 voor het vorderingensaldo en het structureel saldo van zowel het stabiliteitsprogramma 2017-2020 als van het ontwerpbegrotingsplan voor 2018.

Tabel – Evolutie 2016-2018 van het vorderingensaldo en het structureel saldo van de gezamenlijke overheid volgens het stabiliteitsprogramma 2017-2020 van april 2017 (SP) en volgens het ontwerpbegrotingsplan of Draft Budgetary Plan (DBP) voor 2018 van oktober 2017 (in percentages van het bbp)

Jaar	2016		2017		2018	
	SP	DBP	SP	DBP	SP	DBP
Vorderingensaldo – gezamenlijke overheid	**-2,62**	**-2,50**	**-1,57**	**-1,48**	**-0,73**	**-1,10**
Entiteit I	-2,68	-2,66	-1,51	-1,34	-0,30	-0,55
Entiteit II	0,06	0,16	-0,06	-0,14	-0,43	-0,55
Structureel saldo – gezamenlijke overheid	**-1,98**	**-1,80**	**-0,98**	**-1,08**	**-0,36**	**-0,81**
Entiteit I	-1,99	-1,98	-0,94	-0,93	-0,34	-0,68
Entiteit II	0,01	0,18	-0,04	-0,15	-0,02	-0,13

Bron: Rekenhof (op basis van het stabiliteitsprogramma van België 2017-2020, p. 13, het ontwerpbegrotingsplan voor 2018, p. 8 en 42 en de algemene toelichting voor het begrotingsjaar 2018, p. 14)

Strategische investeringen

Zoals aangekondigd in het stabiliteitsprogramma 2017-2020 wil de federale regering de volgende jaren de (strategische) investeringen verhogen om de economie aan te wakkeren[7].

Ook in het ontwerpbegrotingsplan en de algemene toelichting bevestigt de federale regering dit engagement[8]. Het is de ambitie tegen 2030 60 miljard euro te investeren, door de publieke, private en publiek-private investeringen in een aantal strategische sectoren te stimuleren. In de begroting voor 2018 heeft de federale regering 647,5 miljoen euro aan bijkomende investeringsuitgaven ingeschreven in de strategische sectoren mobiliteit, overheidsgebouwen, digitalisering en energie.

Op basis van de informatie in het ontwerpbegrotingsplan en de algemene toelichting, stelt het Rekenhof vast dat de regering geen duidelijke details geeft over de concrete investeringsplannen. Aan de hand van aanvullende info van de FOD Beleid en Ondersteuning (FOD BOSA) kan het Rekenhof echter de volgende preciseringen verstrekken:

---

7 De federale regering kondigde in september 2016 het Nationaal Pact voor Strategische Investeringen aan. Voor de uitwerking van dit pact heeft ze een Strategisch Comité samengesteld. Dit comité maakte een eerste rapport op. Zie ook *Parl. St.* Kamer, 24 oktober 2017, DOC 54 2708/024, *Algemene Beleidsnota van de Kanselarij van de Eerste minister, p. 3-4* en de powerpoint-presentaties op www.premier.be:

- *Nationaal Pact voor Strategische Investeringen – Operationele fase*, 31.03.2017;
- *Nationaal Pact voor Strategische Investeringen – Eerste rapport Strategisch Comité*, 11.09.2017.

8 Zie ontwerpbegrotingsplan voor 2018, p. 3, 12, 17 en 32 en de algemene toelichting, p. 6.

- De federale regering beschikt over een eerste voorlopige lijst met investeringsprojecten voor 29,2 miljard euro. De publieke en publiek-private investeringen maken ruim de helft van deze projecten uit. Deze hebben voornamelijk betrekking op:

  - mobiliteit: GEN-werkzaamheden (1 miljard euro) en meerjareninvesteringsplannen 2016-2020 Infrabel en NMBS (7,2 miljard euro);
  - overheidsinfrastructuur: gevangenissen (2,2 miljard euro);
  - defensie (3,5 miljard euro).

  Het is de bedoeling in december 2017 bijkomende investeringsprojecten te identificeren en bovenstaande lijst uit te breiden.

- De federale regering legt in de begroting 2018 647,5 miljoen euro bijkomende investeringsuitgaven vast. Deze hebben voornamelijk betrekking op:

  - mobiliteit: GEN-werkzaamheden (91,7 miljoen euro) en meerjaren-investeringsplannen 2016-2020 Infrabel en NMBS (20,8 miljoen euro);
  - overheidsinfrastructuur: bouwkosten nieuw Nato Communications and Information Agency (NCIA) (3,9 miljoen euro), bouwkosten van Shape Village (137,8 miljoen euro en de renovatie van de gevangenis van Merksplas (150,9 miljoen euro);
  - digitalisering: i-police (53,3 miljoen euro).

  In 2018 zal de regering hiervan 181,6 miljoen euro vereffenen.

  Voor de renovatie van de gevangenis van Merksplas keurde de ministerraad eind 2016 de investeringsenveloppe goed. Na verdere studie zal de Regie der Gebouwen de renovatie gefaseerd uitvoeren. Volgens de verantwoording zal zij de verbintenissen pas vanaf 2019 aangaan (29,2 miljoen euro in 2019, 41,5 miljoen euro in 2021, 32,4 miljoen euro in 2023, 20 miljoen euro in 2025 en 28,6 miljoen euro in 2027)[9]. De Regie schrijft dus in haar begroting 2018 geen vastleggingskredieten voor dit project in.

Het Rekenhof wijst erop dat onder de huidige Europese regelgeving dergelijke strategische investeringen op het moment van vereffening (of moment van levering voor militair materieel) zowel het vorderingensaldo als het structureel saldo beïnvloeden.

3.2 Verbetering van het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid en van entiteit I (2016-2018)

Raming vorderingensaldo 2018

Het ontwerpbegrotingsplan voor 2018 raamt dat het vorderingensaldo in 2018 zal afnemen met 0,4% tot -1,1% van het bbp (waarvan -0,55% voor entiteit I en -0,55% voor entiteit II).

Onderstaande tabel vermeldt de percentages voor het vorderingensaldo van de verschillende entiteiten alsook de jaarlijkse evolutie voor de periode 2016-2018.

---

9 Zie *Parl. St.* Kamer, 24 oktober 2017, DOC 54 2691/012, *Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2018 – 19. Regie der Gebouwen*.

Tabel – Vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid 2016-2018 (in percentages van het bbp)

Jaar	Saldi			Verbetering tegenover het voorgaande jaar		
	2016[10]	2017	2018	2016-2015	2017-2016	2018-2017
Vorderingensaldo – gezamenlijke overheid	**-2,50**	**-1,48**	**-1,10**	**0,01**	**+1,02**	**+0,38**
Entiteit I	-2,66	-1,34	-0,55	-0,38	+1,32	+0,79
Entiteit II	0,16	-0,14	-0,55	0,39	-0,30	-0,41

Bron: Rekenhof (op basis van het ontwerpbegrotingsplan voor 2018, p. 8 en p. 42 en de algemene toelichting voor het begrotingsjaar 2018, p. 14)

De algemene toelichting bij de begroting 2018 raamt het vorderingensaldo van entiteit I eveneens op -0,55% van het bbp of op -2.461 miljoen euro (waarvan -3.136 miljoen euro voor de federale overheid, +209 miljoen euro voor de Sociale Zekerheid, +98 miljoen onverdeelde maatregelen en +368 miljoen euro conjunctuurcorrectie)[11].

Conclaafmaatregelen 2018 van entiteit I

Het rapport van het Monitoringcomité van 8 juli 2017 raamde het vorderingensaldo 2018 bij ongewijzigd beleid voor entiteit I op -1,2% van het bbp (-5.473 miljoen euro). Dit rapport vormde voor de federale regering het referentiepunt bij de opmaak van de begroting 2018.

De regering nam eind juli voor 2.613 miljoen euro (0,6% van het bbp van het jaar 2017)[12] structurele maatregelen en correcties met een impact op het vorderingensaldo, waarvan 1.796 miljoen euro aan correcties tegenover het rapport uit Monitoringscomité[13], -289 miljoen euro nieuwe initiatieven en 1.106 miljoen euro nieuwe maatregelen.

De maatregelen en correcties bestaan uit:

- de conjunctuurcorrectie: +368 miljoen euro;
- fiscale maatregelen: +979 miljoen euro;
- niet-fiscale maatregelen: +200 miljoen euro (bijkomende dividenden);
- besparingen in de primaire uitgaven: + 435 miljoen euro;
- nieuwe initiatieven: -289 miljoen euro, waarvan 203 miljoen voor de financiering van een aantal maatregelen uit het thematisch conclaaf van juli (zie verder);
- sociale maatregelen: +920 miljoen euro.

---

10 Rekeningen van de overheid 2016 van het INR van 20 oktober 2017, berekening door het INR van het vorderingensaldo volgens het concept HRF.

11 Algemene toelichting, p. 10.

12 Het geraamde bbp van 2017 bedroeg 435,5 miljard euro en 449,6 miljard euro voor 2018. Het is onduidelijk waarom de regering de besparing van 0,6% van het bbp in 2018 op het bbp van 2017 berekent. De te realiseren inspanning is hierdoor 0,02% van het bbp van 2018 kleiner (dit is 85,1 miljoen euro).

13 Het betreft de conjunctuurcorrectie van 368 miljoen euro, correcties voor volume-effecten van 300 miljoen euro en technische correcties van 1.128 miljoen euro.

Tijdens het begrotingsconclaaf van september herzag de regering een aantal structurele maatregelen met een bijkomende negatieve impact van 44 miljoen euro op het vorderingensaldo: -206 miljoen euro aan sociale maatregelen, -10 miljoen aan diverse maatregelen en +172 miljoen euro aan bijkomende opbrengsten (zie verder).

Daarnaast werden de afdrachten aan de gemeenschappen en gewesten geactualiseerd met een effect voor de federale overheid van +178 miljoen euro structureel en +265 miljoen euro éénmalig (zie ook punt 5.1).

De begroting 2018 houdt dus rekening met 2.747 miljoen euro aan structurele maatregelen en correcties[14], waarvan de belangrijkste (2.613 miljoen euro)[15] worden geëxpliciteerd in de algemene toelichting.

Maatregelen van de thematische ministerraad van 26 juli 2017
De thematische ministerraad van afgelopen zomer inzake economische ontwikkeling en sociale cohesie besliste een aantal hervormingen door te voeren en/of verder uit te werken om jobs te creëren, de koopkracht te bevorderen en de sociale cohesie te versterken[16].

Het Rekenhof stelt vast dat, met de beperkte informatie in het ontwerpbegrotingsplan en de algemene toelichting, de regering bovenstaande maatregelen niet duidelijk toelicht.

Aan de hand van aanvullende info van de FOD BOSA stelt het Rekenhof vast dat de maatregelen een budgettaire impact hebben van 3.119 miljoen euro[17].

De meeste maatregelen waren reeds vervat in de ramingen van het monitoringcomité. Het betreft voornamelijk:

- *taxshift* fase 2 en 3 (2.131 miljoen euro);
- harmonisering van de forfaitaire beroepskosten ten voordele van de zelfstandigen (25 miljoen euro);
- vermindering van de bijdragedrempel voor zelfstandigen bij het begin van hun activiteit (40,6 miljoen euro);
- uitvoering van het (nationaal) pact voor investeringen (647,5 miljoen euro): zie punt 3.1.

Een deel van de maatregelen ten belope van 238 miljoen euro wordt gefinancierd via de interdepartementale provisie. Het betreft voornamelijk de volgende maatregelen:

---

14 Dit is 2.613 miljoen euro, -44 miljoen en +178 miljoen euro. Ten opzichte van het Monitoringcomité stijgt het vorderingensaldo van de federale overheid met 3.012 miljoen euro (dit is 2.747 miljoen euro structureel en 265 miljoen euro eenmalig door de actualisering van de afdrachten aan de gemeenschappen en gewesten).

15 Zie algemene toelichting, p. 7

16 Zie powerpoint-presentatie op www.premier.be: *Thematische ministerraad – Ambitieuze hervormingen voor jobs, koopkracht en sociale cohesie. Het betreft maatregelen op het gebied van de fiscaliteit, de competitiviteit en het werk, de investeringen, de modernisering van de administratie en de sociale cohesie en de strijd tegen de armoede, slides 1-51.*

17 De FOD BOSA stelde het Rekenhof in het bezit van een tabel. Het Rekenhof verkreeg geen notificaties van de thematische ministerraad.

- strijd tegen de sociale dumping op bouwwerven via de aanpassing van het afwijkend stelsel inzake opzegtermijnen (15 miljoen euro);
- verhoging van het minimumpensioen voor een volledige loopbaan van de werknemers (25 miljoen euro);
- invoering van een vrij aanvullend pensioen op vraag van de werknemer (19 miljoen euro);
- afsluiten van een sociaal meerjarenakkoord in de non-profitsector (31 miljoen euro);
- betere terugbetaling van de raadplegingen bij een klinisch psycholoog (22,5 miljoen euro);
- verhoging van de uitkeringen tot de armoedegrens en de versterking van de aftrekbaarheid van de kinderopvangkosten voor alleenstaande werknemers met een laag inkomen (100 miljoen euro).

Tijdens het begrotingsconclaaf van september herzag de regering een aantal maatregelen. De regering hield onder meer rekening met een opbrengst van 172 miljoen euro van een aantal maatregelen van de thematische ministerraad, voornamelijk:

- uitbreiding van de flexi-jobs naar de gepensioneerden (+31 miljoen euro);
- invoering van starterjobs voor jonge werknemers van 18 tot en met 21 jaar (+18 miljoen euro);
- stimuleren van de oudere werknemers om langer te werken (+107 miljoen euro).

Voor de overige maatregelen van de thematische ministerraad stelt de regering dat deze ofwel geen budgettaire impact hebben in 2018 (en later) ofwel gecompenseerd zullen worden door andere structurele maatregelen. Het betreft[18]:

- toestaan van niet-belaste inkomsten tot 500 euro extra per maand;
- hervorming van de vennootschapsbelasting;
- specifieke e-commerce maatregelen;
- uitbreiding van de studentenarbeid;
- aanpassing van het begrip passende dienstbetrekking voor werkzoekenden;
- gefaseerde vermindering van de arbeidskosten met 100 miljoen euro in de bouwsector;
- bevordering van de transparantie van de telecomprijzen;
- aanpassing van de opzeggingstermijn tijdens de proefperiode;
- toestaan van interim-werk in alle privésectoren;
- invoering van *green bonds* voor institutionele investeerders;
- invoering van interim-werk in het openbaar ambt;
- hervorming van het openbaar ambt;
- bevordering van de Belgische logistieke sector;
- invoering van een optioneel systeem voor btw-onderwerping voor verhuur van onroerende goederen;
- invoering van gedeeltelijke pensionering (vanaf 2019);
- invoering van een duaal systeem voor de 3de pensioenpijler (30% op 940 euro of 25% op 1.200 euro);
- bevordering van het welzijn op het werk;

---

[18] Powerpoint-presentatie, slides 3, 4 en 5, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 30, 33, 37, 38, 39, 40, 44, 45 en 46.

- strijd tegen de stijgende schuldoverlast;
- verlenging van de sociale bescherming aan Medisch Mentaal Psychisch of Psychiatrisch werkzoekenden (MMPP's);
- automatische toekenning van rechten op basis van inkomsten of het statuut;
- strijd tegen discriminatie op de arbeidsmarkt via *mystery calls*;
- bevordering van opleiding door werk;
- invoering van een pensioenkrediet van 48 maanden voor mantelzorgers;
- controleren en activeren van personen met een handicap.

De regering stelt dat deze budgettair-neutrale maatregelen meestal in werking zullen treden vanaf 1 januari 2018. Het Rekenhof wijst er op dat sommige maatregelen een positieve of negatieve budgettaire impact kunnen hebben (zie Deel I, punt 4.2, en Deel II, punt 2.5.3).

3.3 Verbetering van het structueel saldo van de gezamenlijke overheid en van entiteit I (2016-2018)

In tegenstelling tot het vorderingensaldo worden voor het structureel saldo de effecten van de economische conjunctuur en van de *one-off*-maatregelen geneutraliseerd. Het geeft daardoor beter rekenschap van het effect op middellange en lange termijn van de begrotingsbeslissingen van de overheid.

Volgens het ontwerpbegrotingsplan voor 2018 neemt het structureel saldo in 2018 af met 0,3% tot -0,8% van het bbp (waarvan -0,7% voor entiteit I en -0,1% voor entiteit II).

De Europese Commissie wees er naar aanleiding van de opmaak van het stabiliteitsprogramma op dat België in 2018 verder moet opschuiven richting een structureel begrotingsevenwicht. Ze stelde een jaarlijkse structurele aanpassing van ten minste 0,6% van het bbp voor[19].

Onderstaande tabel vermeldt de jaarlijkse percentages voor het structureel saldo van de verschillende entiteiten en de evolutie van deze percentages voor de periode 2016-2018.

[19] Aanbeveling van de Europese Raad van 11 juli 2017 over het nationale hervormingsprogramma 2017 van België en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2017 van België.

Tabel – Structureel saldo van de gezamenlijke overheid 2016-2018 (in percentages van het bbp)

Jaar	Saldi			Verbetering tegenover het voorgaande jaar		
	2016	2017	2018	2016-2015	2017-2016	2018-2017
Structureel saldo – gezamenlijke overheid	**-1,80**	**-1,08**	**-0,81**	**+0,24**	**+0,72**	**+0,27**
Entiteit I	-1,98	-0,93	-0,68	-0,08	+1,05	+0,25
Entiteit II	0,18	-0,15	-0,13	0,32	-0,33	+0,02

Bron: Rekenhof (op basis van het ontwerpbegrotingsplan voor 2018, p. 8 en 42 en de algemene toelichting voor het begrotingsjaar 2018, p. 14)

De algemene toelichting bij de begroting 2018 raamt het structureel saldo van entiteit I voor 2018 eveneens op -0,7% van het bbp of op -3.054 miljoen euro[20].

Het rapport van het Monitoringcomité van 8 juli 2017 raamde het structureel saldo 2018 bij ongewijzigd beleid voor entiteit I op -1,3% van het bbp (-5.801 miljoen euro). De regering nam eind juli voor 2.613 miljoen euro (0,6% van het bbp van het jaar 2017) structurele maatregelen. De ontwerpbegroting 2018 beïnvloedt het structureel saldo met +134 miljoen euro: -44 miljoen ingevolge de herziening van een aantal structurele maatregelen en 178 miljoen euro door de actualisering van de afdrachten aan de gemeenschappen en gewesten (zie punt 3.2).

3.4 Vooropgezette verbetering van de schuldgraad

Het INR becijferde op 5 oktober 2017[21] de overheidsschuld voor 2016 op 447,2 miljard euro of 105,7% van het bbp.

De regering raamt dat de schuldgraad in 2017 zal afnemen met 1,6% (van 105,7% tot 104,1% van het bbp) en in 2018 met 1,4% (van 104,1% tot 102,7% van het bbp).

In 2017 neemt de schuld ook af met de opbrengsten uit de verkoop van een gedeelte van de BNP Paribas aandelen (0,5% van het bbp)[22].

Voor 2018 houdt de raming van de schuldgraad geen rekening met gelijkaardige opbrengsten. De ministers van Financiën en van Begroting kondigden in hun brief van 31 oktober 2017 aan de Europe Commissie met de aanvullende informatie over het ontwerpbegrotingsplan voor 2018, aan dat ze het aandeel van België in banken verder zullen analyseren.

[20] Algemene toelichting, p. 12.

[21] Zie EDP rapportering van het INR van 5 oktober 2017 en de persmededeling van het INR van 20 oktober 2017.

[22] Algemene toelichting, p. 15.

Tabel – Geraamde evolutie van de overheidsschuld 2016-2018 (in % bbp)

	2016	2017	2018
Schuldgraad[23] [24]	105,7	104,1	102,7
Evolutie van de schuldgraad		-1,6	-1,4
- *waarvan endogeen*		*-1,8*	*-2,1*
- *waarvan exogeen*		*0,2*	*0,7*

Bron: Rekenhof (op basis van het ontwerpbegrotingsplan voor 2018, p. 9)

3.5 Maximale groei van de netto primaire uitgaven

Zoals aangegeven hierboven, past de Europese Commissie het criterium van de maximale groei van de netto primaire uitgaven (de zogenaamde uitgavenregel) toe, d.w.z. van de uitgaven zonder de interestlasten. Om dat criterium toe te passen dient men eveneens:

- de uitgaven die volledig met inkomsten uit fondsen van de Europese Unie worden gefinancierd, uit te sluiten;
- de cyclische veranderingen in de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen uit te sluiten;
- de eenmalige inkomsten- en uitgavenmaatregelen uit te sluiten;
- de vaste activa te spreiden over een periode van vier jaar;
- rekening te houden met de nieuwe inkomsten of de bij wet verplicht gestelde inkomstenstijgingen omdat deze nieuwe uitgaven kunnen financieren.

Dit criterium is, in tegenstelling tot het structureel saldo, beter voorspelbaar en omvat factoren die de overheid in principe volledig zelf controleert.

De netto primaire uitgaven mogen volgens de Europese Commissie in principe maar stijgen met de potentiële economische groei. Voor de landen die hun doelstelling op middellangetermijn nog niet hebben bereikt, begrenst ze daarbij deze groei om de vereiste structurele verbetering te bereiken. Voor België bedraagt de maximale groei van de netto primaire uitgaven in 2018 1,6%[25].

Het Rekenhof stelt vast dat noch het ontwerpbegrotingsplan noch de algemene toelichting dit criterium toelichten.

---

[23] Voor 2016 houdt de tabel rekening met de EDP-rapportering van het INR van 5 oktober 2017. Het ontwerpbegrotingsplan voor 2018 houdt daarentegen rekening met de (geraamde) bbp-cijfers van de economische begroting van september 2017. Het FBP raamde toen het bbp van 2016 lager waardoor de schuldgraad 2016 0,3% hoger was. De daling van de schuldgraad met bijna 0,3% is in principe ook van toepassing in 2017 en 2018 (maar is in de tabel niet aangepast).

[24] De algemene toelichting (p. 15) houdt rekening met de (geraamde) bbp-cijfers van de vooruitzichten op middellangetermijn van het FPB van juni 2017. Het FPB raamde het bbp toen nog iets lager waardoor de schuldgraden 2017 en 2018 0,2% van het bbp hoger waren dan in het ontwerpbegrotingsplan voor 2018.

[25] Assessment of the 2017 stability programme for Belgium, 23 mei 2017, p. 16.

De Europese Commissie wees er in haar brief van 27 oktober 2017 in verband met het ontwerpbegrotingsplan voor 2018 op dat België in belangrijke mate afwijkt van de vereiste maximale groei van de netto primaire uitgaven (voor 2018 een afwijking van 0,5% van het bbp)[26].

3.6 Analyse van het ontwerpbegrotingsplan door de Europese Commissie

De Europese Commissie raamt in haar herfstvooruitzichten (zie tabel hieronder) het vorderingentekort van België in 2018 op -1,4% van het bbp (in plaats van -1,1% in het ontwerpbegrotingsplan), het structureel tekort op -1,5% van het bbp (in plaats van -0,8%) en de schuldgraad op 102,5% van het bbp (in plaats van 102,7%).

Het verschil op het structureel saldo vloeit voor 0,3% voort uit de lagere inschatting van de verbetering van het vorderingensaldo door de Commissie (+0,1% in plaats van +0,4% van het bbp)[27].

Bovendien is de correctie voor de cyclische component voor de compensatie van de *output gap* die de Europese Commissie toepast, voor de gezamenlijke Belgische overheid in 2017 en 2018 ongeveer 0,4% van het bbp lager[28].

Het structureel saldo 2018 in de reeds vernoemde herfstvooruitzichten wijkt hierdoor dus met 0,7% van het bbp af van dit van het ontwerpbegrotingsplan voor 2018.

Tabel - Gezamenlijk Belgisch overheidstekort en –schuld 2017-2018 – prognose EU en ontwerpbegrotingsplan voor 2018 (in % bbp)

	Ontwerp-begrotingsplan	Geraamde verbetering	EU prognose herfst	Geraamde verbetering
2017				
Vorderingentekort	-1,5	1,0	-1,5	1,0
Structureel tekort	-1,1	0,7	-1,5	0,6
Overheidsschuld	104,1	1,6	103,8	1,9
2018				
Vorderingentekort	-1,1	0,4	-1,4	0,1
Structureel tekort	-0,8	0,3	-1,5	0,0
Overheidsschuld	102,7	1,4	102,5	1,3

Bron: Rekenhof

[26] Dit stemt overeen met een afwijking van 1,1% ten opzichte van de netto primaire uitgaven.

[27] De Commissie houdt bij gebrek aan informatie geen rekening met de hervorming van de vennootschapsbelasting.

[28] Volgens de Commissie wordt de *output gap* in 2018 positief. Hierdoor wordt de correctie voor de *output gap* in 2018 negatief (-0,1% van het bbp).

De Europese Commissie raamt in haar herfstvooruitzichten dat het structureel saldo van België in 2018 niet zal verbeteren (tegenover een structurele verbetering van 0,6% van het bbp in 2017). In haar brief van 27 oktober 2017 in verband met het ontwerpbegrotingsplan voor 2018 wees ze er al op dat België volgens haar afwijkt van de vereiste structurele verbetering (voor 2018 en voor 2017 en 2018 samen). De Europese Commissie zal binnenkort het ontwerpbegrotingsplan voor 2018 diepgaander beoordelen.

4 Evolutie van het meerjarenkader

4.1 Budgettair meerjarenkader

De algemene toelichting[29] bevat, conform de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat[30], een budgettair meerjarenkader.

De regering baseert zich hiervoor op de macro-economische parameters van de economische vooruitzichten van het Federaal Planbureau van juni 2017, en de vooruitzichten op middellange termijn 2017-2022 die deze instelling op dezelfde datum heeft gepubliceerd.

Na de verrekening van de verwachte weerslag van de maatregelen die de regering in het raam van de initiële begroting 2018 heeft goedgekeurd, blijkt dat het vorderingensaldo van entiteit I (federale Staat en sociale zekerheid) toeneemt van -0,5% van het bbp in 2018 naar -1,2% in 2019 en 2020, d.i. een verslechtering met 0,7% (tabel 23 van de algemene toelichting).

Het structureel saldo van entiteit I neemt toe van -0,7% in 2018 (-3.054,0 miljoen euro) tot -1,1% in 2019 (-4.993 miljoen euro) en -1,2% in 2020 (-5.631,0 miljoen euro). De neutralisatie van de conjuncturele verbetering heeft een negatief effect van -915 miljoen euro op het structureel saldo tussen 2018 en 2020 (tabel 24 van de algemene toelichting).

De schuldgraad van de volledige overheid neemt, zonder de eventuele verkoop van activa, af van 102,9% van het bbp in 2018 naar 101,1% in 2020. Dit komt neer op een vermindering van 1,8% op twee jaar (tabel 26 van de algemene toelichting).

Het Rekenhof stelt vast dat de informatie in de algemene toelichting onvoldoende beantwoordt aan artikel 124/3 van de bovengenoemde wet van 22 mei 2003. Dit artikel bepaalt dat de meerjarige begrotingsplanning vier elementen moet bevatten, namelijk:

- algemene en transparante begrotingsdoelstellingen voor het overheidstekort, de overheidsschuld of eventuele andere samenvattende indicatoren, zoals de uitgaven;
- prognoses voor elke belangrijke uitgaven- en ontvangstenpost van de overheid, bij ongewijzigd beleid;
- een beschrijving van de geplande beleidsmaatregelen op middellange termijn die gevolgen hebben voor de overheidsfinanciën, uitgesplitst naar de voornaamste ontvangsten- en uitgavenposten, waarbij wordt getoond op welke wijze de aanpassing

---

29 *Parl. St.* Kamer, DOC 54 2688/001, p. 44 tot 51.

30 Artikel 124/3 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

toelaat de middellangetermijndoelstellingen voor de begroting te verwezenlijken, afgezet tegen de prognoses bij ongewijzigd beleid;
- een beoordeling van de wijze waarop de voorgenomen beleidsmaatregelen in het licht van hun rechtstreekse langetermijnimpact op de overheidsfinanciën de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn zouden kunnen beïnvloeden.

De tabellen bevatten immers enkel een meerjarenbegroting bij ongewijzigd beleid vanaf 2019. Ze leggen geen verband met globale meerjarige begrotingsdoelstellingen.

Ook uiteenzettingen ter ondersteuning van de bovenvermelde tabellen individualiseren de belangrijke ontvangsten- en uitgavenposten niet. Ze verstrekken daarenboven geen informatie over de impact op middellange termijn en het effect op lange termijn van het meerjarenbeleid van de regering. Dit geldt met name voor de gevolgen van een aantal beslissingen van de thematische ministerraden die door hun aard een meerjareneffect kunnen hebben. Rekening houdend met de politieke verbintenis van de regering om de uitgaven te doen waardoor die beslissingen ten uitvoer kunnen worden gelegd, zou het opportuun geweest zijn het budgettair effect ervan te vermelden in het hoofdstuk in verband met het meerjarige begrotingskader van entiteit I.

Zo had ook de netto weerslag van de extra verminderingen van de fiscale ontvangsten en de sociale bijdragen ingevolge de implementatie van de *taxshift* in de periode 2018-2020, duidelijker kunnen worden toegelicht.

4.2 Hervorming van de vennootschapsbelasting

De regering wenst met een hervorming van de vennootschapsbelasting een stabiel fiscaal kader te creëren, dat inspeelt op de tendensen in de internationale omgeving en de aantrekkelijkheid van de Belgische economie moet stimuleren. De regering opteert hierbij voor een daling van de basistarieven, de aanpassing van een aantal niches die op Europees niveau steeds meer onder druk komen te staan en de vereenvoudiging of harmonisatie van de compenserende maatregelen. Terzelfdertijd zullen een aantal Europese richtlijnen (de ATAD[31]-richtlijn) omgezet worden in de Belgische regelgeving. De regering geeft aan dat deze hervorming budgetneutraal zal verlopen, door de invoering van compenserende maatregelen, die de belastbare basis zullen verruimen. De effecten op macro-economisch vlak (m.n. de positieve terugverdieneffecten, de negatieve effecten bij een *stand-still* en gedragswijzigingen bij de ondernemingen)[32] werden hierbij buiten beschouwing gelaten[33].

De hervorming bestaat, naast tariefverlagingen, uit 7 stimulerende maatregelen en 29 compenserende maatregelen. De FOD Financiën raamde de budgettaire impact van de meeste van die maatregelen met behulp van de berekeningsmodule MiSIS[34]. Hij voerde zijn

---

31 Anti Tax Avoidance Directive - Richtlijn (EU) 2016/1164 van de Raad van Europa van 12 juli 2016 tot vaststelling van regels ter bestrijding van belastingsontwijkingspraktijken welke rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de interne markt.

32 Met uitzondering voor de notionele intrestaftrek, waarbij er uitgegaan wordt van het vertrek van 90% van de financieringsvennootschappen.

33 Deze taak werd toevertrouwd aan de NBB. De resultaten van deze studie waren nog niet gekend bij de finalisatie van het rapport van het Rekenhof.

34 Met deze tool kan de FOD Financiën de interactie van verschillende maatregelen op de belastbare basis berekenen.

berekeningen uit op de ontvangsten van het aanslagjaar 2015 op basis van een representatieve steekproef. Het waren de meest recente cijfergegevens die ter beschikking stonden bij de finalisatie van de berekeningen in juli 2017. Deze gegevens werden geëxtrapoleerd naar het aanslagjaar 2019 op basis van de macro-economische parameters van het Federaal Planbureau en vervolgens omgezet naar begrotingsjaren. De FOD wijst hierbij op de gemaakte hypotheses en het feit dat voor een aantal maatregelen geen statistische gegevens beschikbaar zijn (inzonderheid de invoering van de fiscale consolidatie (500 miljoen euro) en omzetting van de ATAD-richtlijn[35] (750,2 miljoen euro)). Voorts gaat de FOD Financiën uit van een jaarlijkse stijging van het percentage aan voorafbetalingen. Hij verwijst hiervoor naar de maatregel van de regering om de penalisatie voor onvoldoende voorafbetaling sterk te verhogen. Voor 2018 gebruikte de FOD Financiën een voorafbetalingspercentage van 62% voor aanslagjaar 2018, voor 2019 65% en voor 2020 67%. Omwille van de ingrijpende impact van deze hervorming, zal de FOD Financiën bij elke begrotingsopmaak de budgettaire effecten opnieuw ramen.

De resultaten van deze berekening, die zijn opgenomen als bijlage 1, wijzen voor de jaren 2018-2020 op een licht overschot, zodat de hervorming pas op kruissnelheid volledig budgetneutraal zal zijn: 208,1 miljoen euro in 2018, 308 miljoen euro in 2019 en 108,4 miljoen euro in 2020.

Het Rekenhof ontving meer gedetailleerde informatie over de meeste maatregelen, zodat het de volgende opmerkingen kan formuleren.

In de eerste plaats verwijst het Rekenhof naar de conclusies van zijn onderzoek naar de ramingsmethodes van de fiscale ontvangsten door de FOD Financiën[36]. Van alle via de macro-economische methode geraamde inkomsten leidde de vennootschapsbelasting tot de hoogste foutenmarge, vooral als gevolg van het cyclisch karakter van ondernemingen en de soms onvoorspelbare gedragseffecten.

Het Rekenhof is overigens van mening dat de berekeningen van de impact van de hervorming onvoldoende aandacht besteden aan de hierna volgende factoren, waarvan de weerslag op de belastbare basis de budgetneutraliteit in het gedrang kan brengen. Daarenboven is het moeilijk na te gaan of de veiligheidsmarge van de eerste jaren om de aanpassingen van de hervorming op te vangen voldoende zal zijn, temeer omdat de impact niet werd berekend.

Gedragseffecten van de ondernemingen:

- de tijdelijke verhoging van de investeringsaftrek van 20% in 2018 en 2019 voor KMO's zou kunnen leiden tot een concentratie van de investeringen in deze periode;
- de belastbaarheid van de kapitaalverminderingen vanaf 2018 kan ondernemingen aanzetten voor het jaareinde kapitaalverminderingen door te voeren volgens de huidige regelgeving.

Door de regering na de berekeningen van de FOD Financiën genomen maatregelen:

---

35 Het betreft de omzetting van de richtlijnen m.b.t de hybride mismatches met derde landen, de belasting van bepaalde niet uitgekeerde inkomens van gecontroleerde buitenlandse vennootschappen in hoofde van de controlerende belastingplichtigen en de exitheffing bij overdracht van aandelen met verlies van belastingrechten.

36 Zie Deel II – Hoofdstuk I – Punt 2.2 en bijlage 2.

- de tariefverlaging van de exit taks voor de vastgoedvehikels van 16,5% naar 12,5% zal slechts van toepassing zijn voor de jaren 2018 en 2019; vanaf 2020 stijgt de exit taks opnieuw naar 15%, waardoor een centralisatie van activiteiten in 2018 en 2019 kan worden verwacht;
- de invoering van een "*grandfathering*"[37] voor de vergroening van de autokosten in éénmanszaken, zou een negatieve impact kunnen hebben in 2018;
- de wijziging van de fasering van de vrijstelling van bedrijfsvoorheffing voor bachelors naar 40% in 2018 en 80% in 2020 heeft een verhoogde impact in deze jaren tot gevolg;
- de verhoging van de DBI-aftrek van 95% naar 100%;
- de verlaging van de belasting op stopzettingsmeerwaarden naar 10% i.p.v. 15% en de toevoeging van de leeftijdsvoorwaarde van 60 jaar;
- de wijziging van de volgorde van aftrekken in de korf;
- de aanpassing van de maatregel betreffende de hybride wagens;
- de toevoeging van een loonvoorwaarde van max. 75.000 euro voor dezelfde bedrijfsleider bij verbonden vennootschappen;
- de beperking van de verrekening van verliezen tot vaste inrichtingen binnen de Europese Unie.

Verouderde gegevens en momentopnames:

- de recentste gegevens van de notionele intrestaftrek dateren van 2015; rekening houdend met de lage intrestvoeten van de voorbije jaren en het fluctuerend karakter van het eigen vermogen van de ondernemingen moet voorbehoud gemaakt worden over de geraamde impact;
- de gegevens betreffende de investeringen, gebruikt om de wijziging van de afschrijvingsregimes te ramen, dateren van 2012[38], waardoor geen rekening is gehouden met latere incentives, o.m. een verhoging van de investeringsaftrek in 2016, waardoor de investeringen onderraamd zijn;
- de gegevens m.b.t. de vooruitbetaalde kosten en de voorzieningen; de FOD Financiën maakte gebruik van de gegevens uit Belfirst voor het boekjaar 2014;
- de kapitaalverminderingen steunen op de gegevens van Belfirst.

Impact van de conclaafmaatregelen bij de initiële begroting 2018:

- de activering van het spaargeld (12.315 miljoen euro)[39] door de invoering van een vrijstelling van de meerwaarde op aandelen[40] kan een impact hebben op diverse elementen die de belastbare basis (o.m. winstbelasting en notionele intrestaftrek);
- de verwachte investeringsboost door de vastgoedvehikels zal een impact hebben op de voorafbetalingen[41].

---

37 Voor wagens aangekocht voor 1 augustus 2018 kan de belastingplichtige opteren voor de toepassing van de nieuwe formule indien die voordeliger uitvalt, en anders de 75% aftrekbaarheid behouden.

38 Het betreffen dezelfde gegevens als opgenomen in de studie van de Hoge Raad van Financiën "De vennootschapsbelasting in een post-BEPS-omgeving van juli 2016.

39 Raming door de beleidscel van Financiën: 5% van de spaartegoeden op de gereglementeerde spaarrekeningen op 31 december 2016.

40 Zie Deel II – Hoofdstuk I – punt 2.5.2.

41 Zie Deel II – Hoofdstuk II – punt 2.5.2.

Het Rekenhof wijst erop dat de hervorming ook niet-structurele inkomsten bevat:

- verschuiving van de inkomsten uit inkohiering naar voorafbetalingen;
- beperking van de vooruitbetaalde kosten;
- beperking van de overgedragen kosten;
- wijziging van de afschrijvingsregimes;
- tijdelijke verhoging van de investeringsaftrek;
- tijdelijke verlaging van de exit taks naar 12,5%.

Gezien het belang van deze hervorming is het volgens het Rekenhof aangewezen de berekening te actualiseren op basis van de gegevens van het aanslagjaar 2016 die thans beschikbaar zijn.

De specifieke impact van deze elementen op de begroting van 2018 is opgenomen onder Deel II - Hoofdstuk 1 – punt 2.5.3.

5 Begrotings- en vorderingensaldo

5.1 Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid

De federale overheid raamt in de algemene toelichting bij de initiële begroting 2018 het begrotingssaldo 2018 op -4.678 miljoen euro[42] en het vorderingensaldo 2018 op -3.136 miljoen euro (-0,70% van het bbp). In de algemene toelichting geeft tabel 7 een overzicht van de samenstelling van dit vorderingensaldo[43]. De federale overheid raamt de fiscale ontvangsten en de interestlasten rechtstreeks op ESR-basis. Ze raamt de niet-fiscale ontvangsten en de primaire uitgaven daarentegen op kasbasis, waarbij ze de nodige ESR-correcties aanbrengt.

Ter verduidelijking van de toelichting geeft onderstaande tabel de samenstelling van het begrotings- en vorderingensaldo schematisch weer.

[42] Algemene toelichting, p. 5.

[43] Algemene toelichting, p. 16.

Tabel – Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid (in miljoen euro)

Omschrijving	Raming 2017		Initiële begroting 2018	
	Vorderingen-saldo	**Begrotings-saldo**	**Vorderingen-saldo**	**Begrotings-saldo**
Fiscale ontvangsten, geraamd volgens ESR	115.603	115.603	119.090	119.090
- Vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	-2.898	-2.898	-2.906	-2.906
- Verschil tussen ESR en kas		-279		-279
Subtotaal: fiscale ontvangsten inclusief de vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	112.705	112.426	116.184	115.905
- Afdrachten van fiscale ontvangsten	-60.993	-60.993	-63.185	-63.185
- ESR-correctie op de afdrachten van de fiscale ontvangsten – niet federaal	-48		-9	
- ESR-correctie op de afdrachten van de fiscale ontvangsten – andere			1.502	
Fiscale middelen	**51.664**	**51.433**	**54.492**	**52.720**
Niet-fiscale, geraamd op kasbasis	6.763	6.763	5.038	5.038
- Afdrachten van niet-fiscale ontvangsten	-19	-19	-19	-19
- Correctie ESR-code 8 ontvangsten	-2.601		-976	
- Correctie moment van registratie	226		447	
Niet-fiscale middelen	**4.369**	**6.744**	**4.490**	**5.019**
Algemene uitgavenbegroting, vereffeningskredieten sectie 01 tem 46	-51.477	-51.477	-51.407	-51.407
- Correctie voor de in deze kredieten vervatte interesten	49	49	46	46
- Onderbenutting	910		900	
- Bni-bijdrage (sectie 52)	-2.750		-3.172	
- Primaire uitgaven van de schuldbegroting (sectie 51)	-39	-39	-29	-29
- Correctie ESR-code 8 uitgaven	128		184	
- Correctie moment van registratie	143		194	
Primaire uitgaven	**-53.036**	**-51.467**	**-53.284**	**-51.390**
Interestlasten, geraamd volgens ESR (sectie 51)[44]	-9.345	-9.345	-8.871	-8.871
- Correctie interesten van andere secties	-49	-49	-46	-46
- Correctie interesten van te consolideren instellingen	-25		-24	
Interestlasten	**-9.419**	**-9.394**	**-8.941**	**-8.917**

[44] In de uitgavenbegroting 2017 van sectie 51 zijn er voor 9.285 miljoen euro kredieten ingeschreven. Voor het verschil van 60 miljoen euro zal de FOD Financiën nog bijkomende kredieten inschrijven.

Primair saldo te consolideren instellingen	**159**		**78**	
Onverdeelde correcties	**125**		**29**	
ESR-code 8 uitgaven van sectie 51 (exclusief aankoop van effecten in het kader van het schuldbeheer)		**-2.074**		**-2.110**
Saldo federale overheid	**-6.138**	**-4.758**	**-3.136**	**-4.678**

Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

Aan de hand van de commentaar in de algemene toelichting en aanvullende info van de FOD Beleid en Ondersteuning stelt het Rekenhof vast dat de meeste van de bovenstaande correcties voldoende onderbouwd zijn.

Fiscale ontvangsten: verschil tussen ESR en kas
Om in overeenstemming te zijn met het ESR-principe van vastgestelde rechten voert het INR bij de opmaak van de nationale rekeningen afhankelijk van de soort fiscale ontvangst een verschuiving op de kasontvangsten van een of twee maanden door. Hierdoor stemmen de fiscale ontvangsten overeen met de onderliggende inkohiering of economische activiteit. De algemene toelichting houdt voor de begroting 2018 rekening met een verschuiving op de vastgestelde rechten van -279 miljoen euro om de kasontvangsten te bepalen. De FOD Financiën stelde, net zoals bij de vorige begrotingen, het Rekenhof in het bezit van het detail per soort fiscale ontvangsten, weliswaar zonder de onderliggende berekeningen. De correctie van -279 miljoen euro betreft voornamelijk een verschuiving voor de kohieren vennootschappen (-177,9 miljoen euro) en de btw (-94,5 miljoen euro).

In afwijking van artikel 19 van de wet van 22 mei 2003, zoals gewijzigd bij wet van 25 december 2016, bevat de middelenbegroting de raming van de fiscale ontvangsten op kasbasis (en niet de raming op basis van vastgestelde rechten).

Fiscale afdrachten: ESR-correctie van 1.502 miljoen euro voor de afrekening van de fiscale autonomie 2015-2017 (1.350 miljoen euro) en voor de aan de gemeenschappen en gewesten toegewezen personenbelasting en btw (152 miljoen euro)
De gewestelijke aanvullende belasting op de personenbelasting (de fiscale autonomie) is in de periode 2015-2017 berekend op basis van een voorlopige autonomiefactor (zie ook Deel III, Hoofdstuk I, punt 3). Op basis van de actualisering van de autonomiefactor is er voor deze periode 1.461 miljoen euro te veel doorgestort aan de gemeenschappen en gewesten (dit is ruim 0,32% van het bbp). De berekening van het vorderingensaldo van de federale overheid brengt dit bedrag in 2018 in mindering van de afdrachten aan de gemeenschappen en gewesten. Het vorderingensaldo van de federale overheid stijgt hierdoor eenmalig met 1.461 miljoen euro en daalt overeenkomstig eenmalig voor de gemeenschappen en gewesten.

De inhouding in kastermen is echter beperkt waardoor de federale overheid in 2018 maar 111 miljoen euro effectief in mindering van de afdrachten zal brengen. De berekening van het ESR-vorderingensaldo omvat bijgevolg een correctie van 1.350 miljoen euro.

Daarnaast is ook de toename van de aan de gemeenschappen en gewesten verschuldigde toegewezen personenbelasting en btw beperkt. De berekening van het ESR-vorderingensaldo houdt rekening met een correctie van 152 miljoen euro op de te hoge doorstorting.

Niet-fiscale ontvangsten: vastgestelde rechten
Bij de bepaling van het vorderingensaldo houdt de federale overheid voor de niet-fiscale ontvangsten rekening met de kasontvangsten (na afdrachten 5.019 miljoen euro) en niet met de vastgestelde rechten. De raming van die laatste ligt in de begroting 2018 18,4 miljoen euro hoger, waarvan 17,8 miljoen euro voor de terugvordering van de alimentatiegelden.

Primaire uitgaven: onderbenutting
De algemene toelichting raamt de onderbenutting op de primaire uitgaven voor 2018 op 900 miljoen euro. Deze onderbenutting stemt overeen met de onderbenutting die de regering naar aanleiding van de aangepaste begroting 2017 vooropstelde (910 miljoen euro). In de afgelopen jaren realiseerde de regering telkens de voorziene onderbenutting van de primaire uitgaven[45].

Voor de federale instellingen en de sociale zekerheidsinstellingen voorziet de algemene toelichting in een onderbenutting van respectievelijk 85 miljoen en 134 miljoen euro. De gerealiseerde onderbenutting schommelde voor de federale instellingen in de afgelopen jaren tussen 150 miljoen euro en 300 miljoen euro. Ook de sociale zekerheidsinstellingen realiseerden in de afgelopen jaren telkens de vooropgestelde onderbenutting.

Daarnaast besliste de regering om een aanvullende onderbenutting van 75 miljoen euro te realiseren. Deze onderbenutting werd nog niet verdeeld over de primaire uitgaven binnen de centrale administratie, de federale instellingen en de sociale zekerheidsinstellingen, maar werd voorlopig aangerekend als onverdeelde correctie op het ESR-resultaat van entiteit I (zie verder punt 5.3). De totale onderbenutting voor entiteit I bedraagt dus bijna 1,2 miljard euro[46].

Indien het de bedoeling is de kredieten (deels) structureel niet te gebruiken, beveelt het Rekenhof nogmaals aan de kredieten effectief te verminderen in plaats van ze in de loop van het jaar administratief te blokkeren en te beperken. De begroting moet immers een zo getrouw mogelijke weergave zijn van de te verwachten uitgaven.

5.2 Begrotings- en vorderingensaldo van de sociale zekerheid

De federale regering raamt in de algemene toelichting het vorderingensaldo 2018 van de sociale zekerheid op +209 miljoen euro (+0,05% van het bbp). Tabel 19 van de algemene toelichting geeft voor het vorderingensaldo van de sociale zekerheid een overzicht van de ESR-correcties op het begrotingssaldo weer[47].

---

45 Zie ook *Parl. St.* Kamer, 19 mei 2017, DOC 54 2411/002, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen (van aanpassing) van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2017, verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 19 mei 2017,* p. 21 [FR: p. 103]. De gerealiseerde onderbenutting schommelde tussen de 900 miljoen en 1.100 miljoen euro.

46 Het betreft 1.194 miljoen euro (900 miljoen euro, 85 miljoen euro, 134 miljoen euro en 75 miljoen euro).

47 Algemene toelichting, p. 40-43.

5.3 Vorderingensaldo van entiteit I

De federale regering raamt in de algemene toelichting het vorderingensaldo 2018 van entiteit I op -2.461 miljoen euro (-0,55% van het bbp)[48]. Dit saldo houdt rekening met:

- het vorderingensaldo van de federale overheid: -3.136 miljoen euro of -0,70% van het bbp (zie punt 4.1);
- het vorderingensaldo van de sociale zekerheid: +209 miljoen euro of +0,05% van het bbp (zie punt 4.2);
- een aantal onverdeelde maatregelen: +98 miljoen euro of +0,02% van het bbp. Het betreft voornamelijk de bijkomende onderbenutting van 75 miljoen euro (zie punt 4.1);
- de conjunctuurcorrectie: +368 miljoen euro of +0,08% van het bbp (zie punt 2).

5.4 Vorderingensaldo van entiteit II

De algemene toelichting en het ontwerpbegrotingsplan houden rekening met een vorderingensaldo voor entiteit II in 2018 van -2.481 miljoen euro (-0,55% van het bbp)[49]. Het betreft de raming van het vorderingensaldo van:

- de gemeenschappen en gewesten: -2.444 miljoen euro (-0,54% van het bbp);
- de lokale overheden: -37 miljoen (-0,01% van het bbp). Deze raming is gebaseerd op de middellange termijnvooruitzichten 2017-2022 van het FPB[50].

Tegenover het stabiliteitsprogramma is de raming van het vorderingensaldo van de entiteit II -0,12% van het bbp negatiever.

De raming voor de gemeenschappen en gewesten (zie ook tabel) houdt rekening met:

- de door hen geraamde vorderingensaldi of doelstellingen bij de opmaak van het ontwerpbegrotingsplan voor 2018: -437 miljoen euro (-0,10% van het bbp);
- de door hen buiten de begrotingsdoelstellingen gehouden uitgaven (-2.007 miljoen euro of -0,44% van het bbp). Het ontwerpbegrotingsplan licht deze uitgaven toe[51] [52] en

---

48 Algemene toelichting, p. 10.

49 Algemene toelichting, p. 13-14 en ontwerpbegrotingsplan voor 2018, p. 11. Tabel 8 op pagina 11 van het ontwerpbegrotingsplan voor 2018 houdt voor België rekening met 50,7% van het bbp inkomsten en 51,8% van het bbp uitgaven. Het saldo bedraagt -1,1% van het bbp of -4.942 miljoen euro, waarvan -2.461 miljoen euro entiteit I en – 2.481 miljoen euro entiteit II.

50 Zie Monitoringcomité van 8 juli 2017, p. 93.

51 Het ontwerpbegrotingsplan corrigeert voor het Waals Gewest de uitgaven buiten de begrotingsdoelstelling met +50 miljoen euro. Hierdoor houdt het plan niet langer rekening met een uitgave buiten de begrotingsdoelstelling voor de afrekening van voorgaande jaren van de bijzondere financieringswet. De uitgaven buiten de begrotingsdoelstelling van het Waals Gewest stemmen hierdoor overeen met de herziening van de autonomiefactor. Voor de Vlaamse Gemeenschap en het Brussel Hoofdstedelijk Gewest bevat het ontwerpbegrotingsplan wel een uitgave buiten de begrotingsdoelstelling voor de afrekening van voorgaande jaren van de bijzondere financieringswet (respectievelijk 68 en 32 miljoen euro).

52 Het ontwerpbegrotingsplan houdt voor de door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vermelde factoren rekening met een correctie van -380 miljoen euro.

het betreft voornamelijk de herziening van de autonomiefactor[53] (zie ook punt 3.2) en een aantal investeringen.

Tabel – Totaal vorderingensaldo 2018 van de gemeenschappen en gewesten volgens het ontwerpbegrotingsplan (in miljoen euro)

Omschrijving	Doelstelling vorderingen-saldo	Uitgaven buiten de begrotings-doelstelling	ESR-vorderingen-saldo
Vlaamse Gemeenschap	+1	-1.218	-1.217
Franse Gemeenschap	-221	0	-221
Waals Gewest	-217	-409	-626
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	0	-380	-380
Duitstalige Gemeenschap	0	0	0
Franse, Vlaamse en Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissies	-	-	-
Totaal gemeenschappen en gewesten	**-437**	**-2.007**	**-2.444**

Bron: Rekenhof (op basis van het ontwerpbegrotingsplan)

De door de gemeenschappen en gewesten geraamde vorderingensaldi van het ontwerpbegrotingsplan voor 2018 zijn niet volledig in overeenstemming met hun begrotingen 2018.

In totaal zal het ESR-vorderingensaldo volgens de begrotingen van de gemeenschappen en gewesten 81 miljoen euro negatiever zijn[54].

De gemeenschappen en gewesten moeten daarnaast toezien op de realisatie van de raming van de lokale besturen.

6 Structureel saldo

Het structureel saldo sluit de eenmalige maatregelen uit, maar omvat een cyclische correctie 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 mag een lidstaat het vorderingentekort met een zeker percentage van de negatieve *output gap* (de cyclische component) verminderen.

53 Vlaamse Gemeenschap 937 miljoen euro, Waals Gewest 409 miljoen euro en Brussels Hoofdstedelijk Gewest 115 miljoen euro.

54 Dit is +10 miljoen euro (Vlaamse Gemeenschap), -50 miljoen euro (Waals Gewest) en -42 miljoen euro (Brussels Hoofdstedelijk Gewest).

De raming van de *output gap* is gebaseerd op de ramingen van de middellange termijnvooruitzichten 2017-2022 van het FPB. De negatieve *output gap* in België bedroeg 1,1% van het bbp in 2016 en zal quasi nul zijn in 2020[55]. In 2018 neemt de *output gap* af met 0,3% tot 0,6% van het bbp (1,6% reële groei tegenover 1,3% potentiële groei). De cyclische component waarmee België rekening kan houden, bedraagt 60,5% van de negatieve *output gap*, waarvan 40,8% voor entiteit I en 19,7% voor entiteit II. De cyclische component in 2018 bedraagt dus 0,34% van het bbp (tegenover 0,5% in 2017).

De algemene toelichting bevat de samenstelling van het structureel saldo van entiteit I, entiteit II en België[56].

Het structureel saldo van België zal in 2018 -0,81% van het bbp bedragen, dit is -3.653 miljoen euro. De overgang van het vorderingentekort (-4.942 miljoen euro) naar het structureel tekort voor België wordt gemaakt door:

- de eenmalige maatregelen te neutraliseren. Het betreft de eliminatie van de eenmalige ontvangsten voor 218 miljoen euro of 0,05% van het bbp (anticipatieve heffing pensioensparen en wijziging aandeel voorafbetalingen in belasting vennootschapen);
- de correctie voor de cyclische component in verband met de negatieve *output gap* (+1.507 miljoen euro of +0,34% van het bbp).

7 Naleving van de Europese verplichtingen m.b.t. de opmaak van de federale ontwerpbegroting

In overeenstemming met de Europese begrotingsreglementering (Six-Pack[57], het Verdrag inzake Stabiliteit en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie (Fiscal Compact[58]) en Two-Pack[59]), heeft de wet van 10 april 2014[60] de wet van 22 mei 2003 op een aantal punten aangepast.

De wet van 10 april 2014 tot wijziging van de wet van 16 mei 2003[61] heeft de Europese begrotingsverplichtingen ook opgelegd aan de gemeenschappen en de gewesten. Het

---

55 De negatieve *output gap* in België neemt in 2017 af met 0,2% om daarna in de periode 2018-2020 jaarlijks met ongeveer 0,3% te verminderen.

56 Algemene toelichting, p. 13 en 14.

57 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 28 lidstaten.

58 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.

59 De Two-Pack bestaat uit twee verordeningen en is enkel van toepassing op 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.

60 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.

61 Wet van 10 april 2014 tot wijziging, met het oog op de gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2011/85/EU, van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op

samenwerkingsakkoord van 13 december 2013[62] coördineert de budgettaire inspanningen tussen de federale, regionale en lokale overheden. Het akkoord moet waarborgen dat deze door elk van de overheden worden nageleefd.

Bijlage 2 van dit rapport bevat een overzicht van de wetsaanpassingen die de opmaak van de federale ontwerpbegroting beïnvloeden. Het Rekenhof heeft nagegaan of de nieuwe verplichtingen worden nageleefd en waar eventueel de bijkomende info die moet worden verstrekt als gevolg van deze verplichtingen, kan worden teruggevonden.

De federale ontwerpbegroting (en in het bijzonder de algemene toelichting) beantwoordt aan de nieuwe begrotingsvereisten, met uitzondering van de uiterlijke indieningsdatum (15 oktober) en de driejaarlijkse evaluatie van de begrotingsprognoses door een onafhankelijke instantie. De regering diende het federale begrotingsontwerp (algemene toelichting) bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers in op 20 oktober 2017. De afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid' van de Hoge Raad van Financiën heeft aan het Rekenhof te kennen gegeven de driejaarlijkse evaluatie van de begrotingsprognoses nog vóór het einde van 2017 uit te voeren.

In de algemene toelichting[63] worden niet alle instellingen en fondsen vermeld die niet in de begroting zijn opgenomen maar die deel uitmaken van de consolidatiekring[64]. De FOD BOSA benadrukt dat de vermelde instellingen de belangrijkste stromen en saldi dekken van de met de overheid te consolideren instellingen[65].

---

de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof.

62 Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 tussen de federale overheid, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, §1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie.

63 Algemene toelichting, p. 156-157 (tabel 2).

64 Zoals bepaald door het Instituut voor de Nationale Rekeningen.

65 Algemene toelichting, p. 153.

DEEL II

Ontvangsten van entiteit I

HOOFDSTUK I

Ontwerp van Rijksmiddelenbegroting

1 Algemene evolutie van de ontvangsten

De geraamde ontvangsten (lopende en kapitaal) voor de initiële begroting 2018 bedragen 120.942,9 miljoen euro, een stijging van 1,5% (+1.753,6 miljoen euro) tegenover de vermoedelijk gerealiseerde ontvangsten 2017. De afdrachten bedragen 63.204,0 miljoen euro. Tegenover de vermoedelijke afdrachten 2017 stijgen ze met 2.192,2 miljoen euro (+3,6%).

Tabel – De totale kasontvangsten (in miljoen euro)

	Vermoedelijke realisatie 2017	Initieel 2018	Verschil	%
Totale ontvangsten	**119.189,3**	**120.942,9**	**1.753,6**	**1,5%**
Fiscale ontvangsten	*112.426,3*	*115.904,9*	*3.478,6*	*3,1%*
Niet-fiscale ontvangsten	*6.763,0*	*5.038,0*	*-1.725,0*	*-25,5%*
Totale afdrachten	61.011,8	63.204,0	2.192,2	3,6%
Europese Unie	3.290,5	3.427,5	137,0	4,2%
Gewesten	18.934,4	19.046,6	112,2	0,6%
Gemeenschappen	24.323,2	24.922,3	599,1	2,5%
Sociale Zekerheid	13.972,4	15.298,7	1.326,3	9,5%
Anderen	491,3	508,9	17,6	3,6%
Middelenbegroting	58.177,5	57.738,9	-438,6	-0,8%
Fiscale ontvangsten	*51.433,0*	*52.720,2*	*1.287,2*	*2,5%*
Niet-fiscale ontvangsten	*6.744,5*	*5.018,7*	*-1.725,8*	*-25,6%*
Percentage van de Middelenbegroting	48,8%	47,7%		

Bron: Algemene toelichting[66] en Rekenhof

[66] Algemene toelichting, tabel 9 (p. 22) en tabel 10 (p. 25).

Het saldo van 57.738,9 miljoen euro wordt aangerekend op de middelenbegroting. Dit saldo daalt met 0,8% (-438,6 miljoen euro) tegenover de vermoedelijk gerealiseerde ontvangsten 2017. Deze daling is te verklaren door een afname van de niet-fiscale ontvangsten (-1.725,0 miljoen euro), voornamelijk als gevolg van het wegvallen van de uitzonderlijke opbrengst van de verkoop van BNP Parisbas-aandelen in 2017. Ook het aandeel van de middelenbegroting in de totale ontvangsten (47,74%) daalt tegenover de vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten 2017 (48,81%).

Ingevolge de zesde staatshervorming is een gedeelte van de dotaties aan de gemeenschappen inbegrepen in de primaire uitgaven. Die moeten dus gefinancierd worden met de middelenbegroting. Deze dotaties bedragen 13.090,4 miljoen euro, een stijging van 410,1 miljoen euro tegenover de aangepaste begroting 2017 (12.680,3 miljoen euro). De middelenbegroting wordt verder besproken in de punten 2 en 3 van dit hoofdstuk.

2 Fiscale ontvangsten

2.1 Evolutie van de kasontvangsten

De kasontvangsten voor 2018 worden geraamd op 115.904,9 miljoen euro, een stijging van 3.478,6 miljoen euro (+3,1%) tegenover de vermoedelijke ontvangsten van 2017.

De fiscale ontvangsten uit de bedrijfsvoorheffing (+0,5% of 202,8 miljoen euro) blijven nagenoeg constant door enerzijds de autonome groei (+3,2% of 1.538,2 miljoen euro) en anderzijds de maatregelen voor de *taxshift* (-1.599,2 miljoen euro). Het Rekenhof merkt op dat er geen rekening is gehouden met de minderontvangsten door de bijkomende vrijstelling op bedrijfsvoorheffing die toegekend werd voor de bouwsector (-100 miljoen euro).

De evolutie van de voorafbetalingen (+7,6% of 845,4 miljoen euro) vloeit hoofdzakelijk voort uit de stijging van de voorafbetalingen in de vennootschapsbelasting (+865,1 miljoen euro). Deze toename wordt verklaard door een autonome groei van 520,1 miljoen euro en de conclaafmaatregelen (345 miljoen euro), m.n. een verwachte toename van de ontvangsten als gevolg van de hogere ontvangsten in het tweede kwartaal van 2017 (+104,3 miljoen euro), het op kruissnelheid komen van een aantal maatregelen in de strijd tegen fiscale fraude (+140 miljoen euro) en het opnieuw inschrijven van ontvangsten m.b.t. de vastgoedbeleggingsfondsen (+100 miljoen euro). De voorafbetalingen in de personenbelasting nemen af met 19,8 miljoen euro als gevolg van de hervorming van de vennootschapsbelasting (-74,3 miljoen euro).

De zuivere btw neemt toe (+3,7% of 1.106,1 miljoen euro), in hoofdzaak door de autonome groei.

De ontvangsten uit de accijnzen nemen toe (+4,5% of 403,1 miljoen euro) door de accijnsverhogingen op brandstoffen (+231,7 miljoen euro) en tabak (+119,7 miljoen euro), de indexering van de accijnzen (93,5 miljoen euro) en de invoering van accijnzen op suikerhoudende dranken (62 miljoen euro).

De stijging van de roerende voorheffing (11,4% of 536,0 miljoen euro) wordt in belangrijke mate verklaard door de autonome groei van de roerende voorheffing op dividenden (5,6% of 156 miljoen euro) en de conclaafmaatregelen (+272,2 miljoen euro), m.n. aanscherping van de doorkijkbelasting (+50 miljoen euro), de aanpassing van de meerwaardetaks op

schuldvorderingen (+125 miljoen euro) en de hervorming van de vennootschapsbelasting (+97,2 miljoen euro).

De stijging van de ontvangsten "Diverse rechten en taksen" (+14,1% of 415,9 miljoen euro) is in hoofdzaak te verklaren door de weerslag van nieuwe fiscale maatregelen, zoals de verhoging van de beurstaks (50 miljoen euro), de fiscale fraude (75 miljoen euro) en de invoering van een effectentaks (+254 miljoen euro).

De fiscale maatregelen worden in punt 2.3 verder besproken.

2.2 Basisraming door de FOD Financiën

Algemeen

De middelenbegroting steunt op het kasconcept. Sedert 2014 raamt de FOD Financiën de fiscale ontvangsten in eerste instantie op ESR-basis en vervolgens zet hij deze om naar kasontvangsten door de toepassing van "kascorrecties" (-3.184,9 miljoen euro). Deze correcties betreffen in hoofdzaak de inkomsten uit de directe belastingen en in het bijzonder de bedrijfsvoorheffing[67]. Uit ESR-oogpunt worden de inkomsten uit de bedrijfsvoorheffing (47.206,9 miljoen euro) immers bruto geraamd, dus zonder rekening te houden met de diverse vrijstellingen die de FOD Financiën voor 2018 raamt op 2.906,4 miljoen euro[68].

Voor de raming van de ontvangsten op ESR-basis maakt de Stafdienst Beleidsexpertise van de FOD Financiën gebruik van een gedesaggregeerd macro-economische model[69] voor de belangrijkste inkomstencategorieën (personenbelasting, vennootschapsbelasting, btw en accijnzen).

Het Rekenhof heeft die ramingsmethodes onderzocht. Een samenvatting van de resultaten van dat onderzoek is opgenomen als bijlage 3[70].

Naar aanleiding van het begrotingsconclaaf van 2016 heeft de regering een taskforce opgericht met als opdracht deze ramingsmethodes te evalueren en te verbeteren. Deze taskforce heeft zijn werkzaamheden nog niet beëindigd. In zijn antwoord op het onderzoek van het Rekenhof deelde de minister van Financiën mee dat de macro-economische ramingsmethode het voorwerp zal uitmaken van een externe analyse.

De FOD Financiën geeft ook aan dat hij het macro-economisch model van de personenbelasting en van de vennootschapsbelasting zal moeten herzien door de maatregelen die de regering nam bij deze begroting, met name de invoering van

---

67 De andere correcties zijn de neutralisatie van de betalingstermijnen en de neutralisatie van de BLEU-belastingen op de accijnsontvangsten, zie Algemene Toelichting, p. 31. In 2018 worden geen BLEU-belastingen opgenomen, het Rekenhof ontving hiervoor geen verklaring.

68 Dit is het bedrag exclusief de vrijstelling voor de bouwsector (100 miljoen euro) en de startersjobs (18 miljoen euro).

69 Voor de IB 2018 wordt gesteund op de macro-economische parameters, vastgesteld door het Federaal Planbureau in de economische begroting van juni 2017.

70 Het integraal verslag 'Raming van de fiscale ontvangsten – organisatie en processen' zal vanaf 21 november 2017 ter beschikking gesteld worden op de website van Rekenhof (www.rekenhof.be).

belastingvrije inkomsten, die de elasticiteitscoëfficiënt bij de personenbelasting beïnvloeden, en de hervorming van de vennootschapsbelasting.

Zoals aangegeven in Deel I, punt 2, voorziet de regering in een algemene conjunctuurcorrectie (+368 miljoen euro). Deze correctie zal vooral de fiscale ontvangsten beïnvloeden.

Wat de roerende voorheffing betreft, gebruikt de Stafdienst een specifieke methode. Het Rekenhof ontving laattijdig informatie in dat verband, die echter de onderliggende berekeningsnota niet bevatte. Het Rekenhof kan bijgevolg niet beoordelen hoe de Stafdienst rekening houdt met de impact van de belastingvrije liquidatieboni en de liquidatiereserves. Deze vroegere conclaafmaatregelen hebben weliswaar in voorgaande jaren tot een bijkomende opbrengst geleid, maar ze kunnen voortaan leiden tot een daling van die ontvangsten in de toekomstige begrotingen.

Raming verwachte ontvangsten 2017

De vermoedelijk gerealiseerde ontvangsten van het lopende jaar vormen in de hogergenoemde modellen één van de startpunten voor de raming van de ontvangsten van het volgend jaar. Het is dus belangrijk dat de FOD Financiën de ontvangsten van het lopend jaar zo correct mogelijk inschat.

De FOD Financiën maakte in juni 2017 een raming van de fiscale ontvangsten 2017. Dit betekent dat de gekende realisaties beperkt zijn tot maximaal vijf maanden (kasontvangsten tot en met mei, omgezet naar ESR-termen) en bijgevolg moeten worden geëxtrapoleerd op basis van de ramingen voor de resterende periode. Voor de personenbelasting, de btw en de accijnzen gebruikt de FOD Financiën het macro-economisch model, met toepassing van de meest recente parameters van het Federaal Planbureau. De andere inkomsten worden geraamd door specifieke inschattingen van de FOD Financiën.

De FOD Financiën bracht ook de impact van de maatregelen in de algemene toelichting van de aangepaste begroting 2017 mee in rekening, op basis van de inwerkingtreding ervan.

Zo verminderde de FOD Financiën op basis van de ontvangsten van het eerste kwartaal de bijkomende ontvangsten door de btw-tariefverhoging van elektriciteit (-51 miljoen euro), de accijnsverhogingen op tabak (-52,4 miljoen euro) en energieproducten (-5,1 miljoen euro). Door een niet tijdige uitvoering van de regelgeving, heeft hij ook de bijkomende ontvangsten uit de vastgoedbeleggingsfondsen (-100 miljoen euro) en het crossborderproject (-75,3 miljoen euro) niet meer opgenomen. Hij neemt aan dat de impact van de notionele intrestaftrek (+325 miljoen euro) inmiddels verwerkt is in de voorafbetalingen van het eerste trimester, en door extrapolatie in de volgende kwartalen mee is genomen.

De FOD Financiën verhoogde de voorafbetalingen in de vennootschapsbelasting (+170 miljoen euro), op basis van de hogere realisaties in de eerste vijf maanden van 2017. De geraamde ontvangsten zijn nu 1 miljard euro hoger dan in 2016. De FOD Financiën neemt aan dat 250 miljoen euro kan worden toegeschreven aan de verschuiving van de inkohiering naar de voorafbetalingen, als gevolg van een hogere penalisatie bij onvoldoende voorafbetalingen. Die inschatting zal al dan niet worden bevestigd door de inkohieringen in 2018 en 2019.

De FOD Financiën hield tot slot als gevolg van de afschaffing van de *Excess Profit Rulings* (118,6 miljoen euro) geen rekening met de bijkomende opbrengsten van de inkohiering van het aanslagjaar 2016, omdat de wettelijke bepalingen[71] nog niet waren goedgekeurd.

Het Rekenhof merkt op dat het geen informatie ontving over de raming van de vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten i.v.m. de roerende inkomsten.

Raming basisontvangsten 2018
De regering verhoogde tijdens het begrotingsconclaaf de startbasis van de voorafbetalingen met 100 miljoen euro (technische correctie), omdat de stijgende ontvangsten zich ook doorzetten in de maanden volgend op het monitoringverslag[72]. Zoals eerder gemeld is het niet zeker of dit structurele inkomsten betreft of een verschuiving van de inkohiering naar de voorafbetalingen.

In afwijking van voorgaande jaren, is er bij de raming van de basisontvangsten geen rekening gehouden met een impact van de intrestvoet van de notionele intrestaftrek en de afschaffing van de *Exces Profit Rulings,* die werd geïntegreerd in het kader van de hervorming van de vennootschapsbelasting (zie punt 2.5.3).

Het Rekenhof wijst er verder nog op dat verschillende maatregelen het voorwerp uitmaken van beroepen bij hoven en rechtbanken. Het betreft:

- de procedures aanhangig bij het Grondwettelijk Hof betreffende de btw op online kansspelen en weddenschappen, de *fairness*-taks, de vennootschapsbelasting op de intercommunales, de btw op plastische chirurgie om esthetische redenen en de beurstaks bij buitenlandse makelaar[73];
- de beroepen aanhangig bij het Europees Hof van Justitie betreffende de afschaffing van de *Exces Profit Rulings*.

2.3 Fiscale ontvangsten (ESR-basis)

Terwijl het monitoringcomité in zijn verslag van 8 juli 2017 de fiscale ontvangsten op ESR-basis op 118.102,2 miljoen euro raamde, raamt de ontwerpbegroting die op. 119.089,8 miljoen euro. De toename (+987,6 miljoen euro) is vooral toe te schrijven aan de verhoging van de startbasis van de voorafbetalingen (100 miljoen euro) en de verrekening van de impact van de fiscale maatregelen zoals beslist tijdens de begrotingsconclaven van 28 juli 2017 en 29 september 2017 (903,0 miljoen euro). Het Rekenhof merkt op dat de hervorming van de moratorium- en nalatigheidsintresten (20,1 miljoen euro) niet is geïntegreerd.

Volgens de regering zou de hervorming van de vennootschapsbelasting geen impact hebben op de fiscale ontvangsten, uitgaande van de hypothese dat die hervorming budgetneutraal is. Wel beïnvloedt deze hervorming onderling de verschillende

---

71 Wetsontwerp houdende diverse fiscale bepalingen, goedgekeurd in de ministerraad van 22 juni 2017.

72 Op 12 oktober 2017 bedragen de voorafbetalingen van de vennootschappen 2.512,9 miljoen euro meer tegenover 12 oktober 2016 (10.259 miljoen euro tegenover 7.746 miljoen euro).

73 De FOD Financiën deelde volgende impact mee: btw op online kansspelen (45 miljoen euro), *fairness* taks (raming aanslagjaar 2016: 70 miljoen euro), btw plastische chirurgie (voorziene budgettaire impact: 82 miljoen euro, maar de realisaties zijn nog niet gekend).

ontvangstenposten. Het Rekenhof verwijst hiervoor naar tabel 5 – "Bijkomende weerslag van de fiscale maatregelen in 2018"[74] bij de algemene toelichting (p. 91).

De regering heeft daarnaast een aantal fiscale maatregelen genomen in de thematische conclaven van veiligheid en van economische ontwikkeling en cohesie. De impact hiervan is ofwel opgenomen onder de provisie "nieuwe maatregelen" ofwel moet worden gecompenseerd binnen de enveloppe van de bevoegde minister (zie Deel I – punt 3.1 van het rapport). Het is echter onduidelijk hoe deze compensatie zal gebeuren.

Ook na de indiening besliste de regering een aantal nieuwe fiscale maatregelen (zie punt 2.5.2). Deze zijn niet opgenomen in de Algemene Toelichting.

2.4 Realisatie van de fiscale conclaafmaatregelen 2016

Algemeen

Het Rekenhof heeft in zijn 174° Boek het rendement onderzocht van de fiscale maatregelen waartoe de regering besliste in de verschillende begrotingsconclaven van 2016[75]. Ze raamde de opbrengst ervan op 2.453,0 miljoen euro. De maatregelen werden grotendeels uitgevoerd in de programmawetten van 26 december 2015 en 1 juli 2016. Het geraamde bedrag bevat echter niet de opbrengst van de nieuwe fiscale regularisatie (66 miljoen euro) en van de afschaffing van de *Excess Profit Rulings* (349 miljoen euro). De regering kwalificeerde deze maatregelen als technische correcties. Het houdt evenmin rekening met de vermindering van de fiscale ontvangsten in het kader van de *taxshift*.

Opvolging van de fiscale maatregelen

Op basis van gegevens van de Studiedienst van de FOD Financiën, heeft het Rekenhof getracht na te gaan in welke mate de regering de vooropgestelde opbrengst van deze maatregelen heeft gerealiseerd en de geraamde kostprijs van belastingsverminderingen goed heeft geëvalueerd. Het kon de opbrengst van een aantal fiscale maatregelen echter niet precies becijferen doordat de noodzakelijke opvolgingscodes in de belastingaangiftes ontbreken (bv. de doorkijkbelasting, geraamde opbrengst van 460 miljoen euro) of waarvan de ontvangsten zijn opgenomen in het geheel van de ontvangsten (bv. de verhoging van de roerende voorheffing, de panama-maatregelen, geraamd op 65 miljoen euro en de belastingveminderingen in het kader van de taxshift). Het is dan ook niet mogelijk het rendement van deze maatregelen te bepalen, de oorzaken van de afwijkingen correct toe te wijzen en de financiering van de *taxshift* te beoordelen.

Een aantal maatregelen leverde niet het geraamde rendement op omdat het wetgevende kader niet tijdig in werking kon treden (de hervorming van het reglementair kader van de gereglementeerde vastgoedfondsen en de oprichting van een gespecialiseerd vastgoedvehikel (250 miljoen euro), en de deeleconomie (20 miljoen euro)) of omdat de regering in een latere fase de ramingen zelf naar beneden bijstelde (de opbrengst van de maatregel "gerichte controles op oneigenlijk gebruik verlaagd btw-tarief, de geraamde ontvangsten uit de tariefverhoging van de btw op elektriciteit). De volgende maatregelen leverden minder ontvangsten op dan geraamd: accijnsverhogingen tabak (-113,7 miljoen euro), accijnzen op alcohol (-32 miljoen euro), de diamanttaks (-12,8 miljoen euro) en de btw op kansspelen (-28,1 miljoen euro).

---

74 Zie de lijn "Maatregelen hervorming vennootschapsbelasting".

75 Het betreft de begrotingsconclaven van juli 2015, oktober 2015 en april 2016.

De permanente fiscale regularisatie[76] moest volgens de raming 250 miljoen euro opbrengen, maar kon pas laattijdig van start gaan. Mee door de bevoegdheidsproblemen van het Centraal Contactpunt en het uitblijven van samenwerkingsovereenkomsten met de regio's bleef het aantal ingediende regularisaties en het aantal afgeronde dossiers beneden de verwachtingen. De realisaties bedroegen 35,2 miljoen euro, waarvan slechts 8,8 miljoen euro betrekking had op de nieuwe fiscale regularisatie.

De fiscale ontvangsten van 2016 werden bijkomend positief beïnvloed door enkele regeringsmaatregelen bij de ontwerpbegroting van 2017: de wettelijke regeling voor de afschaffing van de *Excess Profit Rulings* (éénmalige inkomsten voor de rechtzetting van de aanslagjaren voor 2016 ten belope van 391 miljoen euro) en het anticipatief effect van de verhoging van de roerende voorheffing van 27% naar 30% vanaf 1 januari 2017 (raming 189 miljoen euro bij de begrotingscontrole 2017).

Belastingsverminderingen in het kader van de taxshift
Om dezelfde redenen als aangegeven hierboven, kan de FOD Financiën niet altijd berekenen hoeveel de belastingverminderingen in het kader van de *taxshift* werkelijk kosten.

Zo neemt de FOD Financiën in zijn monitoring de budgettaire effecten van de fiscale maatregelen voor de verhoogde vrijstelling tot doorstorting van bedrijfsvoorheffing soms samen. Het betreft hier in het bijzonder de verhoging van de vrijstelling van doorstorting van de bedrijfsvoorheffing voor nacht- en ploegenarbeid (150 miljoen euro) en de vermindering van de bedrijfsvoorheffing (270 miljoen euro) in het kader van het competitiviteitspact (*taxshift I)* zoals beslist door de vorige regering. De huidige regering integreerde echter deze maatregel in een algemene lastenverlaging. Volgens de gegevens van de FOD Financiën zorgde de verhoogde vrijstelling van doorstorting in het kader van nacht- en ploegen vermoedelijk voor 364 miljoen euro minder ontvangsten[77].

De regering splitste de maatregel m.b.t. de hoogtechnologische activiteiten (80 miljoen euro) op in drie nevenmaatregelen: een bijkomende vrijstelling voor bedrijfsvoorheffing, een bijkomende investeringsaftrek voor hoogtechnologische productie en een verhoogde notionele intrestaftrek. Doordat het koninklijk besluit met de uitvoeringsregels uitbleef, traden deze maatregelen in 2016 niet in werking. De regering heeft in haar thematisch conclaaf over de economische ontwikkeling en sociale cohesie van juli 2017 beslist ze mee op te nemen in de hervorming van de vennootschapsbelasting.

De vermoedelijke kostprijs van de verhoging van de netto-inkomsten (geraamd op 850 miljoen euro voor de federale overheid) bedraagt volgens de informatie die het Rekenhof verkreeg, in totaal 1.141,8 miljoen euro. Dit bedrag houdt echter ook rekening met de impact op de gemeentelijke en gewestelijke opcentiemen. De minderontvangsten van de gewesten en de gemeenten als gevolg van de taxshift moeten de komende jaren nog in rekening worden gebracht. De FOD Financiën kan de minderontvangsten voor de federale overheid momenteel niet berekenen omdat de volledige inkohiering van de personenbelasting nog niet is gekend.

---

76 Wet van 21 juli 2016 tot invoering van een permanent systeem inzake fiscale en sociale regularisatie.

77 De vrijstelling op de bedrijfsvoorheffing wordt ESR-matig als een uitgave geboekt en niet als een mindering van ontvangsten.

2.5 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen

De netto-weerslag van de maatregelen uit de begrotingsconclaven op de geraamde ontvangsten voor 2018 bedraagt -160,1 miljoen euro. Het betreft, enerzijds, de impact van maatregelen uit vorige begrotingsconclaven (-1.063,1 miljoen euro) en, anderzijds, nieuwe fiscale maatregelen (903,0 miljoen euro) die werden beslist in de conclaven van juli 2017 en september 2017.

Tabel 5 – "Bijkomende weerslag van de fiscale maatregelen in 2018" bij de algemene toelichting (p. 91) bevat een overzicht van deze maatregelen. De raming van deze maatregelen gebeurt op ESR-basis, die ten onrechte wordt verminderd met 39 miljoen euro voor de vrijstelling van de bedrijfsvoorheffing voor bachelors. Uit ESR-oogpunt moeten de inkomsten uit de bedrijfsvoorheffing (47.206,9 miljoen euro) immers bruto worden geraamd, en de vrijstelling op de bedrijfsvoorheffing moet als uitgave worden geboekt (zie tevens punt 2.2).

2.5.1 Aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen

De aanvullende weerslag van bestaande fiscale maatregelen betreft voornamelijk de impact van maatregelen, zoals opgenomen in vorige begrotingsconclaven en een herschatting van de *taxshift* I en II op de personenbelasting en de fiscale uitgaven.

De FOD Financiën voegt volgende impact toe:

- de indexering van de accijnzen (93,5 miljoen euro);
- de accijnzen op tabak (99 miljoen euro);
- de verhoging voor de accijnzen op diesel (231,7 miljoen euro);
- de *taxshift II* op de personenbelasting (-1.579,2 miljoen euro);
- de *taxshift I op de personenbelasting (31,4 miljoen euro);*
- de strijd tegen fiscale fraude (50 miljoen euro);
- de betere invordering (75 miljoen euro);
- de inkohiering vennootschapsbelasting intercommunales (-37,1 miljoen euro);
- de diverse kleinere herramingen (-27,4 miljoen euro).

Het Rekenhof wijst op volgende aandachtspunten:

Betere invordering (75 miljoen euro) en fiscale fraude (50 miljoen euro)
De impact van de maatregelen die is ingeschreven, is conform de conclaafbeslissingen van oktober 2014 en augustus 2015. Maar de concrete acties zijn overlappend met diverse fraudemaatregelen (betere invordering, fiscale fraude, crossborder en redesign), waardoor het risico bestaat dat de geraamde opbrengsten overraamd zijn. De FOD Financiën verwacht wel dat een aantal maatregelen nog verder op kruissnelheid komen.

Verhoging van de accijnzen op diesel
De FOD Financiën geeft aan dat de impact van de accijnsverhogingen op de btw (40,76 miljoen euro) al verrekend is in de parameters van het Federaal Planbureau.

Herraming taxshift II
De regering geeft verdere uitvoering aan de taxshift, zoals opgenomen in de programmawet van 26 december 2015. Vanaf aanslagjaar 2019 worden de tarieven van 25% en 40% verder verbreed, zodat het tarief van 30% verdwijnt, de forfaitaire beroepskosten worden uniform

op 30% gebracht en de inkomensgrens om recht te hebben op een verhoogde belastingvrije som wordt vanaf 1 januari 2018 verhoogd.

De FOD Financiën herraamde de fiscale impact van de taxshift II met behulp van het SIRe Model, met gegevens van 2014, op basis van de macro-economische parameters van het FPB van juni 2017 en rekening houdend met de definitieve autonomiefactor. Hij raamt de negatieve impact nu op 1.579,2 miljoen euro[78], dit is 148,9 miljoen euro meer dan de raming in 2015. Oorzaken zijn de hogere kost voor de forfaitaire beroepskosten (108,6 miljoen euro) en de hogere kosten ten laste van de regionale entiteiten (40,3 miljoen euro).

2.5.2 Technische correcties en nieuwe fiscale maatregelen

Algemeen

Tijdens de begrotingsconclaven van juli en september 2017 nam de regering fiscale maatregelen met een geraamde budgettaire impact voor het begrotingsjaar 2018 van 903,0 miljoen euro). De maatregelen hebben betrekking op:

Technische correcties:

- herstelwet inzake minnelijke schikking (+50 miljoen euro);
- fiscale fraude (o.m. transfer pricing) (+100 miljoen euro);
- vastgoedbeleggingsfondsen (+100 miljoen euro);
- aanpassing van artikel 19bis WIB92 m.b.t. dakfondsen (+50 miljoen euro);
- verhoging beurstaks (+50 miljoen euro);
- nachtwerk *e-commerce* (+20 miljoen euro).

Nieuwe maatregelen:

- accijns op dranken met suiker of toegevoegde zoetstof (+75 miljoen euro);
- abonnementstaks op beleggingsrekeningen en activering spaargeld (+254 miljoen euro);
- afschaffing van de drempel van 25% bedoeld in artikel 19bis WIB92 (+75 miljoen euro);
- kaaimantaks (+50 miljoen euro);
- accijnzen op tabak (+25 miljoen euro);
- fiscale fraude (+50 miljoen euro);
- bestrijding fraude cao 90 (+2,5 miljoen euro);
- betere controle op de 80%-regel pensioenen (+5 miljoen euro);
- invoering van een fiscaal aantrekkelijke niet-recurrente winstpremie (-3,5 miljoen euro).

De regering keurde ook een aantal fiscale maatregelen goed in de thematische ministerraden veiligheid en economische ontwikkeling en cohesie. Deze hebben, behoudens enkele uitzonderingen (zie hieronder), geen budgettaire impact in 2018 maar belasten de begroting vanaf 2019, aangezien zij voornamelijk via de kohieren verlopen. Ze zijn verspreid over verschillende rubrieken in de begroting (ofwel in voormelde tabel 5, ofwel in de interdepartementale provisie, ofwel te compenseren). Het Rekenhof is van oordeel dat dit de transparantie niet ten goede komt[79].

---

78 Waarvan 1.107,6 miljoen federaal en 471,6 miljoen euro regionaal.

79 Zie Deel III – punt 3.1 van dit rapport.

De fiscale maatregelen uit de thematische ministerraden zijn:

- hervorming van de vennootschapsbelasting (budgetneutraal);
- fiscale en parafiscale vrijstelling tot 500 euro per maand voor vrijetijdswerk voor werknemers en gepensioneerden;
- harmonisering van de forfaitaire beroepskosten voor zelfstandigen (-25 miljoen euro);
- vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing in de bouwsector (-100 miljoen euro);
- bevorderen van *scale-ups* en investeringen in groeikapitaal en aanpassing van het statuut private privaks (-0,5 miljoen euro);
- optioneel btw-stelsel voor vastgoedontwikkelaars (budgetneutraal);
- tweede pensioenpijler van zelfstandigen (-12 miljoen euro);
- derde pensioenpijler (budgetneutraal);
- verhoging van de belastingvrije som voor alleenstaande ouders met een laag inkomen en verhoging van het % aftrekbaarheid van uitgaven voor kinderopvang (-20 miljoen euro);
- fiscale stimulans voor rechtsbijstand voor personen die geen aanspraak maken op tweedelijnsbijstand (-33,5 miljoen euro).

Enkel de maatregelen betreffende de hervorming van de vennootschapsbelasting, de vrijstelling van de bedrijfsvoorheffing in de bouwsector en de verhoging van de belastingvrije som voor alleenstaande ouders hebben een impact in 2018.

Voor de meeste van bovenstaande maatregelen bekwam het Rekenhof van de FOD Financiën of de beleidscel van de bevoegde minister[80] informatie over de berekeningswijze van de budgettaire weerslag.

Het Rekenhof merkt op dat de berekeningsnota's van de accijnsverhogingen, met uitzondering voor de accijnzen op diesel, uitgaan van de bestaande situatie en onvoldoende rekening houden met prijselasticiteit en wijzigingen in consumentengedrag. Het is dus niet uitgesloten dat de verwachte ontvangsten zijn overraamd.

Het Rekenhof formuleert de volgende specifieke opmerkingen.

Optioneel btw-stelsel voor vastgoedontwikkelaars (budgetneutraal – thematisch conclaaf)

Het gaat om een administratieve versoepeling van de btw-toepassing in de bouwsector. Deze maatregel zou worden uitgewerkt tegen het einde van het jaar via een administratieve onderrichting.

Vastgoedbeleggingsfondsen (100 miljoen euro – technische correctie)

Omdat de hervorming van de GVV's vertraging opliep, verschuift de regering de geraamde opbrengsten van 2017 naar 2018, waarbij ze ervan uitgaat dat zij deze opbrengst integraal via voorafbetalingen zal realiseren. Voor nieuwe maatregelen gaat de FOD Financiën in principe uit van een voorafbetalingspercentage van 70%.

Het Rekenhof wijst er op dat de exittaks door de hervorming van de vennootschapsbelasting daalt van 16,5% naar 12,5%. Gelet op een voorafbetalingspercentage

---

80 In hoofdzaak met de beleidscel van de minister van Financiën.

dat de FOD Financiën op 70% raamt, genereert de vooropgestelde belastbare basis van 600 miljoen euro in 2018 slechts 53,55 miljoen euro bijkomende opbrengsten. Om een opbrengst van 100 miljoen euro in de voorafbetalingen te realiseren, is een belastbare basis vereist van 1.200 miljoen euro.

Meerwaardetaks op obligaties (artikel 19bis WIB92): onderwerping van dakfondsen (50 miljoen euro – technische correctie) en vermindering van de drempel van 25% naar 10% (75 miljoen euro – nieuwe maatregel)

De regering wil de ontvangsten uit de meerwaardetaks op obligaties in beleggingsfondsen verdubbelen[81] door de verlaging van de toepassingsdrempel van 25% naar 10% en door de verruiming van het toepassingsgebied naar de AICB's (Alternatieve Instellingen voor Collectieve Beleggingen) en de dakfondsen[82].

De beleidscel van de FOD Financiën berekende de budgettaire impact van de drempelverlaging op basis van de opbrengst van de vorige[83]. Het Rekenhof merkt op dat door het ontbreken van de cijfergegevens 2012 en 2013 informatie ontbreekt om het effect van de drempelverlaging in het eerste jaar te kennen. Ook is er onvoldoende rekening gehouden met de impact van de tariefverhogingen van de roerende voorheffing in deze periode[84]. Hierdoor is het niet uitgesloten dat de ontvangsten lager zijn dan geraamd.

Voor de berekening van de budgettaire impact van de *verruiming naar de AICB's* gaat de beleidscel er van uit dat 10% van de huidige beleggingen (60 miljard euro) kan worden onderworpen aan de taks en dat er in het eerste jaar al 86,2% van de opbrengst op kruissnelheid zal worden gerealiseerd.

Het Rekenhof merkt op dat de meerwaardetaks maar van toepassing is op de nieuwe intreders en het dus mogelijk is dat de opbrengsten overraamd zijn. Het ontving te weinig bijkomende toelichting om de basisgegevens in de berekeningsnota naar de verruiming naar de dakfondsen te beoordelen. Het neemt akte van de basisgegevens die de berekening ondersteunen. In tegenstelling tot de bepalingen in de notificaties, zal de maatregel van toepassing zijn vanaf de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad en niet enkel voor de nieuwe intreders.

Op kruissnelheid voorziet de regering door vermelde maatregelen in een ontvangst van 165,68 miljoen euro[85]. Hoewel de regering de inkomsten voor 2018 verminderde tot 125

---

81 De meerwaardetaks bracht in 2016 95,6 miljoen euro op (het tarief van de roerende voorheffing steeg ondertussen van 27% naar 30%).

82 Dakfondsen zijn fondsen die zelf beleggen in beleggingsfondsen. Dit kan zowel onder de vorm van een BEVEK, als onder de vorm van een gemeenschappelijk beleggingsfonds (GBF). Met de maatregel wil de regering de GBF's onder Belgisch recht onderwerpen aan de meerwaardetaks (voordien vrijgesteld door artikel 265 WIB92, waardoor de belegger ook aan de meerwaardetaks ontsnapte).

83 Eind 2012 verlaagde de regering de drempel van 40% naar 25% voor de nieuwe intreders, deze maatregel ging gepaard met een verruiming naar overdrachten onder bezwarende titel (artikel 40 van de wet van 13 december 2012 houdende fiscale en financiële bepalingen).

84 De roerende voorheffing steeg van 15% in 2011 tot 27% in 2016. De beleidscel paste een correctiefactor van 27,19% toe voor alle mogelijke effecten, behalve de drempelverlaging, die de ontvangsten zouden hebben beïnvloed. Volgens het Rekenhof bedraagt het effect van de tariefverhogingen alleen al 80%, waardoor de geraamde opbrengst daalt naar 45 miljoen euro.

85 59,98 miljoen euro voor de drempelverlaging, 27 miljoen voor de AICB's en 78,7 miljoen voor de dakfondsen.

miljoen euro, verwacht ze nochtans hogere ontvangsten door de onmiddellijke belastbaarheid van de dakfondsen. Er is nochtans een anticipatief gedrag van de belegger mogelijk waarbij hij, voor de inwerkingtreding van de maatregel, zou kunnen vermijden de belasting op nog niet gerealiseerde meerwaarden in de dakfondsen te betalen.

Volgens de beleidscel zou de verwachte meeropbrengst overigens de minderontvangst van de verhoging van de beurstaks compenseren (zie hieronder). Het Rekenhof betreurt deze methode waarbij verschillende belastingcategorieën worden gecompenseerd (nl. roerende voorheffing en diverse taksen), die de transparantie van de fiscale ontvangsten vermindert. Het niet correct toewijzen van de roerende voorheffing heeft ook gevolgen voor de overdrachten aan de sociale zekerheid.

Verhoging van de beurstaks (50 miljoen euro – technische correctie)
De beleidscel geeft aan dat de tariefverhoging van de beurstaks in een stabiele omgeving 34 miljoen euro opbrengsten genereert. De minderontvangst (16 miljoen euro) zal worden gecompenseerd met de verwachte meeropbrengsten uit de meerwaardebelasting van de dakfondsen.

Het Rekenhof verwijst naar zijn opmerking bij de maatregel m.b.t. meerwaardetaks. Het voegt er aan toe dat de beleidscel bij haar berekening geen rekening houdt met de verwachte opbrengsten uit de bijkomende beursactiviteit door de activering van spaargelden (zie hieronder).

Taks op effectenrekeningen (254 miljoen euro)
Het Rekenhof ontving een berekeningsnota van de beleidscel van de minister van Financiën, die gedeeltelijk steunt op informatie van de Nationale bank en Febelfin.

Het Rekenhof wijst op de moeilijkheid om deze opbrengst op accurate wijze te ramen en op de onzekerheden verbonden aan deze raming:

1. De belastbare basis is niet precies gekend. De regering gaat uit van een belastbare basis van 169 miljard euro[86]. De ramingen van de NBB en Febelfin lopen evenwel uiteen en over sommige bestanddelen is geen precieze informatie beschikbaar.
2. Het effect van gedragswijzigingen is moeilijk becijferbaar. Anticipatieve acties waardoor de effectenportefeuille onder de drempel van 500.000 euro wordt gebracht (bijvoorbeeld door de omzetting naar aandelen op naam) zijn mogelijk.
3. In een aantal gevallen heeft de belegger de keuze om deze taks te betalen op het moment van van indiening van zijn PB-aangifte, waardoor de belasting een jaar later kan worden betaald, dan in het geval van onmiddellijke afhouding door de tussenpersoon.

Activering van spaargelden
De regering wenst de spaargelden te activeren door een aantal stimuli in te voeren om de spaarders er toe te bewegen meer te investeren in risicovollere beleggingsinstrumenten met als doel de spaarder meer te laten investeren in de reële economie, met name:

---

86 Een basisbedrag van 545 miljard euro waarvan 31% hoger dan 500.000 euro.

- verlaging van de vrijstelling op gereglementeerde spaarrekeningen en toekenning van een vrijstelling op aandelen (begrotingsconclaaf: -61 miljoen euro vanaf 2019);
- bevorderen van scale-ups en investeringen in groeikapitaal en de aanpassing van het statuut van private privaks (thematisch conclaaf: -0,5 miljoen euro);
- derde pensioenpijler: verhoging van de bijdrage in pensioenspaarfondsen (thematisch conclaaf: budgetneutraal).

De effecten van deze maatregelen zullen pas verrekend worden bij de inkohiering van de personenbelasting en dus pas effect hebben voor de begroting van de volgende jaren[87].

De Nationale Bank raamt de kostprijs van de vrijstelling op aandelen op 190 miljoen euro, maar de beleidscel verwacht dat de terugverdieneffecten van nieuwe aandeelhouders de kostprijs kunnen reduceren tot 61 miljoen euro door bijkomende beurstaksen (30,3 miljoen euro)[88] en roerende voorheffing op dividenden (99 miljoen euro)[89].

Bij de bevordering van groeibedrijven rekent de regering erop dat de minderontvangsten in de personenbelasting (11,9 miljoen euro) gecompenseerd zullen worden door de bijkomende ontvangsten uit de sociale bijdragen en de bedrijfsvoorheffing (11,4 miljoen euro) als gevolg van de aanwerving van bijkomend personeel. De aanwerving van bijkomend personeel is echter geen noodzakelijke voorwaarde om de investeerder te laten genieten van de belastingvermindering.

Het succes van de bijkomende bijdrage voor de derde pensioenpijler is afhankelijk van de keuze en de financiële mogelijkheden van de spaarder. De regering verwacht dat de kost wordt gecompenseerd door de terugverdieneffecten uit de abonnementstaks, de anticipatieve heffing en de eindbelasting (1,3 miljoen euro).

Doorkijkbelasting ('Kaaimantaks') (50 miljoen euro – nieuwe maatregel)
In de programmawet wordt de doorkijkbelasting op een achttal punten versterkt. Voor 2018 wordt de extra budgettaire opbrengst geraamd op 50 miljoen euro. Op basis van de ontvangen informatie was het voor het Rekenhof echter niet mogelijk na te gaan waarop deze raming is gebaseerd of een uitspraak te doen over het budgettair effect van de voorgestelde aanpassingen. Het Rekenhof stelt ook vast dat er geen cijfergegevens beschikbaar zijn over de actuele opbrengst van de belasting en dat, ondanks de verstrenging en de beoogde vereenvoudiging van de wetgeving, de toepassing van de kaaimantaks zeer complex blijft en de opbrengst ervan zeer moeilijk te ramen is.

Tweede pensioenpijler zelfstandigen (-12 miljoen euro – thematisch conclaaf)
Het Rekenhof merkt op dat het geen berekeningsnota ontving en de budgettaire impact niet kan beoordelen voor deze maatregel, die zou moeten worden gecompenseerd binnen het bevoegde departement.

---

87 Dit is de geraamde kostprijs zonder terugverdieneffecten.

88 Hoewel de beleidscel een toenemende beursactiviteit in 2018 verwacht, worden deze bijkomende ontvangsten niet opgenomen onder de ontvangsten van de beurstaksen – zie maatregel beurstaks.

89 Deze bijkomende aandeelhouders zullen op hun beurt recht hebben op een belastingvermindering. Dit heeft een weerslag op de begroting 2020. De beleidscel gaf aan dat ze deze impact niet kon berekenen.

Fiscale stimulans voor rechtsbijstand voor personen die geen aanspraak maken op tweedelijnsbijstand (-33,5 miljoen euro – thematisch conclaaf)
De beleidscel van de FOD Financiën wijst er op dat deze maatregel nog verder moet worden uitgewerkt en dat hij pas vanaf het aanslagjaar 2019 een budgettair effect zal hebben. Dit moet gebeuren binnen het toegekende budget van 35 miljoen euro, die volgens de beleidscel van de minister van de begroting is opgenomen in de interdepartementale provisie van 68,5 miljoen euro[90].

Gezien het Rekenhof geen informatie over de uitvoeringsmodaliteiten van deze maatregel heeft, kan het de kostprijs ervan niet beoordelen.

Vrijstelling van 500 euro per maand met een maximum van 6.000 euro per jaar (thematisch conclaaf)
Deze maatregel zou geen directe negatieve impact hebben, voor zover de beoogde activiteiten geen substitutie vormen voor jobs in het reguliere arbeidscircuit[91].

Het Rekenhof ontving echter van de FOD Financiën een berekeningsnota waarbij een negatieve impact van 150 miljoen wordt verwacht (voornamelijk in de ontvangsten van sociale bijdragen, maar ook een minderontvangst van bedrijfsvoorheffing). Voor een verdere bespreking van deze maatregel verwijst het naar Deel II – Hoofdstuk II.

Bijkomende opmerking
De regering heeft geen rekening gehouden met de impact van een aantal besliste maatregelen en gerechtelijke beslissingen die gekend waren bij de opmaak van de begroting:

- verlaging van de voordelen in natura op GSM', tablets en laptops (-0,7 miljoen euro);
- verlaging van de btw op hygiënische producten en defribillatoren (-13,4 miljoen euro);
- afschaffing van het nultarief bij pro deo activiteiten (inwerkingtreding 1 januari 2018);
- onderwerping van de havens aan de vennootschapsbelasting vanaf AJ2019 n.a.v. de beslissing van de Europese Commissie van 27 juli 2017 (+42 miljoen euro);
- terugbetaling van roerende voorheffing op Franse dividenden n.a.v. een uitspraak van het Hof van Cassatie op 16 juni 2017;
- verrekening van de Amerikaanse bronheffing;
- wijziging van de vrijstelling van btw op kostendelende verenigingen n.a.v. een uitspraak van het Hof van Justitie op 21 september 2017;

De FOD Financiën deelde mee dat ze deze elementen zal meenemen in de begrotingscontrole.

2.5.3 Hervorming vennootschapsbelasting

Het Rekenhof verwijst naar de tabel, opgenomen in bijlage 1 van dit rapport.

Zoals eerder gemeld in het rapport, maakte de FOD Financiën zijn berekeningsnota op in een statische omgeving, zonder rekening te houden met terugverdieneffecten of gedragswijzigingen. Deze oefening resulteert voor 2018 in een veiligheidsmarge 208,1

---

90 Zie Deel III – Hoofdstuk I – Punt 2 van dit rapport (bespreking van de interdepartementale provisie).

91 Zie opmerking in hoofdstuk RSZVZ

miljoen euro. De FOD Financiën beschouwt dit als budgetneutraal. Het Rekenhof analyseerde de belangrijkste maatregelen binnen het beschikbare tijdsbestek. Het ontving van de FOD Financiën bijkomende toelichtingen over de ramingen van deze maatregelen.

In aanvulling op de opmerkingen die het Rekenhof opnam in de meerjarenbegroting, wenst het nog een aantal specifieke opmerkingen te maken voor 2018.

Verlaging exittaks van 16,5% naar 12,5% (8,2 miljoen euro)
De FOD Financiën nam aan dat door de tariefverlaging een verhoging van de belastbare basis van 125 miljoen kan verwacht worden. Het Rekenhof wijst erop dat er geen rekening gehouden werd met de technische correctie (100 miljoen euro in voorafbetalingen)[92] die is opgenomen in de algemene toelichting. Deze bijkomende opbrengsten werden berekend aan het huidige tarief van 16,5%. De tariefdaling zal bijgevolg een negatieve impact hebben op de ontvangsten.

Vergroening van de autokosten personenbelasting (budgetneutraal)
De regering wenst de aftrekregeling voor autokosten in de personenbelasting te harmoniseren met de bestaande regeling voor vennootschappen (op basis van CO2-uitstoot). Volgens de FOD Financiën zou de toepassing van de formule budgetneutraal zijn. De wijziging van de maatregel (voor wagens aangekocht voor 1/1/2018 moet de CO2-formule enkel worden toegepast indien deze voordeliger is voor de belastingplichtige, anders mag hij de aftrek van 75% behouden), zal echter een negatieve impact hebben.

Stopzettingsmeerwaarden aan 15% (-18,2 miljoen euro)
De budgettaire kost van deze maatregel zal lager zijn, omdat in de berekening nog geen rekening werd gehouden met de beperking van het toepassingsgebied: het tarief zal enkel van toepassing zijn voor de meerwaarden die worden verwezenlijkt of vastgesteld bij de stopzetting van een éénmanszaak vanaf de leeftijd van 60 jaar, wegens overlijden of in het kader van een gedwongen definitieve stopzetting. De regering verlaagde het tarief wel naar 10%.

Uitbreiding vrijstelling bedrijfsvoorheffing voor bachelors (-39 miljoen euro)
De berekening ging uit van een vrijstelling in 2018 van 1/3. De regering heeft de vrijstelling voor 2018 opgetrokken naar 40%, zodat de budgettaire kost zou oplopen tot 46,8 miljoen euro. De budgettaire kost op kruissnelheid is geraamd op 116,9 miljoen euro.

Invoering van een korf (315,7 miljoen euro)
De regering wil een aantal aftrekken van de belastbare basis beperken in functie van het resultaat van het jaar. De incrementele notionele investeringsaftrek[93] zal in de korf nu als eerste in aanmerking komen voor aftrek, terwijl in de berekening van de FOD Financiën deze als laatste aftrekpost was opgenomen[94]. Volgens de FOD Financiën zal deze wijziging

---

92 Zie Deel II – Hoofdstuk I – Punt 2.5.2.

93 Dit is de nieuwe notionele intrestaftrek die gelijk zal zijn aan het verschil van het voortschrijdend gemiddelde van de jaarlijkse aangroei van het eigen vermogen over 5 jaar.

94 De volgorde van de aftrekken, opgenomen in de korf, is belangrijk omdat deze aftrekken niet allemaal in dezelfde mate overdraagbaar zijn. De wijziging van de volgorde kan dus een effect hebben op het definitief verlies van bepaalde aftrekposten. De incrementele NIA is niet overdraagbaar. Door deze aftrekpost naar boven te plaatsen, vermindert het risico dat een gedeelte ervan niet in mindering kan gebracht worden van het belastbaar resultaat. De stock aan NIA van voor het aanslagjaar 2013 is deels beperkt overdraagbaar gedurende 7 jaar, een ander deel is

geen budgettaire impact hebben in 2018. Er wordt wel een negatieve impact verwacht in de volgende jaren, waardoor de opbrengst van de korf zal afnemen.

Ontmoediging vervennootschappelijking (107,9 miljoen euro)
De FOD Financiën neemt aan dat 30% van de vennootschappen die momenteel niet voldoen aan deze minimumbezoldiging, zullen opteren voor het betalen van de sanctie, eerder dan de bezoldigingen te verhogen (fiscale last is nl. hoger dan de sanctie). Het Rekenhof merkt op dat de FOD Financiën in zijn berekening voor 2018 verkeerdelijk een aanslag van 10% gebruikte. De aanslag voor 2018 en 2019 is vastgesteld op 5%. De budgettaire opbrengst vermindert hierdoor met 36,6 miljoen euro. Verder wijst het Rekenhof erop dat de regering deze maatregel wijzigde door de beperking van de minimumbezoldiging tot een maximum van 75.000 euro voor verbonden vennootschappen, indien deze over dezelfde bedrijfsleider beschikken. De impact van deze wijziging is niet meegedeeld.

Excess Profit Rulings (43,5 miljoen euro)
Alhoewel de Excess Profit Rulings al zijn afgeschaft sinds 2016, voegt de FOD Financiën deze toe als een budgettaire opbrengst bij de hervorming van de vennootschapsbelasting, omdat deze nog niet in de belastbare basis van 2014 waren opgenomen. De FOD Financiën neemt aan dat deze ook nog niet zijn opgenomen in de parameters van het FPB. Het Rekenhof wijst er op dat dit geen maatregel betreft, maar eerder een technische correctie. Het merkt op dat deze inkomsten, alhoewel onzeker door het beroep aanhangig bij het Europees Hof van Justitie, als structurele opbrengst worden ingeschreven. De FOD Financiën raamt deze inkomsten voor aanslagjaar 2016 inmiddels op 118 miljoen euro.

Verhoging DBI-aftrek van 95% naar 100% (-80,8 miljoen euro)
Deze maatregel is niet opgenomen in de berekening. De FOD Financiën neemt aan dat slechts 25,4% van de DBI's in het jaar zelf in mindering kunnen gebracht worden. Het resterend gedeelte wordt als stock overgedragen naar de daaropvolgende aanslagjaren. Hij raamt het aftrekbare kostenforfait van 5% voor 2018 derhalve op 420,3 miljoen euro (25,4% van 1.641,8 miljoen euro). Aan een tarief van 29,6% en een voorafbetalingspercentage van 65% betekent dit een budgettaire minderontvangst voor 2018 van 80,8 miljoen euro.

Belastbaarheid van kapitaalverminderingen (97,2 miljoen euro);
Kapitaalverminderingen zullen vanaf volgend jaar in eerste instantie pro rata worden aangerekend op het gestort kapitaal en de in het kapitaal geïncorporeerde belaste reserves. Hierdoor ontstaat een dividend waarop roerende voorheffing van 30% verschuldigd is (voorheen kon de kapitaalvermindering volledig en belastingvrij worden aangerekend op het werkelijk gestort kapitaal). Het gedeelte toegerekend op het werkelijk gestort kapitaal blijft wel nog belastingvrij. De regeling zal gelden voor kapitaalverminderingen beslist door de algemene vergadering vanaf 1 januari 2018. Het Rekenhof wijst op het anticipatief effect van de ondernemingen om nog voor jaareinde een belastingvrije kapitaalvermindering door te voeren. Ook de wijzigingen aan de notionele intrestaftrek zetten de ondernemingen aan tot een kapitaalsvermindering. Hierdoor kan de opbrengst overraamd zijn.

---

onbeperkt overdraagbaar. De andere aftrekposten in de korf (de overgedragen DBI's, de overgedragen aftrek van innovatie-inkomsten, de overgedragen verliezen zijn onbeperkt overdraagbaar.

Tenslotte wijst het Rekenhof er op dat een bedrag van 324,6 miljoen euro betrekking heeft op niet-structurele inkomsten en dus een negatieve impact heeft op het structureel saldo.

- Verschuiving van de inkohiering naar de voorafbetalingen (399,2 miljoen euro);
- Beperking van de vooruitbetaalde kosten (50,3 miljoen euro);
- Beperking van de voorziening voor risico's en kosten (32,5 miljoen euro);
- Minderopbrengsten door een tijdelijke verhoging van de investeringsaftrek tot 20% (-165,6 miljoen euro);
- Meeropbrengsten door een tijdelijke verlaging van de exittaks tot 12,5% (8,2 miljoen euro).

3 Niet-fiscale ontvangsten

3.1 Algemeen overzicht

In de middelenbegroting voor het jaar 2018 is 5.019 miljoen euro[95] aan niet-fiscale ontvangsten ingeschreven, dit is 1.726 miljoen euro minder dan de geraamde bedragen 2017. Dat verschil is voornamelijk te verklaren doordat de regering in 2017 BNP Paribas-aandelen heeft verkocht voor 1.947 miljoen euro.

Volgens de algemene toelichting bedragen de niet-fiscale ontvangsten met een impact op het vorderingensaldo 4.491 miljoen euro, dit is 121 miljoen euro meer dan in 2017 (op basis van de verwachte ontvangsten). Er werden overgangscorrecties uitgevoerd voor -528 miljoen euro, overeenkomstig de ESR-methodologie: meer bepaald de neutralisatie van kredietverleningen en deelnemingen[96], de spreiding van de aanrekening van de overname van pensioenfondsen[97], de aanrekening van de telecomlicenties[98] en de neutralisatie van het dividend van de FPIM[99].

Het Rekenhof merkt op dat de FOD Financiën (sectie 18) in de middelenbegroting verschillende artikelen voor niet-fiscale ontvangsten aanpaste om beter aan te sluiten bij de nieuwe interne structuur van de FOD. Die aanpassing heeft geen budgettaire impact.

3.2 Dividenden uit deelnemingen van de Staat in financiële instellingen

De middelenbegroting voor het begrotingsjaar 2018 voorziet in 577,6 miljoen euro aan dividenden van deelnemingen van de Staat in financiële instellingen (+13,7 miljoen euro in vergelijking met 2017)[100].

---

95 De niet-fiscale ontvangsten belopen in totaal 5.038 miljoen euro, waarvan ongeveer 19 miljoen euro moet worden afgetrokken omdat dat bedrag naar de gewesten is overgeheveld (nalatigheidsinteresten en moratoriuminteresten op aan de gewesten overgedragen belastingen). Cf. Algemene toelichting, *Parl. St.* Kamer, 20 oktober 2017, DOC 54 2688/001, p. 105.

96 Het betreft verrichtingen met code 8 voor een bedrag van -976 miljoen euro (-2.601 miljoen euro in 2017 door de verkoop van de BNP Paribas-aandelen).

97 +415 miljoen euro.

98 +55 miljoen euro.

99 -23 miljoen euro.

100 Titel I, sectie II, hoofdstuk 18, §1, artikel 28.20.01.

De verantwoordingen bij de middelenbegroting preciseren niet vanwaar die dividenden afkomstig zijn.

3.3 Retributies Nationaal Pandregister

De wet van 25 december 2016[101] heeft de inwerkingtreding van de wet van 11 juli 2013 betreffende de zakelijke zekerheden op roerende goederen en de invoering van een Nationaal Pandregister uitgesteld tot 1 januari 2018. De hervorming van het pandrecht had moeten ingaan op 1 december 2014. Om het geïnformatiseerde systeem van het Nationaal Pandregister operationeel te krijgen, werd de hervorming eerder al uitgesteld tot 1 januari 2017[102].

Voor 2018 is dan ook een nieuwe ontvangst[103] van 11,1 miljoen euro[104] voorzien.

---

101 Artikel 36 van de wet van 25 december 2016 houdende de wijziging van verscheidene bepalingen betreffende de zakelijke zekerheden op roerende goederen.

102 Dat online geïnformatiseerde systeem is ontworpen om pandrechten rechtstreeks te kunnen invoeren (invoer, wijziging, vernieuwing of schrapping van een inschrijving en toekenning van een rang) en te kunnen raadplegen. Een inschrijving in het register is tien jaar geldig en bij de uitvoering wordt rekening gehouden met de rangschikking van de schuldeisers.

103 Titel I, sectie II, hoofdstuk 18, §2, artikel 36.90.01 – Retributies voor inschrijvingen in het Nationaal Pandregister.

104 Raming op basis van het aantal verrichtingen in het pandregister en volgens een tarifering van de retributies.

HOOFDSTUK II

Ontvangsten van de sociale zekerheid

1 Algemene evolutie van de ontvangsten

Het ontwerp van de initiële begroting 2018 raamt de geconsolideerde ontvangsten van de sociale zekerheid (RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, RIZIV-Geneeskundige Verzorging, de overheidspensioenen en de stelsels buiten Globaal Beheer)[105] op 97.940,7 miljoen euro. Ze stijgen met 1.987,4 miljoen euro (2,07%) tegenover de volgens de algemene toelichting verwachte ontvangsten voor 2017.

Tabel - Evolutie van de ontvangsten van de sociale zekerheid (in miljoen euro)

Omschrijving	Ontvangsten 2016	Verwachte ontvangsten 2017	Geraamde ontvangsten 2018
Bijdragen	57.357,3	59.035,4	60.122,0
Staatstoelagen en toelagen van de deelentiteiten	20.537,1	18.817,4	18.098,8
Alternatieve financiering	9.783,5	13.645,3	14.964,8
Andere ontvangsten	4.547,8	4.455,3	4.755,1
Totaal	**92.225,7**	**95.953,4**	**97.940,7**

Bron: FOD Sociale Zekerheid (juli 2017) en algemene toelichting 2018.

Het grootste gedeelte van de ontvangsten, met name 61,39%, is afkomstig uit de sociale zekerheidsbijdragen van de verschillende stelsels. De toelagen van de overheden vertegenwoordigen 33,76% van de totale ontvangsten van de sociale zekerheid. Ze bestaan uit de toelagen van de federale Staat en van de deelentiteiten (18,48%) en uit het aan de sociale zekerheid toegewezen aandeel in de fiscale ontvangsten (de alternatieve financiering: 15,28%).

Het Rekenhof wijst erop dat het ontwerp van de initiële begroting 2018 is gebaseerd op de gegevens over de ontvangsten en uitgaven die in juli 2017 aan de bevoegde ministers zijn meegedeeld. In tegenstelling tot de werkwijze die in de vorige jaren werd gehanteerd, zijn die gegevens niet geactualiseerd in september. Hierdoor bestaat het risico dat ontvangsten of uitgaven zijn over- of ondergewaardeerd.

---

[105] Om dubbeltellingen te vermijden, zijn de cijfers exclusief de overdrachten tussen de openbare instellingen van sociale zekerheid.

2 Eigen ontvangsten

2.1 Ontvangsten van de RSZ

2.1.1 Taxshift

In 2018 gaat de tweede fase van de *taxshift* van start. De bijdragevoet voor de werkgeversbijdragen daalt in 2018 naar 25%. De RSZ raamt de minderontvangst door de daling van de bijdragevoet van 32,4% (bijdragevoet voor de eerste fase van de *taxshift*) naar 25% op 6,5 miljard euro, waarvan 4,5 miljard euro voor de tweede fase van de *taxshift* (d.i. tegenover de ontvangsten van 2017). Samen met de daling van de bijdragevoet wordt ook het stelsel van de structurele bijdrageverminderingen hervormd. De forfaitaire bijdragevermindering en de structurele vermindering voor hoge lonen vervallen, terwijl de bijdragevermindering voor de lage lonen wordt versterkt, waardoor de kost van de federale structurele bijdrageverminderingen met 3,5 miljard euro daalt (van 6,3 miljard euro in 2017 naar 2,8 miljard euro in 2018). Door die hervorming bedraagt de minderontvangst voor de RSZ in 2018 ongeveer 1 miljard euro (4,5 miljard euro minder bijdragen, te verminderen met 3,5 miljard euro, door de lagere kost van de bijdragenverminderingen). Dat bedrag houdt nog geen rekening met de terugverdieneffecten uit de creatie van bijkomende banen door de. verlaging van de bijdragevoet en de hervorming van de structurele verminderingen. Die terugverdieneffecten zijn echter moeilijk te becijferen.

De *taxshift* wordt gefinancierd vanuit de alternatieve financiering. Het bedrag voor 2018 (2.300,2 miljoen euro) is bij wet vastgesteld en ligt 427,9 miljoen euro hoger dan het bedrag voor 2017[106]. Dat bedrag, dat het verlies aan bijdragen compenseert na aftrek van de terugverdieneffecten, is geraamd aan de hand van simulaties die zijn gebaseerd op de aangegeven bijdragen voor 2014.

Het Rekenhof wijst erop dat de ramingen inzake de *taxshift* moeten worden geactualiseerd. De toekomstige financiering moet worden geraamd op basis van de cijfers over de impact van de eerste fase van de *taxshift* (die op 1 april 2016 is ingegaan).

2.1.2 Andere begrotingsmaatregelen

Twee maatregelen, waartoe de regering bij de opmaak van de begroting heeft beslist, hebben een positieve weerslag op de bijdragen van de RSZ: de starterjobs (18 miljoen euro) en de arbeidsintegratiejobs voor langdurig zieken en invaliden (8 miljoen euro). Omdat de impact van die maatregelen is voor de RSZ en voor de andere betrokken instellingen of departementen nog niet kan worden bepaald, is de weerslag ervan in de begrotingsdocumenten opgenomen bij de onverdeelde overgangscorrecties voor Entiteit I[107].

De maatregel van de arbeidsintegratiejobs voor langdurig zieken en invaliden is een aanvulling op de maatregel uit de initiële begroting 2017. Die stelde de versoepeling van de regeling voor toegelaten activiteiten in het vooruitzicht[108]. De regering gaat ervan uit dat aanvullende maatregel het aantal langdurig zieken dat opnieuw aan de slag gaat, zal doen

---

[106] Artikel 5, §1, van de wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid.

[107] Algemene toelichting, p. 10-11.

[108] *Parl. St.* Kamer, 23 november 2016, DOC 54-2107/001, *Begrotingen van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 2017. Algemene toelichting*, p. 197.

toenemen. Dat zorgt voor besparingen in de ziekteverzekering en voor bijkomende sociale en fiscale inkomsten. Het Rekenhof merkt op dat de maatregel rond de toegelaten activiteiten zelf pas in 2018 effectief van start zal gaan.

Ook andere maatregelen hebben gevolgen voor de ontvangsten van de RSZ. Dat is het geval voor de invoering van een activeringsbijdrage en responsabiliseringsbijdrage (bedoeld om werkgevers te responsabiliseren om oudere werknemers langer actief te houden), de uitbreiding van het systeem van flexijobs naar gepensioneerden en de detailhandel en de hervorming van de regeling voor de deelname van werknemers in de winst van een onderneming.

Het Rekenhof wijst erop dat die bijkomende opbrengsten geraamd zijn op basis van hypotheses en verwachtingen die onvoldoende onderbouwd zijn.

Het Rekenhof wijst erop dat die bijkomende opbrengsten geraamd zijn op basis van hypotheses en verwachtingen die onvoldoende onderbouwd zijn.

Dat geldt onder meer voor de raming van de bijkomende ontvangsten uit de winstpremie[109]. Door het fiscaal tarief te verlagen van 25% naar 7% en de voorwaarden voor de toekenning van die premie te versoepelen, zou het bedrag aan uitgekeerde premies in 2018 stijgen tot 200 miljoen euro (d.i. 130 miljoen euro meer dan de verwachte uitbetaling voor 2017). De raming van de sociale en fiscale weerslag (17 miljoen euro aan bijkomende sociale ontvangsten en 3,5 miljoen euro minder fiscale ontvangsten) is gebaseerd op de gegevens, zoals blijkt uit de RSZ-aangiftes.

Het Rekenhof merkt op dat de budgettair impact kan beïnvloed worden door gedragseffecten, zoals de mogelijke aanpassing van de verloningsstructuur van de werknemer.

2.2 Ontvangsten van het RSVZ

De daling van de bijdragevoet door de *taxshift* leidt in 2018 tot een verlies dat wordt geraamd op 220,8 miljoen euro. Om dat verlies te compenseren, stijgt de alternatieve financiering met 102 miljoen euro in vergelijking met 2017.

Het Rekenhof stelt vast dat verschillende elementen lijken te wijzen op een onderschatting van de ontvangsten uit sociale bijdragen:

- ze werden geraamd op basis van de inkomsten van drie jaar geleden, en niet op basis van de inkomsten van het jaar zelf;
- de stijging van het percentage van de bijzondere socialezekerheidsbijdrage op de tweede pensioenpijler werd niet in aanmerking genomen in de algemene toelichting (onderschatting met 5,5 miljoen euro).

---

109 De wet van 22 mei 2001 betreffende de werknemersparticipatie in het kapitaal en in de winst van de vennootschappen wordt gewijzigd om de toekenning van een winstpremie mogelijk te maken. Die winstpremie wordt omschreven als "*de premie die wordt toegekend in speciën indien de vennootschap (…) een deel of het geheel van de winst van een boekjaar wenst toe te kennen aan de werknemers (…)*". De winstpremie komt in de plaats van het participatieplan dat voorziet in een deelname in de winst. Zie Kamer, 6 november 2017, DOC 54-2746/001, ontwerp van programmawet, artikel 33.

De verwachte meeropbrengst van 6 miljoen euro door de strijd tegen de grensoverschrijdende fraude en de fictieve aansluitingen, door de reorganisatie van de sociale inspectie en door de hervorming van de gelijkstelling van de studieperiode voor de berekening van het pensioen, die al is begrepen in de ontvangsten uit bijdragen, zou daarentegen overschat kunnen zijn. Potentiële verliezen van ontvangsten uit sociale bijdragen voor wat betreft de deeleconomie werden overigens niet in aanmerking genomen.

Ten slotte werden het overschot en het verlies van sociale bijdragen met betrekking tot de vrijstelling tot 6.000 euro van sommige activiteiten niet berekend in de algemene toelichting (zie hierna).

Commentaar betreffende de begrotingsmaatregelen

Niet-belaste bijkomende inkomsten in sommige sectoren
Op 1 januari 2018 wordt een fiscale en sociale vrijstelling van kracht ten belope van 6.000 euro per jaar voor alle inkomsten uit vrijetijdswerk in specifieke non-profitfuncties. De maatregel zal ook van toepassing zijn op de deeleconomie.

Volgens de door de beleidscel van de minister van Sociale Zaken overgezonden berekeningshypotheses zorgt die maatregel voor 10,7 miljoen euro aan bijkomende sociale bijdragen voor het zelfstandigenstelsel (5.000 personen die nog geen zelfstandigenstatuut hebben, zouden er toegang toe krijgen), 55,8 miljoen euro aan bijkomende onrechtstreekse fiscale ontvangsten en 25 miljoen euro aan fiscale en sociale ontvangsten in het geval van een overschrijding van de inkomensdrempel van 6.000 euro per jaar.

De FOD Financiën deelde andere hypotheses mee, die concludeerden dat de Staat een groot verlies aan inkomsten zou leiden, te weten een verlies aan socialezekerheidsbijdragen van 109 miljoen euro (in de veronderstelling dat 40.000 huidige zelfstandigen gebruik zouden maken van die bepaling en zouden afzien van het statuut) en een verlies aan fiscale ontvangsten ten belope van 42,5 miljoen euro.

Daling van de bijdragedrempel voor zelfstandigen bij aanvang van hun activiteiten
Deze maatregel beoogt progressieve inkomensdrempels in te voeren voor de berekening van de minimale sociale bijdrage van zelfstandigen in hoofdberoep voor de eerste twee jaren aan sociale bijdragen. Tijdens het thematisch conclaaf van juli werd het ontvangstenverlies geraamd op 40,6 miljoen euro.

De ministerraad van 25 oktober 2017 belastte de bevoegde minister ermee met een budget van 20 miljoen euro een voorstel op te maken, op basis waarvan de bijdragedrempels voor startende zelfstandigen vanaf 2018 kunnen worden verlaagd.

De geraamde verliezen aan sociale bijdragen werden niet afgetrokken van de ontvangsten. Het RSVZ beschikt echter over een enveloppe van 25 miljoen euro ter verbetering van het zelfstandigenstatuut waarmee deze inkomstenderving kan worden gefinancierd[110].

---

[110] Zie ook hoofdstuk III van het deel Uitgaven van entiteit I van dit verslag, punt 1.2.

2.3 Strijd tegen de sociale fraude

Bij de RSZ wordt de totale opbrengst van de maatregelen in de strijd tegen de sociale fraude voor 2018 in de algemene toelichting geraamd op 239 miljoen euro. Ongeveer 80% (194,2 miljoen euro) daarvan is het gevolg van beslissingen die in voorgaande begrotingsjaren werden genomen.

Voor het RSVZ worden de ontvangsten voortvloeiend uit de maatregelen voor de strijd tegen de sociale fraude in de algemene toelichting geraamd op 16,1 miljoen euro voor 2018, waarvan 11,1 miljoen euro voor vroegere maatregelen[111] en vijf miljoen euro voor maatregelen die werden getroffen bij de opmaak van de begroting 2018.

De algemene toelichting vermeldt een totaalbedrag van 50 miljoen euro als verwacht rendement van de implementering van negen nieuwe maatregelen voor de strijd tegen de sociale fraude[112]. 90% van dat bedrag valt onder het werknemersstelsel en 10% onder het zelfstandigenstelsel. Die verdeling zal worden herzien bij de volgende begrotingscontrole. Er werd immers beslist dat slechts 8,80% van het geraamde bedrag zou worden toegevoegd aan de ontvangsten van het RSVZ, wat een correctie van 0,6 miljoen euro betekent.

Noch de algemene toelichting, noch de begrotingsnotificaties verduidelijken de individuele financiële gevolgen van de maatregelen. De algemene toelichting maakt geen onderscheid tussen de bijkomende ontvangsten en de besparingen, verdeelt het bedrag niet over de instellingen en houdt overigens geen rekening met de ontwikkelingskosten voor de implementering van die maatregelen.

Het Rekenhof benadrukt dat die ramingen omzichtig moeten worden geïnterpreteerd. Het merkt op dat de basishypotheses en de berekening van de financiële gevolgen van de verschillende maatregelen niet steeds voldoende zijn onderbouwd. Bovendien hangt de realisatie ervan af van de middelen (op het vlak van personeel en analyse) waarover de instellingen beschikken die zijn belast met de uitvoering van de maatregelen. Daarenboven zijn de werkelijke gevolgen van die maatregelen moeilijk te bepalen omdat de financiële realisaties vervat zijn in het totaalbedrag van de ontvangsten en uitgaven.

Het Rekenhof herinnert eraan dat het in zijn Boek 2017 over de Sociale Zekerheid[113] opmerkte dat verschillende maatregelen voor de strijd tegen de sociale fraude niet waren geïmplementeerd[114] en dat de financiële gevolgen van de wel degelijk gerealiseerde maatregelen bovendien niet kon worden geraamd.

Het beval aan indicatoren te definiëren voor het rendement van die maatregelen en benadrukte opnieuw de noodzakelijke invoering van een exhaustieve, gedetailleerde en actuele rapportering.

---

111 Maatregelen getroffen in het raam van de initiële begrotingen 2015 en 2016 en van de begrotingsaanpassing 2015.

112 De negen nieuwe maatregelen betreffen de nieuwe wet op de arbeidsrelaties, de aanpak van de sociale fraudefenomenen in de grootsteden, de uitkeringsfraude bij de gehandicapten, het protocol tussen de Dienst Vreemdelingenzaken en de sociale inspectiediensten, de *single permit* en de uitbreiding van het Limosa-kadaster, PEC car washes, het charter tussen de sociale inspectiediensten en de ondernemingen, de nieuwe indeling van sancties in het Sociaal Strafwetboek en de hogere boetes op tachograaffraude.

113 Rekenhof, Boek 2017 over de Sociale Zekerheid, p. 57-66. Beschikbaar op www.rekenhof.be.

114 Die maatregelen waren geraamd op 118,8 miljoen euro.

Het Rekenhof nam akte van de initiatieven die de regering in het raam van het actieplan 2017 heeft genomen om de geïmplementeerde maatregelen beter te kunnen traceren en om de financiële rapportering omtrent de strijd tegen de sociale fraude te verbeteren.

2.4 Onvangsten van het RIZIV-Geneeskundige Verzorging

Het RIZIV raamt de ontvangsten in 2018 voor de terugbetaling door de geneesmiddelenbedrijven van uitgaven in het kader van de overeenkomsten "artikel 81"[115] op 303,6 miljoen euro. Via die overeenkomsten worden één of meer specialiteiten tijdelijk opgenomen in de lijst van door de ziekteverzekering terugbetaalde specialiteiten. De kost voor de ziekteverzekering wordt daarbij verdeeld tussen het RIZIV en het bedrijf dat de specialiteit(en) op de markt brengt[116]. De overeenkomsten bepalen welk bedrag het bedrijf terugbetaalt en hoe dat bedrag wordt bepaald (meestal als een percentage van de verwezenlijkte omzet voor het bedrijf).

De ontvangsten voor 2018 hebben voor een deel betrekking op uitgaven van 2018 en voor een deel op uitgaven van vorige jaren (2016 en 2017). Dit is inherent aan de gehanteerde werkwijze: het RIZIV kan de vergoeding pas berekenen als de uitgaven voor een volledig jaar gekend zijn voor het geneesmiddel of de geneesmiddelen waarop de overeenkomst betrekking heeft. Omdat de overeenkomsten vertrouwelijk zijn en de rapportering hierover summier is, kan het Rekenhof niet nagaan of de raming van de ontvangst voldoende is onderbouwd.

3 Hervorming van de financiering van de sociale zekerheid

De financiering van de sociale zekerheid is gewijzigd bij wet van 18 april 2017 tot hervorming van de financiering . De financiering bestaat uit een toelage van de federale staat en middelen uit de alternatieve financiering.

3.1 Dotaties van de federale Staat

In 2018 ligt de dotatie van de federale Staat en van de deelentiteiten aan de sociale zekerheid 718,8 miljoen euro (3,82%) lager dan in de verwachte ontvangsten voor 2017. Dat is vooral het gevolg van de hervorming van de financiering van de sociale zekerheid die in 2017 is doorgevoerd. Die hervorming heeft vooral een weerslag op de berekening van de dotaties voor de Globale Beheren.

Voortaan bestaat de dotatie van de federale Staat aan de RSZ-Globaal Beheer en het RSVZ-Globaal Beheer uit een jaarlijkse basisdotatie die wordt aangepast aan de evolutie van de gezondheidsindex en de evolutie van de vergrijzing en een evenwichtsdotatie.

Die evenwichtsdotatie wordt bij de opmaak van de begroting voorlopig vastgesteld op het bedrag dat de Globale Beheren nodig hebben om hun begroting in evenwicht te brengen. Bij de begrotingscontrole wordt het aangepast. De vaststelling van het definitieve bedrag is

---

115 De benaming verwijst naar overeenkomsten die worden gesloten overeenkomstig de artikelen 81 en 81bis van het koninklijk besluit van 21 december 2002 (dat de voorwaarden vastlegt waaronder de ziekteverzekering de uitgaven voor geneesmiddelen vergoedt).

116 Het RIZIV en de geneesmiddelenbedrijven kunnen die overeenkomsten sluiten als is voldaan aan de voorwaarden van artikel 81 van het koninklijk besluit van 21 december 2001. De overeenkomsten moeten een aantal clausules bevatten, waaronder een compensatieschema.

gebaseerd op een aantal criteria (responsabiliseringsfactoren), zoals de bijdrage van de sociale zekerheid tot de verwezenlijking van de budgettaire doelstellingen van het Stabiliteitspact, de weerslag van de maatregelen in de strijd tegen de sociale fraude of de eventuele kostprijs van de akkoorden gesloten met de sociale partners[117].

Voor 2018 bedraagt de basisdotatie voor het stelsel van de werknemers 1.948,6 miljoen euro. De evenwichtsdotatie wordt voor 2018 voor het stelsel van de werknemers vastgelegd op 2.252,8 miljoen euro. Voor het stelsel van de zelfstandigen is de basisdotatie vastgesteld op 368,4 miljoen euro. Voor de evenwichtsdotatie worden geen middelen toegekend omdat het stelsel geen tekort heeft voor 2018.

Het stelsel van de overheidspensioen dat vanaf 2016 is opgenomen in het stelsel van de sociale zekerheid ontvangt voor 2018 een staatstoelage van 11.556,1 miljoen euro, een toename met 323,6 miljoen euro tegenover 2017.

De toelage aan de stelsels buiten Globaal Beheer blijft nagenoeg ongewijzigd. Ze bevat de dotaties van de federale Staat voor de sector van de overzeese sociale zekerheid, in afwachting van een hervorming van dit stelsel en voor het Asbestfonds en het dotatie van de federale Staat en de deelentiteiten voor de financiering van het stelsel van de loopbaanonderbreking in de overheidssector.

Tabel 2 - Toelagen van de federale Staat en van de deelentiteiten aan de RSZ-Globaal Beheer en het RSVZ-Globaal Beheer (in miljoen euro)

	2017	2018
RSZ-GB	**6.665,0**	**5.659,2**
Gewone staatstoelage	1.953,0	1.948,6
Specifieke staatstoelage	6,3	6,3
Evenwichtsdotatie	3.217,1	2.252,9
Toelagen deelentiteiten	1.488,6	1.451,4
RSVZ-GB	**370,1**	**368,4**
Gewone staatstoelage	370,1	368,4
Evenwichtsdotatie	0,0	0,0
Stelsels buiten GB	**549,8**	**514,9**
Overheidspensioenen	**11.232,5**	**11.556,2**
TOTAAL	**18.817,4**	**18.098,8**

Bron: Algemene toelichting 2018

[117] Die voorbeelden, die ook in de wettekst zelf staan, zijn niet exhaustief.

3.2 Alternatieve financiering

Algemeen overzicht

De via de toewijzingsfondsen overgedragen middelen vertegenwoordigen naar schatting 15.298,7 miljoen euro van de voor de sociale zekerheid[118] bestemde ontvangsten, d.i. 9,5% meer in vergelijking met de ramingen 2017[119].

Dit bedrag bestaat uit:

- de in de toewijzingsfondsen voor de sociale zekerheid opgenomen fiscale ontvangsten voor 2018. In de ontwerpbegroting bedragen deze 14.964,8 miljoen euro, d.i. 1.319,5 miljoen euro meer dan de ramingen van 2017,
- de ontvangsten van de sociale Maribel (105,2 miljoen euro) en van de bijzondere socialezekerheidsbijdragen (228,7 miljoen euro). Deze bedragen worden bepaald bij het inkohieren van de personenbelasting[120].

De begroting 2018 is opgesteld in overeenstemming met de hervorming van de financiering van de sociale zekerheid[121], die de alternatieve financiering van de sociale zekerheid moet vereenvoudigen. De alternatieve financiering wordt gefinancierd vanuit de btw (11.310,7 miljoen euro) en de roerende voorheffing (3.654,1 miljoen), eventueel aangevuld door een voorafname van de accijnzen op tabak ingeval die bronnen ontoereikend zouden zijn. Deze middelen worden opgesplitst in een basisbedrag, een bedrag om de impact van de *taxshift* op de sociale zekerheid te neutraliseren en een bedrag om de geneeskundige verzorging te financieren.

Het basisbedrag (7.869,7 miljoen euro) stijgt met 429,1 miljoen euro in vergelijking met de in 2017 verwachte middelen als gevolg van de in 2018 voorziene toename van de geïnde netto-ontvangsten van de btw (+3,7%) en van de roerende voorheffing (+11,4%). De voorafnames worden berekend op een percentage vastgelegd in wet van 18 april 2017 (zie tabel hieronder) en gestort aan de RSZ-Globaal Beheer[122] en aan het RSZV[123].

Ter compensatie van de *taxshift* en de verminderingen van de federale sociale bijdragen legt de wet voor de jaren 2017-2020 de jaarlijkse bedragen vast van de aanvullende alternatieve financiering[124]. Van het bedrag van 2.678,1 miljoen euro voor 2018 (+529,9 miljoen euro in vergelijking met 2017) is 2.300,2 miljoen euro (+427,9 miljoen euro) bestemd voor de RSZ, 377,9 miljoen euro (+102,0 miljoen euro) voor het RSVZ. 63% is

---

118 Die ontvangsten belopen 97.940,7 miljoen euro in totaal.

119 Algemene toelichting, *Parl. St.* Kamer, DOC 54 2688/001, p. 149.

120 Die ontvangsten zijn ontvangsten voor rekening van de RSZ en zijn geen ontvangsten van de federale overheid. Ze zijn dus geen fiscale ontvangsten die kunnen worden toegewezen aan de alternatieve financiering van de sociale zekerheid. De toewijzingsfondsen 66.35 (Maribel) en 66.38 (Bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid) zouden dus moeten worden geschrapt en hun verrichtingen zouden moeten worden geboekt als verrichtingen voor rekening van derden.

121 Die financiering werd gewijzigd door de wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid.

122 De artikelen 2 en 3 van de wet van 18 april 2017.

123 De artikelen 9 en 10 van de wet van 18 april 2017.

124 De artikelen 5 en 12 van de wet van 18 april 2017.

afkomstig van btw-ontvangsten (1.687,2 miljoen euro), 37% van de ontvangsten van de roerende voorheffing (990,9 miljoen euro).

Voor de alternatieve financiering van de gezondheidssector wordt 4.417,1 miljoen euro (+360,6 miljoen euro) afgenomen van de inzake btw[125] geraamde geïnde netto-ontvangsten voor 2018. Dit bedrag wordt rechtstreeks betaald aan de twee globale beheren. De definitieve bedragen zullen bij koninklijk besluit worden vastgelegd.

De onderstaande tabel geeft de raming van de alternatieve financiering van de sociale zekerheid voor 2018 weer.

Tabel – Voorstel van alternatieve financiering van de sociale zekerheid (in miljoen euro)

Alternatieve financiering	Bedragen	Berekeningswijze
Werknemers – RSZ Globaal beheer		
Basis	4.170,7	13,41% van de btw-ontvangsten – bij wet vastgesteld percentage
	2.133,2	40,73% van de roerende voorheffing – bij wet vastgesteld percentage
Taxshift	1.449,1	Bij wet vastgesteld bedrag (btw)
	851,1	Bij wet vastgesteld bedrag (roerende voorheffing)
Geneeskundige verzorging	4.015,3	Bij koninklijk besluit vastgesteld bedrag (btw)
Totaal	**12.619,4**	

[125] De artikelen 17 en 19 van de wet van 18 april 2017.

Zelfstandigen – Fonds voor het financieel evenwicht van het sociaal statuut der zelfstandigen		
Basis	1.035,7	3,33% van de btw-ontvangsten – bij wet vastgesteld percentage
	530,0	10,12% van de roerende voorheffing – bij wet vastgesteld percentage
Taxshift	238,1	Bij wet vastgesteld bedrag (btw)
	139,8	Bij wet vastgesteld bedrag (roerende voorheffing)
Geneeskundige verzorging	401,8	Bij koninklijk besluit vastgesteld bedrag (btw)
Totaal	**2.345,4**	

Bron: Rekenhof

DEEL III

Uitgaven van entiteit I

HOOFDSTUK I

Algemene uitgavenbegroting - Inleiding

1 Algemene evolutie van de kredieten in het ontwerp van de algemene uitgavenbegroting

1.1 Algemene voorstelling

De vereffeningskredieten die in de ontwerpbegroting 2018 zijn ingeschreven (101.424,0 miljoen euro), dalen met 8.634,9 miljoen euro tegenover de kredieten in de aangepaste begroting 2017.

Het ontwerp van algemene uitgavenbegroting 2018 vermeldt een bedrag voor het jaar 2017 dat geen rekening houdt met het ontwerp van tweede aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2017[126] (+29.721 miljoen euro). Dat bedrag werd toegevoegd aan de kredieten 2017 om de algemene evolutie van de kredieten te bepalen.

De vereffeningskredieten van de secties 01 tot 46 blijven globaal stabiel en variëren slechts met -0,2%, terwijl de vereffeningskredieten die zijn ingeschreven in sectie 51-*FOD Financiën, voor de rijksschuld* met 8.751,1 miljoen euro dalen tot 46.844,8 miljoen euro. Die daling is voornamelijk toe te schrijven aan het feit dat er minder verrichtingen zijn in verband met aflossingen en terugbetalingen van schuldeffecten. Die verrichtingen hebben geen invloed op het vorderingensaldo. Integendeel, de daling van de ramingen van de intresten (-414,1 miljoen euro) zorgt voor een verbetering van dat saldo[127].

De bni-bijdrage die in sectie 52-*FOD Financiën* is ingeschreven voor de financiering van de Europese Unie, stijgt tot slot met 486,2 miljoen euro.

De volgende tabel schetst de evolutie van de vereffeningskredieten in vergelijking met de aangepaste begroting 2017. Die kredieten zijn opgedeeld volgens de economische classificatie (ESR).

---

126 *Parl. St.* Kamer, 4 oktober 2017, DOC 54 2685/001, Wetsontwerp houdende tweede aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2017, en het amendement van 17 oktober 2017 (DOC 54 2685/002), goedgekeurd in de Commissie voor de Financiën en de Begroting op 26 oktober 2017.

127 Die kostendaling is het resultaat van een herfinanciering van oude langetermijnleningen die daarna goedkoper werden, en van de uitgifte van nieuwe leningen op middellange en lange termijn tegen lagere rentevoeten.

Tabel – Evolutie van de vereffeningskredieten (in miljoen euro)

Beschrijving	Aangepaste begroting 2017	Initiële begroting 2018	Verschil	%
Personeel (ESR-code 11)	6.009,3	5.945,2	-64,1	-1,1%
Werking (ESR-code 12)	1.743,6	1.820,1	76,5	4,4%
Investeringen (ESR-code 7)	467,8	499,6	31,8	6,8%
Inkomens- en kapitaaloverdracht (ESR-codes 3 tot 6)	42.134,6	42.021,5	-113,1	-0,3%
Renten (ESR-code 21)	78,6	75,0	-3,6	-4,6%
Provisies (ESR-code 0)	945,4	861,9	-83,5	-8,8%
Kredietverlening en deelnemingen (ESR-code 8)	102,0	156,9	54,9	53,8%
Aflossingen van de schuld (ESR-code 9)	25,9	27,0	1,1	4,2%
Subtotaal secties 01 tot 46	**51.507,0**	**51.407,2**	**-99,8**	**-0,2%**
Werking (ESR-code 12)	37,1	26,6	-10,5	-28,3%
Renten (ESR-code 21)	9.285,6	8.871,5	-414,1	-4,5%
Inkomens- en kapitaaloverdracht (ESR-codes 3 tot 6)	2,2	2,5	0,3	13,7%
Kredietverlening en van deelnemingen (ESR-code 8)	12.138,1	7.395,9	-4.742,2	-39,1%
Aflossingen van de schuld (ESR-code 9)	34.132,9	30.548,3	-3.584,6	-10,5%
Subtotaal sectie 51	**55.596,0**	**46.844,8**	**-8.751,1**	**-15,7%**
Inkomens- en kapitaaloverdracht (ESR-codes 3 tot 6)	2.685,8	3.172,0	486,2	+18,1%
Subtotaal sectie 52	**2.685,8**	**3.172,0**	**486,2**	**+18,1%**
Totaal	**109.788,9**	**101.424,0**	**-8.364,9**	**-7,6%**

Bron: Algemene uitgavenbegroting en Rekenhof

1.2 Toevoeging van twee nieuwe secties in de algemene uitgavenbegroting

De algemene uitgavenbegroting 2018 bevat twee nieuwe secties: sectie 06 – FOD Beleid en Ondersteuning en sectie 07 – Onafhankelijke organen.

De toevoeging van sectie 06 volgt uit de beslissing van regering om het beheer van de verticale FOD's te rationaliseren[128]. Ze omvat de kredieten die voorheen waren ingeschreven in de secties 03 – FOD Budget en Beheerscontrole, 04 – FOD Personeel en Organisatie en 05 – FOD Informatie- en Communicatietechnologie, alsook de kredieten van Empreva, de gemeenschappelijke dienst voor preventie en bescherming op het werk, die voorheen waren ingeschreven in sectie 25 – FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu.

De nieuwe sectie 07 omvat de dotaties bestemd voor de financiering van drie instellingen die in totaal 8,3 miljoen euro[129] bedragen en voorheen waren ingeschreven in sectie 23 – FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg. De verantwoordende documenten die als bijlage bij de algemene uitgavenbegroting zijn gevoegd, preciseren niet waarom die specifieke sectie werd toegevoegd.

Volgens de bij de minister van Begroting opgevraagde informatie is sectie 07 op termijn bedoeld voor alle instellingen waarvoor de Europese Commissie een budgettaire en functionele autonomie wenst te waarborgen tegenover het departement waarvan ze afhangen (maritieme controle, de ombudsman bij de spoorwegen enz.). Ook besliste de regering om er kleine structuren aan toe te voegen zodat zij de technische ondersteuning van de FOD Beleid en Ondersteuning kunnen genieten.

2 Interdepartementale provisies

In (de nieuwe) sectie 06 van het ontwerp van algemene uitgavenbegroting 2018 zijn twee interdepartementale provisies ingeschreven voor een globaal bedrag van 850,9 miljoen euro[130]. In vergelijking met 2017 dalen de provisionele kredieten met 93,2 miljoen euro.

Dat bedrag is verdeeld in een algemene provisie[131] van 519,8 miljoen euro (vastleggings- en vereffeningskredieten) en een provisie van 326,9 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 331,1 miljoen euro aan vereffeningskredieten. Die laatste is specifiek bedoeld voor de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme[132].

In tegenstelling tot het voorgaande jaar is in de begroting 2018 geen provisie ingeschreven om de niet-structurele kosten voor asiel en migratie te dekken. Het Rekenhof wijst er in dat verband op dat op 9 november 2017 60 miljoen euro werd getransfereerd vanuit de provisie 2017 die bedoeld was voor de opvang van vluchtelingen (232,0 miljoen euro).

---

128 Koninklijk besluit van 22 februari 2017 houdende oprichting van de federale overheidsdienst Beleid en Ondersteuning.

129 Te weten het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen (4,5 miljoen euro), het Interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme (3,0 miljoen euro) en het Federaal Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen mensenhandel (0,6 miljoen euro).

130 Programma 06.90.1 – "Provisies".

131 Basisallocatie 06.90.10.01.00.01 - Provisioneel krediet bestemd tot het dekken van gerechtskosten en schadevergoedingen, achterstallige premies voor competentieontwikkeling, cybersecurity, investeringen in Defensie en andere diverse uitgaven.

132 Basisallocatie 06.90.10.01.00.10: Provisioneel krediet bestemd tot het dekken van de uitgaven betreffende de versterking van de genomen maatregelen alsook de nieuwe initiatieven inzake de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme.

Algemene provisie

De tabel, met de indicatieve verdeling die in de algemene toelichting is vervat[133], geeft aan dat het bedrag van 519,8 miljoen euro is bestemd voor drie soorten van uitgaven:

- recurrente uitgaven die zich naar alle waarschijnlijkheid zullen voordoen, zonder vooraf te kunnen bepalen wanneer de uitgaven zullen plaatsvinden en op welke basisallocaties ze moeten worden aangerekend. De tabel in de algemene toelichting geeft een gedetailleerd overzicht van de uitgaven die aan die criteria beantwoorden. Het gaat voornamelijk om sommen die de Staat verschuldigd is als gevolg van gerechtelijke veroordelingen (59,2 miljoen euro) en om een aantal kleinere uitgaven (verhuiskosten, verkeersveiligheidsfonds,...) waarvoor 94,6 miljoen euro aan kredieten zijn voorzien;

  Voor de bijdrage in 2018 aan het *Afghanistan National Army Trust Fund* van de NAVO is 1 miljoen euro ingeschreven[134]. In vorige jaren bedroeg de bijdrage aan het fonds telkens 15 miljoen dollar (jaarlijks krediet van 15 miljoen euro op de basisallocatie 14.53.11.35.40.02 van de FOD Buitenlandse Zaken). Deze kredieten worden in 2018 in de interdepartementale provisie opgenomen omdat onder meer het bedrag nog niet vaststaat. Daarnaast is het ook nog niet zeker welk departement de bijdrage aan het fonds zal vereffenen (de FOD Kanselarij van de Eerste Minister, de FOD Buitenlandse Zaken of het Ministerie van Landsverdediging). Het is voor het Rekenhof niet duidelijk waarom de kredieten dalen met 14 miljoen euro;

- uitgaven in verband met nieuwe initiatieven. De regering gebruikt de interdepartementale provisie al enige jaren regelmatig als een instrument om de overheidsuitgaven te beheersen. Bij de opmaak van de begroting bepaalt een omzendbrief van de minister van Begroting strikte normen voor de evolutie van de kredieten. Voorstellen die leiden tot een overschrijding van die normen worden aangegeven als "nieuwe initiatieven" en worden grondig onderzocht door de Inspectie van Financiën en door de regering. Wanneer de initiatieven worden goedgekeurd, worden de kredieten soms niet ingeschreven in de begrotingen van de departementen maar in de interdepartementale provisie. In de loop van het begrotingsjaar kunnen ze van daaruit bij in de ministerraad overlegd koninklijk besluit worden getransfereerd naar de begrotingen van de betrokken departementen.

  In het ontwerp van initiële begroting 2018 is 154,0 miljoen euro gereserveerd voor nieuwe initiatieven. Hoe de regering tot dat cijfer is gekomen, wordt echter niet verklaard, noch in de algemene toelichting noch in de verantwoordingen met betrekking tot sectie 06 van de algemene uitgavenbegroting.

  Het Rekenhof wijst er in dat verband op dat de FOD Financiën initieel een specifieke provisie van 19,0 miljoen euro had gevraagd om de gevolgen van de Brexit te kunnen afhandelen. Daarmee zouden voornamelijk 386 nieuwe douaniers worden aangeworven en opgeleid. Voor de raming van die behoeften had de FOD Financiën zich gebaseerd op de hypothese van een harde Brexit en het ontbreken van een

---

133 *Parl. St.* Kamer, DOC 54 2688/001, p. 118.

134 Zie *Parl. St.* Kamer, 24 oktober 2017, DOC 54 2691/004, *Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2018 – 06. FOD Beleid en Ondersteuning*.

akkoord in onderling overleg tussen het Verenigd Koninkrijk en de Europese Unie. De ministerraad heeft dat voorstel uiteindelijk afgewezen. Volgens de administratie zullen indien nodig kredieten vanuit de interdepartementale provisie worden getransfereerd, ook al is die uitgave niet specifiek opgenomen in de tabel van de algemene toelichting;

- de tenuitvoerlegging van een deel van de besliste maatregelen tijdens de thematische ministerraden van 14 mei en 26 juli 2017. Volgens de algemene toelichting waren deze respectievelijk gewijd aan veiligheid (68,5 miljoen euro) en aan de economische ontwikkeling en sociale cohesie (202,8 miljoen euro). De minister van Begroting heeft het Rekenhof echter meegedeeld dat deze bedragen uiteindelijk zouden worden verdeeld in 33,5 miljoen euro voor Justitie[135] en 237,8 miljoen euro voor het sociaaleconomische. De algemene toelichting verschaft echter slechts gedeeltelijke informatie over de bestemming van die bedragen[136]. Het Rekenhof beveelt aan de financiële consequenties van de thematische ministerraden omstandiger toe te lichten[137]. Die duiding zou bij de aanpassing van de begroting 2018 kunnen worden opgenomen in de algemene toelichting.

  Het Rekenhof benadrukt bovendien dat de maatregelen die werden genomen tijdens de thematische ministerraad van 26 juli 2017, globaal geschat op 237,8 miljoen euro[138], niet enkel hogere uitgaven, maar ook een daling van bepaalde ontvangsten[139] impliceren voor de Staat.

Specifieke provisie voor de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme

Op basis van de informatie die werd opgevraagd bij de beleidscel van de minister van Begroting, moeten de kredieten van de provisie "terrorisme" (326,9 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 331,1 miljoen euro aan vereffeningskredieten) het mogelijk maken meer middelen te geven aan de Federale Politie (192,3 miljoen euro aan vastleggingen en 180,3 miljoen euro aan vereffeningen) en aan de FOD Justitie (77,2 miljoen euro aan vastleggingen en 77,9 miljoen euro aan vereffeningen).

De provisionele kredieten bestemd voor Defensie (21,5 miljoen euro aan vastleggingen en 22,1 miljoen euro aan vereffeningen) dalen in vergelijking met de begroting 2017 (53,9 miljoen euro aan vastleggingen en 60,3 miljoen euro aan vereffeningen). Dat verschil is te verklaren door de sterke daling (18,0 miljoen euro in plaats van 52,6 miljoen euro) van de bedragen bestemd om de aanwezigheid van militairen op straat te verzekeren.

---

135 Het gaat om de maatregel "verzekering rechtsbijstand", te weten de promotie van de verzekering rechtsbijstand voor een fiscale stimulans, voor de personen die geen toegang hebben tot de juridische bijstand in tweede lijn. Deze maatregel werd beslist tijdens de thematische ministerraad van 14 mei 2017.

136 *Parl. St.* Kamer, DOC 54 2688/001, p. 9, 115 en 212.

137 Het Rekenhof heeft een meer gedetailleerd overzicht van de goedgekeurde maatregelen en de bijbehorende financiering opgevraagd en ontvangen.

138 De maatregelen houden meer bepaald in dat de socialebeschermingsuitkeringen sneller worden opgetrokken tot de armoedegrens en omvatten voorts een verhoging van het minimumpensioen in het geval van een volledige loopbaan en de terugbetaling van raadplegingen bij klinisch psychologen.

139 Vallen onder die categorie: de hogere aftrekbaarheid van kinderopvangkosten voor alleenstaande werknemers met een laag inkomen, het fiscale kader dat gekoppeld is aan de invoering van de volwaardige tweede pensioenpijler voor zelfstandigen (natuurlijke personen) en de strijd tegen sociale dumping in de bouwsector (gefaseerde vermindering van de arbeidskosten).

Er zijn ook bijkomende middelen voor de FOD Binnenlandse Zaken (8,8 miljoen euro), de FOD Mobiliteit en Vervoer (6,9 miljoen euro), de FOD Buitenlandse Zaken (2,9 miljoen euro aan vastleggingen en 7,5 miljoen euro aan vereffeningen) en de FOD Volksgezondheid (2,2 miljoen euro).

Tot slot zullen specifieke middelen worden besteed aan cybersecurity (6,8 miljoen euro aan vastleggingen en 11,8 miljoen euro aan vereffeningen) en aan innovatie inzake digitale telecommunicatie (6,8 miljoen euro aan vastleggingen en 7,8 miljoen euro aan vereffeningen).

Op 9 november 2017 was de provisie "terrorisme" die was ingeschreven in de begroting 2017, voor 29,4% benut op het vlak van vastleggingen (96,9 miljoen euro) en voor 41,7% op het vlak van vereffeningen (136,3 miljoen euro).

3 Financiering van de deelstaatentiteiten

Overeenkomstig de wetten betreffende de financiering van de gemeenschappen en van de gewesten[140], draagt de federale Staat diverse middelen over naar de deelstaten. Op basis van de informatie in de begrotingsdocumenten is in 2018 52.559,9 miljoen euro verschuldigd[141]. Dit is een stijging met 970,3 miljoen euro (+1,9%) tegenover het voorgaande jaar. Naast de jaarlijkse aanpassing die voortvloeit uit de macro-economische en demografische parameters, is die stijging ook te verklaren door de financiering van de nieuwe bevoegdheden in verband met de interuniversitaire polen (31,6 miljoen euro)[142] en door de beperkte inhouding (37,4 miljoen euro) door de federale Staat voor de ziekenhuisinvesteringen[143] die hij financiert voor rekening van de gemeenschappen.

Gehanteerde berekeningsparameters
Overeenkomstig artikel 33, §2, 2e lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 gebruikt de regering voor het berekenen van de verschuldigde bedragen aan de gewesten en de gemeenschappen de parameters die werden gepubliceerd in de laatste economische begroting van het Federaal Planbureau. Zij gebruikte voor 2018 een inflatiepercentage van 1,2% en een reële groei van het bbp van 1,7%. Voor 2017 bedroegen die percentages respectievelijk 2,1% en 1,7%.

Die percentages worden uitgedrukt met één cijfer na de komma. Daaruit volgt dat, in vergelijking met de voorgaande ramingen, de gecumuleerde verbetering van de reële groei

---

140 In de vorm van kredieten ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting, delen van rijksbelastingen en gewestelijke opcentiemen op de personenbelasting.

141 Die gegevens omvatten niet de gewestelijke belastingen die de federale overheid int voor rekening van die entiteiten. Ze omvatten evenmin de sommen die verschuldigd zijn bij wijze van dode hand, waarvoor in programma 13.40.4 kredieten ten belope van 103,2 miljoen euro zijn ingeschreven, noch de middelen die worden toegekend in het raam van de klimaatresponsabilisering en die thans niet bepaald kunnen worden.

142 Die middelen zijn in het ontwerp van algemene uitgavenbegroting niet geïndividualiseerd, maar opgenomen in het totaalbedrag van de dotaties van de Vlaamse en van de Franse Gemeenschap, vermeld in afdeling 35-*Dotaties aan de gemeenschappen (6e staatshervorming)* van sectie 01 van het ontwerp van algemene uitgavenbegroting 2018.

143 Afdeling 36-*Uitgaven voor rekening van de gemeenschappen ter financiering van een deel van de maximumfactuur en van bepaalde investeringen in de infrastructuur en de medisch-technische diensten van de ziekenhuizen* van sectie 01 van het ontwerp van algemene uitgavenbegroting 2018.

van het bbp in 2017 (1,7% in plaats van 1,6%) en in 2018 (1,7% in plaats van 1,6%) 0,2% van het bbp bedraagt. Dat gecumuleerde percentage is hoger dan het percentage (0,13%) berekend met meer cijfers na de komma. Het Rekenhof verwijst naar zijn commentaren hierover in deel I, punt 2 "Macro-economische parameters" van zijn begrotingsverslag.

Het herinnert er ook aan dat de overgedragen bedragen voorschotten zijn en dat de definitief verschuldigde bedragen worden bepaald op het moment dat de aangepaste begroting van het volgende jaar wordt ingediend. Overeenkomstig artikel 33, §2, 1e lid, van de bijzondere wet zullen die bedragen worden bepaald op basis van meer cijfers na de komma dan in de economische begroting van het Federaal Planbureau. Bijgevolg zullen ze worden bepaald op een toename van het bbp met 0,13% (cf. supra).

Effecten van de definitieve bepaling van de fiscale uitgaven en van de autonomiefactor

In de periode 2015-2017 werd de gewestelijke personenbelasting bepaald op basis van een voorlopig percentage vermeld in artikel 5/2 van de bijzondere financieringswet. De bedragen die werden overgedragen als gevolg van de regionalisering van de fiscale uitgaven steunden op een voorlopig bedrag vermeld in artikel 35*decies*[144]. De wet bepaalt dat die twee uitgangspunten in de loop van 2017 moeten worden herberekend op basis van de effectieve realisaties van 2015. Het nieuwe percentage en het nieuwe bedrag zullen vanaf 2018 met terugwerkende kracht van toepassing zijn op de jaren 2015-2017[145].

Uit de herberekening blijkt dat er in die drie jaar 1.626,4 miljoen euro te veel naar de gewesten is overgedragen, waarvan 165,0 miljoen euro ter financiering van de fiscale uitgaven en 1.461,4 miljoen euro voor de gewestelijke PB[146].

Overeenkomstig de ESR-methodologie ondervindt het vorderingensaldo van entiteit I een positieve weerslag van die uitzonderlijke transfer. Die wordt echter geneutraliseerd om het structurele saldo te bepalen[147].

De bijzondere financieringswet bepaalt dat de terugbetaling van dat bedrag over verschillende jaren moet worden gespreid[148]. De door de gewesten aan de federale Staat terug te betalen sommen worden jaarlijks voor 2% afgehouden van de overgedragen middelen[149]. Voor 2018 bedraagt die inhouding 124,3 miljoen euro.

Het Rekenhof stelt vast dat de FOD Financiën de bepalingen van de bijzondere financieringswet niet respecteert bij de verrekening van de inhouding van 2%. De wet

---

144 De autonomiefactor werd voorlopig bepaald op 25,990%. De voorlopige fiscale uitgaven beliepen 3.047.959.879 euro.

145 Het definitieve percentage en het definitieve bedrag belopen respectievelijk 24,957% en 2.727.385.689,46 euro.

146 Die herziening heeft ook een impact op het bepalen van de berekening van de sommen die verschuldigd zijn op grond van het transitiemechanisme en bij wijze van solidariteitstegemoetkoming. Die impact is evenwel zeer beperkt.

147 In de loop van de jaren 2015 tot 2017 heeft de federale regering rekening gehouden met omgekeerde correcties om het structurele saldo te bepalen.

148 Artikel 54, 7e en 9e lid.

149 De bijzondere wet bepaalt evenwel dat de berekening van die 2% van toepassing is op de middelen zoals ze werden bestemd vóór de toepassing van de aftrek aangaande de responsabilisering van de deelstaatentiteiten inzake pensioenen.

bepaalt immers dat de inhouding moet gebeuren op de maandelijkse stortingen waarin artikel 54, 4e en 5e lid, voorziet, en dus op de toegewezen PB[150]. De FOD heeft echter de inhoudingen niet enkel verrekend met de toegewezen PB (titel IV van de wet) maar ook met de gewestelijke PB (titel III/1).

Oneigenlijk gebruik van de toewijzingsfondsen
De belastingen die de Staat voor een deel toewijst aan de deelstaten op grond van titel IV van de bijzondere wet, zijn volgens die wet rijksbelastingen. Om deze reden transfereren deze via de toewijzingsfondsen (zie tabel 3 van de algemene uitgavenbegroting)[151].

Sinds de invoering van de zesde staatshervorming zijn de gewesten bevoegd om hun opcentiemen te bepalen. De wet beschouwt de opbrengst van die opcentiemen als een gewestbelasting. De gewestelijke PB zijn ontvangsten die de Staat int voor rekening van derden[152]. Die transfereren dus ten onrechte via dezelfde toewijzingsfondsen als die voor de toegewezen PB[153].

Met het oog op meer budgettaire transparantie stelt het Rekenhof voor de middelen die verschuldigd zijn in het kader van gewestelijke PB niet meer op te nemen in de toewijzingsfondsen. Het stelt dan ook voor deze te scheiden van de delen van de rijksbelastingen die worden toegewezen op grond van titel IV van de bijzondere wet.

4 Ontbrekende en onvolledige begrotingsdocumenten

De wet van 22 mei 2003[154] is met ingang van 1 januari 2018 van toepassing op de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie (ADBA) en de administratieve openbare instellingen (AOI).

In de tabellen met de begrotingen van de ADBA's en de AOI's met ministerieel beheer[155] ontbreekt de kolom met de kredieten voor de uitgaven of de ramingen van de ontvangsten van de laatste goedgekeurde begroting van het begrotingsjaar t-1 en de kolom met de uitvoering van de begroting van het begrotingsjaar t-2. Artikel 4 van het koninklijk besluit van 31 juli 2017[156] verplicht nochtans de vermelding van deze gegevens in de begrotingstabellen. De FOD Beleid en Ondersteuning (FOD BOSA) stelt dat door de

---

150 Artikel 54, §1, 7e lid: "(...) Wanneer de in artikel 5/2, §1, bedoelde autonomiefactor definitief is bepaald, wordt per gewest het verschil berekend (...)". Het verschil wordt naargelang het geval "in mindering gebracht of toegevoegd aan de in het vierde en het vijfde lid bedoelde maandelijkse storting (...), met dien verstande dat de verrekening op elk van de maandelijkse stortingen niet meer mag bedragen dan 2% van die maandelijkse stortingen."

151 *Parl. St.* Kamer, DOC 54 2690/002, p. 557.

152 Naar analogie met de gemeentelijke opcentiemen, waarvan het percentage ook bepaald wordt door de lokale overheden.

153 Het oneigenlijk gebruik van de toewijzingsfondsen slaat ook op de niet-fiscale ontvangsten van de gewesten die zijn ingeschreven op toewijzingsfonds 66.25.

154 Wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

155 *Parl. St.* Kamer, 20 oktober 2017, DOC 54 2690/002, *Ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2018 - Deel II*, p. 563-660. De voorgaande jaren werden de begrotingen van deze diensten opgenomen als staatsdiensten met afzonderlijk beheer en instellingen van openbaar nut van categorie A.

156 Koninklijk besluit van 31 juli 2017 tot uitvoering van de artikelen 20, §2, tweede lid, 78, eerste lid, 80, tweede lid, 86, eerste lid, 87, §2/1, 89, eerste lid, en 96, eerste lid, van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

nieuwe voorstelling van de verrichtingen volgens de economische classificatie (ESR 2010) een vergelijking met vorige jaren onmogelijk is.

Overeenkomstig artikel 6 van het koninklijk besluit van 31 juli 2017 moeten de begrotingen van de ADBA en de AOI vergezeld zijn van een verantwoording van de begrotingsartikelen. Het Rekenhof stelt vast dat de verantwoordingsdocumenten in beginsel[157] terug te vinden zijn in de verantwoording van de sectie, waaronder de ADBA of de AOI valt. De verantwoording van het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten (FAGG) die behoort tot het beleidsdomein Volksgezondheid (sectie 25), is ten onrechte opgenomen onder sectie 23[158] (FOD Werkgelegenheid).

Het Rekenhof stelt verder vast dat de begroting van het Belgisch Commissariaat-generaal voor de Internationale Tentoonstellingen[159], een ADBA, niet ter goedkeuring is voorgelegd (wetsbepaling 5-01-1, zie tabel 4 van de algemene uitgavenbegroting).

Terwijl de begroting van het GEN-fonds voor het eerst in tabel 4 is opgenomen, is dat niet langer het geval voor de stichting Godtschalck. Het Rekenhof herinnert er vooreerst aan dat beide behoren tot de perimeter van de federale overheid (S1311) en worden opgenomen in het vorderingensaldo.

Het GEN-fonds wordt ten onrechte via de wetsbepaling 5-01-1 als een ADBA opgenomen in de begrotingstabel. De FOD BOSA verwijst hiervoor naar artikel 56 van de programmawet van 19 juli 2001 dat voorziet in de oprichting van een organiek fonds met de benaming "Fonds voor de inrichting van het Gewestelijk Express Net – GEN- in en rond Brussel". Dit fonds werd echter, na de overdracht van zijn middelen aan de NMBS-Holding, door artikel 50 van de programmawet van 11 juli 2005, opgeheven. De door de FOD ingeroepen rechtsgrond bestaat dus niet meer. Overigens kan een organiek begrotingsfonds niet als een ADBA in de zin van artikel 2 van de wet van 22 mei 2003 worden beschouwd. Daarvoor moeten de nodige wettelijke initiatieven worden genomen, conform artikel 77 van de wet[160]. Voor een meer uitvoerige bespreking van de financiering van het GEN-fonds verwijst het Rekenhof naar zijn rapport van januari 2017[161].

In strijd met artikel 87, §2, van de wet van 22 mei 2003 zijn de begrotingen van de AOI met beheersautonomie[162] niet als bijlage bij de verantwoording van de algemene uitgavenbegroting meegedeeld.

---

157 Voor de volgende instellingen ontbreken de verantwoordingen bij het ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2018: Internationaal Perscentrum (IPC) (ADBA), GEN-fonds (ADBA?), Federaal Planbureau (AOI).

158 *Parl. St.* Kamer, 24 oktober 2017, DOC 54 2691/013, *Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2018 – Sectie 23- FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg*, p. 160-177.

159 Opgericht door de wet van 18 april 2017 houdende diverse bepalingen inzake economie (artikelen 62-68).

160 De ADBA zijn diensten waarvan het beheer en de boekhouding door een wet zijn gescheiden van het algemeen bestuur, zonder dat hen een afzonderlijke rechtspersoonlijkheid wordt toegekend, ongeacht of die wet deze diensten als een ADBA kwalificeert of niet.

161 Rekenhof, *Invoering en financiering van het Gewestelijk Expresnet (GEN)*, januari 2017, p. 45-58. Beschikbaar op www.rekenhof.be

162 Het betreft de instellingen van openbaar nut van categorie B (bv. War Heritage Institute, Nationaal Geografisch Instituut, Koninklijke Muntschouwburg, Nationaal Orkest van België, Centrale Dienst voor Sociale en Culturele

HOOFDSTUK II

Secties van de algemene uitgavenbegroting

Sectie 02 - FOD Kanselarij van de Eerste Minister

Programma 02.36.1-Zetelbeleid

De vastleggings- en vereffeningskredieten van de FOD Kanselarij van de Eerste Minister bedragen in 2018 respectievelijk 392,6 miljoen euro en 163,6 miljoen euro. In vergelijking met de aangepaste begroting 2017 stijgen de vastleggingskredieten met 172,4 miljoen euro (+78,3%) en de vereffeningskredieten met 12,2 miljoen euro (+8,0%).

De stijging van de vastleggingskredieten is voornamelijk toe te schrijven aan de centralisering van het zetelbeleid van België in het programma 02.36.1-Zetelbeleid[163] en de investeringen die hiermee verband houden[164]. Het zetelbeleid omvat de uitgaven van de federale Staat voor internationale organisaties die hun zetel of een vertegenwoordiging hebben in België. Voordien waren de uitgaven voor het zetelbeleid ingeschreven in de begrotingen van verschillende departementen[165].

Het programma 02.36.1-Zetelbeleid bevat 266,7 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 40,1 miljoen euro aan vereffeningskredieten. In het programma zijn o.a. kredieten voorzien voor het optrekken van het nieuwe gebouw van het *Nato Communications and Information Agency* (*NCIA*) in Casteau (85,1 miljoen euro aan vastleggingskredieten)[166] en voor de heropbouw van de Belgische afdeling van de *SHAPE International School*[167] *(6,4 miljoen euro aan vastleggings- en vereffeningskredieten)*[168].

Daarnaast is in voornoemd programma een vastleggingskrediet van 140 miljoen euro ingeschreven voor de afbraak en de wederopbouw van de in het SHAPE-dorp gelegen woningen[169]. Het Rekenhof stelt vast dat hieromtrent in de verantwoording bij de algemene

---

Actie van het Ministerie van Landsverdediging) en C (bv. Controledienst voor de Ziekenfondsen en de Landsbonden van Ziekenfondsen, Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle) bedoeld in artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

163 Zoals beslist door de ministerraad tijdens het begrotingsconclaaf van 29 september 2017.

164 Deze investeringen maken deel uit van het Nationaal Pact voor Strategische Investeringen van de federale regering.

165 Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken, Financiën, Defensie, Regie der Gebouwen, Wetenschapsbeleid.

166 Basisallocaties 02.36.10.72.00.01 (83,9 miljoen euro aan vastleggingskredieten, geen vereffeningskredieten in 2018) en 02.36.10.54.41.01 (1,2 miljoen euro aan vastleggingskredieten, geen vereffeningskredieten in 2018).

167 *Supreme Headquarters Allied Powers Europe*.

168 Basisallocatie 02.36.10.54.41.02.

169 Basisallocatie 02.36.10.72.00.03.

uitgavenbegroting 2018[170] een meerjarenraming ontbreekt van de bedragen die tijdens de volgende begrotingsjaren in uitvoering van de vastgelegde verbintenissen zullen worden vereffend.

Fonds "SHAPE-Domeinen"
Het Rekenhof wijst er op dat door de geplande afbraak het aantal beschikbare woningen en dus ook de huuropbrengsten zullen dalen. Hierdoor dreigen de benodigde kredieten voor de wederopbouw onvoldoende uit te vallen. In dit verband merkt het Rekenhof op dat het fonds "SHAPE-Domeinen" het volledige project met eigen middelen financierde, maar tijdelijk een negatief saldo mocht vertonen.

---

170 *Parl. St.* Kamer; 24 oktober 2017, DOC 54 2691/003, *Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2018. Sectie 02 FOD Kanselarij van de Eerste Minister*, p. 56.

Sectie 12 - FOD Justitie

1 Algemene toestand van de kredieten

De voor 2018 toegekende vereffeningskredieten bedragen 1.856,6 miljoen euro. Dit is 52,6 miljoen euro meer dan in 2017[171], ondanks een lineaire besparing van 33,8 miljoen euro. De twee meest significante stijgingen worden hierna belicht. De uitgavenkredieten voor de werking, die samenhangen met de inning van de verkeersboeten in het raam van het Cross-border-project (+10,6 miljoen euro)[172], en de variabele kredieten voor de vergoeding van de advocaten belast met de juridische bijstand (+7,4 miljoen euro)[173], werden verdubbeld om rekening te houden met een volledig begrotingsjaar[174].

De kredieten die in het ontwerp van tweede begrotingsaanpassing 2017 zijn ingeschreven op de nieuwe activiteit 12.56.07-Verkeersveiligheid, werden in het ontwerp van algemene uitgavenbegroting 2018 opgenomen in een nieuw programma voor de financiering van alternatieve straffen en maatregelen[175]. Dat programma omvat ook de kredieten[176] voor de financiële hulp aan instellingen, steden en gemeenten voor de aanwerving van personeel dat is belast met de begeleiding van alternatieve gerechtelijke maatregelen[177].

De nieuwe organisatieafdeling 58 (Directoraat-generaal Wetgeving en Fundamentele Rechten en Vrijheden) neemt een deel van de personeels- en werkingskredieten over van afdeling 40 (Centrale diensten) en de volledige kredieten van de Dienst Voogdij minderjarige vreemdelingen[178] evenals van de internationale samenwerking[179], van de veiligheidsmaatregelen[180] en van de transfers naar de gemeenschappen inzake jeugdbescherming[181]. De oprichting van die afdeling blijkt budgettair neutraal, behalve voor drie krediettransfers van sectie 23 van de algemene uitgavenbegroting (Werkgelegenheid en Arbeid) om drie onthaalcentra voor slachtoffers van mensenhandel te subsidiëren[182].

---

171 De vergelijking wordt uitgevoerd rekening houdend met de cijfers in het wetsontwerp (goedgekeurd in de Commissie voor de Financiën en de Begroting van 26 oktober 2017) houdende de 2e begrotingsaanpassing 2017 (Kamer, DOC 54 2685/001) dat de kredieten met 5,2 miljoen euro verhoogt. Dit is het aandeel van Justitie in de federale ontvangsten in samenhang met de verkeersveiligheid (5% van het jaarlijks bedrag van het vroeger verkeersveiligheidsfonds). Dat limitatieve krediet is ingeschreven in de nieuwe activiteit 12.56.07 (Verkeersveiligheid) die toelaat subsidies toe te kennen aan instellingen, steden en gemeenten in het raam van de gerechtelijke maatregelen in het vlak van wegverkeer.

172 Basisallocatie 12.56.05.12.11.24-Werkingsuitgaven verbonden aan de inning van verkeersboetes, in nationaal en internationaal kader.

173 Basisallocatie 12.56.11.34.41.49-Vergoedingen van de advocaten belast met de juridische bijstand.

174 De twee projecten zijn met vertraging in werking getreden op 1 juli 2017. Zie eveneens punt 3 infra.

175 Programma 12.56.2-Financiering van de alternatieve straffen en maatregelen. Er werden 15,9 miljoen euro kredieten ingeschreven voor 2018.

176 Voordien ingeschreven onder activiteit 12.56.06-Financiële steun aan de instellingen.

177 Basisallocatie 12.56.22.43.22.01.

178 Programma 12.40.2.

179 Programma 12.40.4, waaronder de aandelen die België verschuldigd is aan Interpol en Schengen-SIS.

180 Programma 12.40.5, waaronder de onderzoeken en opsporingen in het raam van de bescherming van personen en goederen.

181 Programma 12.56.5.

182 Basisallocaties 12.58.52.33.00.33, 34 en 35: +112.000 euro elk.

2 Programma 12.56.1 – Juridische tweedelijnsbijstand

De limitatieve vereffeningskredieten voor de vergoeding van advocaten die zijn belast met de juridische tweedelijnsbijstand, stijgen met meer dan 19,1 miljoen euro[183].

Het Rekenhof stelt vast dat geen verantwoording wordt gegeven voor die stijging met meer dan 25%. Op basis van de begrotingsvoorstellen van het departement kan niet eenvoudig worden bepaald of die stijging is toe te schrijven aan de invoering van 21% btw op de prestaties van advocaten[184] en/of de financiële impact van de Salduz-wet bis[185], te meer omdat voor de berekening van de in 2018 verschuldigde bedragen enkel het gerechtelijk jaar 2016-2017 in aanmerking zou worden genomen.

De variabele kredieten die eveneens zijn bestemd voor de vergoeding van advocaten die zijn belast met de juridische tweedelijnsbijstand, stijgen overigens met 7,4 miljoen euro om rekening te houden met kredieten voor een volledig begrotingsjaar[186]. De verantwoordingen van het ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor de FOD Justitie verstrekken echter geen informatie over de parameters die werden gebruikt om dat krediet te bepalen.

Die kredieten werden in 2017 voor het eerst ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting, naar aanleiding van de oprichting van een begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand. Dit fonds wordt gestijfd door de retributies[187] geïnd in burgerlijke zaken en strafzaken en zaken voor de Raad van State en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. De retributies worden geraamd op 8,0 miljoen euro in 2017 en 16,1 miljoen euro in 2018. De verantwoording van de middelenbegroting vermeldt niets over de wijze waarop die ontvangsten werden geraamd. Op 6 november 2017 bedroegen de sedert 1 mei 2017 geïnde ontvangsten 3,9 miljoen euro. De FOD Justitie heeft echter een monitoring- en rapporteringssysteem ingesteld om de evolutie van die ontvangsten op te volgen.

3 Programma 12.62.4 - Commissie voor de hulp aan slachtoffers van gewelddaden en aan occasionele redders

Artikel 2.12.7 van de ontwerpbegroting biedt de mogelijkheid 22,6 miljoen euro van de beschikbare middelen van het Fonds tot hulp aan de slachtoffers van de opzettelijke

---

183 Basisallocatie 12.56.11.34.41.45: 75,75 miljoen euro in 2017 en 94,9 miljoen euro in 2018. In samenhang daarmee stijgt basisallocatie 12.56.11.34.41.46 (tussenkomst in de kosten verbonden aan de organisatie van de bureaus voor juridische bijstand) in dezelfde verhouding (+22,75%) aangezien krachtens artikel 508/19 van het Gerechtelijk Wetboek is voorzien in een jaarlijkse subsidie voor de kosten in verband met de organisatie van de bureaus, die overeenstemt met 8,108% van de vergoeding.

184 De toepassing van die maatregel die op 1 april 2017 gepland was, werd door de FOD Financiën uitgesteld tot 1 september en vervolgens tot 1 januari 2018. Deze maatregel is het resultaat van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en van het Grondwettelijk Hof.

185 Wet van 21 november 2016 betreffende bepaalde rechten van personen die worden verhoord.

186 Basisallocatie 12.56.11.34.41.49- Vergoedingen van de advocaten belast met de juridische bijstand. De wet van 19 maart 2017 tot oprichting van een begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand is pas op 1 mei 2017 van kracht geworden.

187 Titel I, Sectie II, hoofdstuk 18, artikel 38.50.03-Opbrengsten van retributies geïnd in burgerlijke zaken, in strafzaken en in zaken voor de Raad van State en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (ontvangsten toegewezen aan programma 12.56.1).

gewelddaden en aan de occasionele redders te desaffecteren. Die kredieten zullen worden toegevoegd aan de algemene middelen van de Schatkist. Dit vormt een afwijking op artikel 62, §2, lid 1 tot 3, van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

Het Rekenhof herinnert eraan dat in 2016 reeds 84,6 miljoen euro kredieten[188] werden gedesaffecteerd en dat de ontvangsten van het fonds (40,81 miljoen euro in 2016) veel hoger liggen dan de werkelijke uitgaven van de Commissie voor de vergoeding van slachtoffers (11,36 miljoen euro in 2016).

4 Provisionele kredieten

Binnen de globale enveloppe van de provisie voor de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme[189] is in 2018 een bedrag van 77,2 miljoen euro aan vastleggingen en 77,9 miljoen euro aan vereffeningen voorbehouden voor de FOD Justitie. Dat bedrag is bestemd voor verschillende doelen zoals de gerechtskosten (16 miljoen euro), de gerechtelijke organisatie (11 miljoen euro), het Kanaalplan (13,9 miljoen euro), de CTIF (19,8 miljoen euro), de Staatsveiligheid (9,5 miljoen euro) en de strafinrichtingen (5,2 miljoen euro).

---

188 Artikel 2.12.4 van de wet van 12 juli 2016 houdende de eerste aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2016.

189 Cf. eveneens het hoofdstuk in verband met de interdepartementale provisies.

Sectie 13 - FOD Binnenlandse Zaken

Technische correctie met betrekking tot de opvang van vluchtelingen

Tijdens de ministerraad van 28 juli 2017 keurde de regering verschillende technische correcties goed ter verbetering van het vorderingensaldo van de federale Staat. De regering rechtvaardigt een deel van die correcties (300,0 miljoen euro) door volume-effecten als gevolg van een gunstige evolutie van de macro-economische parameters[190].

Het Rekenhof stelt vast dat de algemene toelichting niet vermeldt dat die 300,0 miljoen euro een bedrag van 105 miljoen euro bevat voor de opvang van vluchtelingen door Fedasil. Die aanpassing steunt[191] op een bijwerking van de parameters voor de berekening van de uitgaven van deze instelling. Volgens de regering houden die parameters een groot risico op schommelingen in, meer in het bijzonder wat het aantal asielzoekers in de loop van het jaar 2018 betreft.

Doordat dit bedrag wordt ingeschreven bij de technische correcties, worden de kredieten die nodig zijn voor vluchtelingenopvang niet gewijzigd in de begroting van de FOD Binnenlandse Zaken[192]. Indien nodig, zullen de uitgaven worden gedekt door middel van beschikbare middelen gefinancierd met de beschikbare reserves van Fedasil. Het aanwenden van deze reserve zal een negatief effect hebben op het vorderingensaldo van Entiteit I. De kredieten van de FOD Binnenlandse Zaken zullen worden aangepast bij de begrotingscontrole.

Binnen de voornoemde 300,0 miljoen euro deed de regering eenzelfde technische correctie van 35,0 miljoen euro voor de uitgaven voor vluchtelingenopvang door de OCMW's (zie tevens opmerking bij sectie 44).

---

190 Algemene toelichting, blz. 7.

191 Beslissingen van de ministerraad van 28 juli 2017, notificaties begroting 2017-2018, blz.4.

192 Basisallocatie 13.40.42.41.40.44 – Dotatie aan het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers, met een bedrag van 253,7 miljoen euro.

Sectie 14 - FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

1 Algemene evolutie van de kredieten voor ontwikkelingssamenwerking

De vereffeningskredieten 2018 voor ontwikkelingssamenwerking[193] bedragen 1.206,7 miljoen euro[194] en dit rekening houdende met index- en wisselkoersaanpassingen, de al vastgelegde betalingsverplichtingen en de bijkomende besparing van 30 miljoen euro[195].

In de solidariteitsnota rekent de administratie voor 2018 momenteel met een onderbenutting van de kredieten ontwikkelingssamenwerking van ruim 120 miljoen euro[196]. De regering is immers van plan een deel van de toegekende kredieten te blokkeren met het oog op de realisatie van de onderbenuttingsdoelstelling[197]. De effectieve onderbenutting die de regering zal opleggen, is echter niet gekend. Het Rekenhof beveelt nogmaals aan de kredieten in de algemene uitgavenbegroting effectief te verminderen in plaats van ze in de loop van het jaar telkens administratief te blokkeren[198].

In zijn rapport over de aangepaste begroting 2017[199], wees het Rekenhof erop dat de ESR-aanrekening van de bijdragen aan de ontwikkelingsbanken, in het bijzonder met betrekking tot de bijdrage voor de 18de IDA-wedersamenstelling[200] vragen deed rijzen. De regering had hierover aan het INR advies gevraagd.

In zijn voorlopig advies van 7 juni 2017[201], is het INR van oordeel dat als er een vaststaand recht wordt gecreëerd en het bedrag gekend is, het volledige bedrag van de bijdrage moet worden aangerekend op het ogenblik dat het recht ontstaat en dit ongeacht de betalingskalender. Dit is echter maar van toepassing in zoverre dat de bijdrage *unqualified* of onvoorwaardelijk is[202]. Indien de bijdrage daarentegen *qualified* of voorwaardelijk is, is dit niet van toepassing. In zijn advies stelt het INR dat hij dit standpunt door Eurostat zal laten confirmeren.

---

193 Organisatieafdeling 14.54 – Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking en Humanitaire Hulp.

194 Tegenover 1.242,5 miljoen euro in 2017.

195 Conform het lineair uitgestippelde besparingstraject van 15 oktober 2014. Zie ook *Parl. St.* Kamer, 20 oktober 2017, DOC 54 2688/001, *Algemene toelichting initiële begroting 2018 - Solidariteitsnota,* p. 133-137.

196 De solidariteitsnota raamt de ODA-aanrekenbare uitgaven op 1.059,2 miljoen euro. Het verschil met de vereffeningskredieten ontwikkelingssamenwerking van 147,5 miljoen euro betreft 26,8 miljoen euro uitgaven die niet in aanmerking komen als ODA-uitgaven en een geraamde onderbenutting van 120,7 miljoen euro (dit is 10% van de kredieten).

197 Zie *Parl. St.* Kamer, 20 oktober 2017, DOC 54 2688/001, *Algemene toelichting initiële begroting 2018,* p. 28.

198 Zie ook *Parl. St.* Kamer, 19 mei 2017, DOC 54 2411/002, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen (van aanpassing) van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2017, verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 19 mei 2017,* p. 60-62 [FR: p. 142-144].

199 Idem.

200 Het betreft het lidmaatschap van de Internationale Ontwikkelingsassociatie van de Wereldbank.

201 Voorlopig advies van het INR van 7 juni 2017 aan de federale overheid over de aanrekening van de bijdrage voor de 18de IDA-wedersamenstelling.

202 Dit betekent dat er geen bijkomende voorwaarden moet worden vervuld en de bijdrage effectief verschuldigd is. In het andere geval moeten er eerst nog aanvullende voorwaarden worden vervuld alvorens de bijdrage (onvoorwaardelijk) verschuldigd wordt.

Eurostat bereidt hierover momenteel een *guidance note* voor en wil zich voorlopig niet uitspreken. In afwachting en uit voorzichtigheid zal de regering in de bevestiging van de nieuwe bijdragen aan de ontwikkelingsbanken[203] uitdrukkelijk stellen dat alleen de eerste vereffeningstranche (2018) een onvoorwaardelijke verbintenis is en alle overige vereffeningstranches (2019-2026) voorwaardelijk zijn. De regering zal daarna de bevestiging van de bijdrage (indien nodig) aanpassen en elke vereffeningstranche omzetten van voorwaardelijke naar onvoorwaardelijke bijdragen.

Indien uit de *guidance note* van Eurostat blijkt dat de in 2017 vast te leggen 18de IDA-wedersamenstelling en 14de AOF-wedersamenstelling *unqualified* zijn, dan moet België deze integraal op de begroting 2017 aanrekenen (respectievelijk 297,1 miljoen euro en 72 miljoen euro). De ESR-uitgaven 2018 voor de afdeling Ontwikkelingssamenwerking dalen in dat geval met respectievelijk 59,4 miljoen euro en 9,5 miljoen euro[204].

2 Enabel, nieuw Belgisch ontwikkelingsagentschap

Het wetsontwerp i.v.m. Enabel[205], vanaf 1 januari 2018 de nieuwe benaming van de Belgische Technische Coöperatie, ligt thans ter goedkeuring voor bij het parlement. Er zal vervolgens een beheerscontract tussen de Belgische Staat en Enabel worden uitgewerkt[206].

Het Rekenhof wijst erop dat de ontwerpbegroting 2018 rekening houdt met deze aanpassing met de nieuwe activiteit 14.54.10 – Enabel (nieuwe benaming – ex BTC). Binnen deze activiteit beperkt de regering de vereffeningskredieten voor de dekking van de operationele kosten van Enabel tot 175 miljoen euro (basisallocaties 14.54.10.54.52.02 en 14.54.10.54.52.45). De nieuwe initiatieven voor begrotingshulp, gedelegeerde samenwerking, regionale samenwerking en samenwerking met lokale organisaties van de civiele maatschappij zullen voortaan ook via de kredieten voor de dekking van de operationele kosten (basisallocatie 14.54.10.54.52.02) verlopen. Door deze heroriëntering, beleidskeuzes en besparingen dalen de vereffeningskredieten van bijna 215 miljoen euro in 2017, over 195 miljoen euro in 2018 tot ruim 175 miljoen euro in de volgende jaren.

---

203 In het Instrument of Commitment (het formele document en juridische instrument waarmee België bevestigt dat het zicht ertoe verbindt om bij te dragen).

204 Basisallocaties 14.54.33.54.42.09 en 14.54.33.54.42.07.

205 De nieuwe naam is de 'Belgische' variante van het Engelse werkwoord 'enable', dit is 'mogelijk maken'.

206 Het bestaande beheerscontract met BTC loopt normaal nog tot 31 augustus 2019 (zie artikel 21 van het koninklijk besluit van 10 april 2014 houdende instemming met het vierde beheerscontract tussen de Belgische Staat en de naamloze vennootschap van publiek recht met sociaal oogmerk Belgische Technische Coöperatie).

Sectie 16 - Ministerie van Landsverdediging

1 Algemeen

De vastleggingskredieten bedragen 12.040,8 miljoen euro, dit is een stijging van 9.489,8 miljoen euro tegenover de aangepaste begroting 2017 (2.550,9 miljoen euro), die vooral voortvloeit uit de investeringen in het kader van het meerjarenplan "Strategische visie van Defensie" van 29 juni 2016[207] (zie punt 3) en in het kader van het plan "Dringende investeringen op korte termijn" (zie punt 4).

De vereffeningskredieten bedragen 2.519,1 miljoen euro en stijgen met 38,4 miljoen euro tegenover de aangepaste begroting 2017.

2 Besparingsplan Defensie

Tijdens het begrotingsconclaaf van 15 oktober 2015 had de regering beslist om bij Defensie over de periode 2015-2019[208] 360,6 miljoen euro te besparen op de vastleggingskredieten en 367,6 miljoen euro op de vereffeningskredieten. De regering besliste in mei 2017[209] haar intentie deze besparing niet verder te zetten.

Concreet betekent dit dat de regering de voor 2018 voorziene besparing van 43,2 miljoen euro in vastlegging en 46,1 miljoen euro in vereffening schrapt, waardoor de budgettaire middelen van Defensie stijgen. Defensie gebruikt deze bijkomende middelen om 'nieuwe initiatieven' te financieren, zoals de bijkomende loonkost als gevolg van de beslissing van sommige militairen om vrijwillig langer in dienst te blijven[210].

3 Investeringen in het kader van het meerjarenplan "Strategische visie van Defensie"

De toename van de vastleggingskredieten is voornamelijk te wijten aan de uitvoering van het investeringsplan in het kader van de Strategische Visie van Defensie, zoals vastgelegd in de militaire programmawet van 23 mei 2017[211] voor 9.598,9 miljoen euro. Het betreft onder meer de investeringsprogramma's voor de nieuwe gevechtsvliegtuigen, de multipurpose-fregatten, de schepen voor mijnenbestrijding en transportvoertuigen (lichte en mediane versie van een gezamenlijk internationaal gemotoriseerd platform)[212].

---

207 De ministerraad van 29 juni 2016 heeft akte genomen van deze strategische visie.

208 Begrotingsconclaaf 2015, p. 16.

209 *Parl. St*. Kamer, 23 mei 2017, CRIV 54 COM 670, *Integraal verslag Verenigde commissies voor de buitenlandse betrekkingen en voor de Landsverdediging*, p.6.

210 Andere nieuwe initiatieven zijn onder meer het stabiel houden van het inzetniveau bij operaties en de, herbevoorrading van verschillende munitietypes en nieuw radiomateriaal.

211 Wet van 23 mei 2017 houdende de militaire programmering van investeringen voor de periode 2016-2030. (Belgisch Staatsblad, 8 juni 2017, p.62819).

212 Het betreft de investeringen op basisallocatie 16.50.2.2.54.41.00 (379,5 miljoen euro), basisallocatie 16.50.22.74.10.01 (310,7 miljoen euro), basisallocatie 16.50.22.74.22.01 (117,7 miljoen euro) en basisallocatie 16.50.22.74.70.01 (8.791 miljoen euro).

Het Rekenhof stelt vast dat de verantwoording bij de algemene uitgavenbegroting van Defensie[213] en de beleidsnota van de minister van Landsverdediging[214] slechts summiere informatie bevatten. Gezien het budgettaire belang van de investeringen voor de komende jaren, meent het Rekenhof dat het aangewezen is in deze documenten meer gedetailleerde informatie op te nemen, zoals een actualisatie van het overzicht van de geplande investeringen voor de periode 2016-2030 dat als bijlage aan voormelde wet werd toegevoegd, de geplande betaal- en leveringsschema's en een stand van zaken i.v.m. de aankoopprojecten (overheidsopdrachten).

Defensie zal de investeringen i.v.m. met de militaire programmawet pas vanaf het begrotingsjaar 2020 vereffenen. Dit verklaart in grote mate het verschil met de vastleggingskredieten. De regering nam deze financieringsmethode mee in haar strategische visie voor Defensie en in artikel 3 van voormelde wet van 23 mei 2017.

De eerste betalingen met betrekking tot de vastleggingen 2018 Strategische Visie zullen volgens Defensie plaatsvinden in 2020 voor 131,9 miljoen euro. Wat de levering betreft, kon Defensie geen informatie verschaffen m.b.t. de bovengenoemde vastleggingen.

Het Rekenhof brengt in herinnering dat de aankoop van legermateriaal volgens de ESR-reglementering pas bij de levering in het vorderingensaldo moet worden opgenomen. Het is dus het moment van levering en niet van vereffening dat bepalend is voor het vorderingensaldo.

4 Investeringen in het kader van het plan "Dringende investeringen op korte termijn"

De ministerraad van oktober 2016[215] besliste de eindsaldi van de afgeschafte organieke begrotingsfondsen 16.1, 16.2 en 16.3[216] voor 200 miljoen euro over te hevelen naar het in 2016 opgerichte begrotingsfonds 16.4[217]. Defensie mocht dit bedrag in de periode 2017-2019 aanwenden om dringende investeringen in materieel op korte termijn vast te leggen en te vereffenen. De overheveling van 200 miljoen euro moet ESR-neutraal zijn op het moment van levering van het materiaal dat Defensie hiermee aankoopt (zie punt 3). Dit betekent dus dat bij de levering eenzelfde bedrag elders moet worden bespaard in de vereffeningskredieten van Defensie of van andere departementen.

Daarnaast verleende dezelfde ministerraad een machtiging om in het kader van de strategische investering bijkomend 88,6 miljoen euro vast te leggen. Hij keurde hiervoor een investeringsprogramma op korte termijn van 288,6 miljoen euro goed, waarvan 200 miljoen euro gefinancierd door voormelde overheveling en 88,6 miljoen euro met bijkomende kredieten. Van de overgehevelde 200 miljoen euro mocht Defensie 10 miljoen

---

213 *Parl. St.* Kamer; 24 oktober 2017, DOC 54 2691/009, *Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting voor het ministerie van Landsverdediging*.

214 *Parl. St.* Kamer; 17 oktober 2017, DOC 54 2708/005, *Algemene beleidsnota Defensie*.

215 Begrotingsconclaaf 2017, p.4-6

216 Fonds 16.1 Prestaties van derden, fonds 16.2 Verkoop materiaal & fonds 16.3 Verkoop onroerende goederen.

217 Fonds 16.4 voor wedergebruik van de ontvangsten voortvloeiend uit prestaties tegen betaling, vervreemding van overtollig geworden materieel, waren of munitie en uit de vervreemding van onroerende goederen die deel uitmaken van het aan het beheer van de minister van Defensie toevertrouwd patrimonium.

euro vastleggen in 2016 en 190 miljoen euro in 2017. De toegestane vastleggingen voor 2017 bedroegen dus 278,6 miljoen euro.

De ministerraad besliste op 1 en 29 september 2017 het investeringsprogramma gefinancierd met het nieuwe begrotingsfonds 16.4 (190 miljoen euro) te herschikken. Hierdoor verschuiven 119,8 miljoen euro van de toegestane vastleggingen van 2017 naar 2018[218]. Op basis van de verkregen informatie is die beslissing het gevolg van aanpassingen of heroriënteringen van de initiële investeringsprojecten, veelal afgesloten in het kader van partnerschappen met de buurlanden[219].

Het Rekenhof merkt op dat die beslissing leidt tot een verschuiving van de betaal- en leveringsschema's naar de komende jaren.

Concreet betekent dit de vereffeningskredieten 2018 met 14,2 miljoen euro verminderen tegenover het initieel vereffeningsplan. Dat voorzag voor 2018 in 68,7 miljoen euro aan vereffeningskredieten, na de aanpassing nog 54,5 miljoen euro. De vereffeningskredieten voor 2017 blijven behouden op 54 miljoen euro.

Wat de leveringen betreft, voorziet Defensie voor het begrotingsjaar 2017 in een levering van 1,3 miljoen euro i.p.v. 5 miljoen euro. Voor 2018 plant het departement geen leveringen meer i.p.v. 38 miljoen euro. Voor 2019 en de periode daarna (2020 en 2021) worden respectievelijk in 128,7 miljoen euro (initieel: 72,3 miljoen euro) en 70 miljoen euro[220] (initieel 88 miljoen euro) aan leveringen voorzien.

Indien de volgende regering blijft vasthouden aan het voornemen om voor 200 miljoen euro de ESR-neutraliteit te behouden (zie hierboven), dan moet Defensie (of eventuele andere departementen) voor 2019 en de periode 2020-2021 bijkomend 128,7 miljoen en 70 miljoen euro besparen (in de vereffeningskredieten). Indien die regering afziet van de ESR-neutraliteit, dan zullen de vorderingensaldi van die jaren een negatieve impact van 198,7 miljoen euro[221] ondergaan.

---

218 Van het bedrag van 190 miljoen euro mag Defensie in 2017 nog 70,2 miljoen euro vastleggen. Indien de toegestane vastleggingen voor investeringen op korte termijn binnen het kader van de strategische investeringen (88,5 miljoen euro) mee in rekening worden gebracht, bedragen de toegestane vastleggingen voor 2017 158,8 miljoen euro i.p.v. 278,6 miljoen.

219 Nota aan de ministerraad van 28 augustus 2017 i.v.m. de aanpassingen van het plan dringende investeringen op korte termijn van Defensie.

220 Waarvan 53,4 miljoen euro in 2020 en 16,6 miljoen euro in 2021.

221 De verwachte levering van 1,3 miljoen euro voor 2017 zal Defensie nog dit jaar intern moeten compenseren op zijn vereffeningskredieten

Sectie 17 - Federale Politie en geïntegreerde werking

De kredieten voor de federale politie bedragen in de initiële begroting 2018 1.995,01 miljoen euro voor de vastleggingen (+68,54 miljoen euro) en 1.990,47 miljoen euro voor de vereffeningen (+68,7 miljoen euro).

Die verhogingen hebben hoofdzakelijk betrekking op drie programma's[222] die enerzijds betrekking hebben op de personeelskredieten van de algemene directie van het middelenbeheer en de informatie (+17,0 miljoen euro) en anderzijds op de kredieten voor de financiering van het DAB-veiligheidskorps (+35,0 miljoen euro). Het DAB-veiligheidskorps is een eenheid die is belast met de bescherming van gevoelige sites zoals kerncentrales. Het werd in 2017 opgericht en kreeg voor het eerst kredieten bij de tweede aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2017[223]. Het ging enkel om werkings- en investeringskredieten, aangezien het personeel pas vanaf 2018 in functie zal treden.

De meest significante stijging doet zich voor bij de provisie voor de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme. De kredieten stijgen hier immers met nagenoeg 60,0 miljoen euro tot 192,33 miljoen euro aan vastleggingen en 180,25 miljoen euro aan vereffeningen[224]. Een deel ervan (85,0 miljoen euro) is recurrent. Ze hebben vooral betrekking op het Kanaalplan, de algemene directie Gerechtelijke Politie, de directie van de speciale eenheden en het ANPR-systeem[225].

Er worden in die provisie eveneens niet-recurrente kredieten (20,5 miljoen euro) ingeschreven voor de aanwerving van personeel. Die kredieten zijn bestemd voor het bezoldigen van de nieuwe rekruten tijdens hun opleiding[226]. Ze worden pas in de algemene uitgavenbegroting opgenomen bij de definitieve aanwerving, na het slagen voor de opleiding.

Voor het project I-Police[227] zijn 76,5 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 47,0 miljoen euro aan vereffeningskredieten ingeschreven. Ze zijn voor 20,0 miljoen euro recurrent.

Het Rekenhof onderstreept dat dat project is opgenomen[228] in de lijst van investeringen die de regering in 2018 wil realiseren voor een bedrag van 647,5 miljoen euro op een totaal van 60,0 miljard euro investeringen tussen nu en 2030[229].

Het is van oordeel dat die kredieten in de begroting van de betrokken administratie hadden moeten worden ingeschreven. Dat ze in een interdepartementale provisie zijn

---

222 Programma's: 17-41-3: Personeelsuitgaven - DAB; - 17-41-4: Werkings- en investeringsuitgaven – DAB; - 17-43-1: Algemene directie van het middelenbeheer en de informatie – Vaste personeelsuitgaven.

223 *Parl. St.* Kamer, DOC 54 2685/001.

224 De details over de bedragen in de provisie voor de strijd tegen het terrorisme zijn afkomstig van de administratie.

225 Dit systeem kan zowel overdag als 's nachts opnemen en onmiddellijk vooraf in één of meer databases ingevoerde verdachte kentekenplaten identificeren.

226 Volgens de door de administratie verstrekte inlichtingen zijn er 1.422 plaatsen beschikbaar.

227 Dit project is bedoeld om een gemeenschappelijke database op te richten voor het uitwisselen van informatie tussen de federale politie en de lokale politie.

228 Informatie van de minister van Begroting.

229 Ontwerp van begrotingsplan van België - oktober 2017, p.17.

opgenomen, bevordert de transparantie van de begroting niet. Bovendien bevatten de parlementaire documenten hierover geen informatie.

Sectie 18 - FOD Financiën

1 Algemeen overzicht

De bij sectie 18 ingeschreven vereffeningskredieten (1.956,7 miljoen euro) stegen met 96,6 miljoen euro tegenover de aangepaste begroting 2017, voornamelijk wegens de invoeging van twee nieuwe kredieten: de deelneming in de *Asian Infrastructure Investment Bank*[230] (jaarkrediet van 10,4 miljoen euro over 5 jaar)[231] en de bijdrage van België aan de 18e wedersamenstelling van de middelen van de Internationale Ontwikkelingsassociatie (241 miljoen euro via twee intrestvrije leningen van 80 miljoen euro in 2018 en 2019 en één van 81 miljoen euro in 2020). Die twee nieuwe kredieten betreffen code 8-verrichtingen en hebben geen rechtstreekse impact op het vorderingensaldo van de Staat.

In het raam van het "zetelbeleid"[232] werd voorzien in kredietoverdrachten ten belope van 6,8 miljoen euro naar de Kanselarij van de Eerste Minister. Het Rekenhof verwijst naar zijn opmerking hierover onder sectie 02.

De aan de personeelsuitgaven toegewezen kredieten blijven stabiel. Ze houden rekening met de integratie van een deel van het personeel van de Koninklijke Munt van België[233], met de overdracht van de grondbelasting aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest[234] en met de vervanging "één per één" van de aan controlefuncties toegewezen personeelsleden[235].

2 Vergoedingen aan bpost voor verrichtingen van staatsrekenplichtigen

In overeenstemming met het principeakkoord van 22 september 2009 stort de federale Staat jaarlijks een vergoeding aan bpost voor het gebruik van de bankrekeningen 679 van de staatsrekenplichtigen. Sinds het vijfde beheerscontract, dat in werking trad op 1 januari 2014, wordt deze vergoeding volledig ten laste van de FOD Financiën gelegd via twee

---

230 De ministerraad van 19 juni 2015 had principieel ingestemd met de kandidatuur van België als gewoon lid van de *Asian Infrastructure Investment Bank* (*AIIB*). Die kandidatuur werd aanvaard door de *Board of Governors* van de *AIIB* op 23 maart 2017. Er zal een wetsontwerp worden voorgelegd aan het parlement om de statuten van de AIIB goed te keuren tegen eind dit jaar. Gedurende 5 jaar zal jaarlijks een bedrag van 11.380.000 USD moeten worden gestort.

231 Basisallocatie 18 61 17 84.23.03 – Belgische deelneming in de *AIIB*.

232 De kredieten voor de terbeschikkingstelling van de nodige gebouwen voor de huisvesting van de aan de *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE) verbonden leden, alsook de kredieten voor de betaling van de tussenkomst vanwege de Belgische Staat aangaande de huurgelden voor de kantoren van de *World Customs Organization* worden geschrapt en volledig overgedragen naar de FOD Kanselarij van de Eerste Minister.

233 Op 1 januari 2018 zal de Koninklijke Munt van België sommige van haar activiteiten stopzetten en zal het Muntfonds worden afgeschaft. In die context zal het personeel worden herschikt binnen de FOD Financiën. Wat de begroting betreft, is die verrichting neutraal, aangezien de ermee verband houdende budgetten (1.488 duizend euro) zullen worden overgedragen.

234 In het raam van de 5e staatshervorming zal de dienst van de onroerende voorheffing worden overgenomen door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (ordonnantie van 23 maart 2017) op 1 januari 2018. Het effect op de personeelskredieten beloopt -2.672 duizend euro, maar wordt gecompenseerd door een even grote stijging van de dotatie op basisallocatie 18.40.07.45.36.01 (Dotatie voor de overdracht van gewestbelastingen - Brussels Hoofdstedelijk Gewest), in overeenstemming met artikel 68ter van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989.

235 Beslissing genomen tijdens de ministerraad van 29 september 2017 (punt 27).

basisallocaties[236]. Een in 2016 ondertekende overeenkomst tussen bpost en de federale Staat bepaalde een bedrag van 0,791 euro per verrichting. Voor het jaar 2018 werd hiervoor in een krediet van 42,6 miljoen euro voorzien.

In het raam van de voorbereiding van een overheidsopdracht betreffende de voor de federale Staat gepresteerde financiële diensten werd in juli 2017 een nieuwe overeenkomst ondertekend met betrekking tot de rekeningen 679. Die voorziet onder andere in een bezoldigings- en tariferingssysteem op basis van een jaarlijks forfait van 39 miljoen euro voor de jaren 2018 en 2019 en van 38 miljoen euro voor de jaren 2020 tot 2022. Dit niet-indexeerbaar forfait is geldig ongeacht het aantal uitgevoerde verrichtingen en treedt in werking op 1 januari 2018.

Bijgevolg stelt het Rekenhof vast dat het krediet in de initiële begroting 2018 3,6 miljoen euro te hoog werd geraamd.

236 Er werd voorzien in een krediet van 26.850 duizend euro op BA 18 40 02 12.11.10 Vergoeding aan de Post voor verrichtingen van staatsrekenplichtigen, en in een krediet van 15.800 duizend euro op BA 18 40 06 21.10.01 Verrichtingen KB 1997 - intresten.

Sectie 19 - Regie der Gebouwen

Deze sectie van de algemene uitgavenbegroting bevat de dotaties waarmee de Regie der Gebouwen[237] de huisvesting van de diensten van de Staat en de internationale verplichtingen van de Staat op het vlak van immobiliën financiert.

Het Rekenhof is de berekening en het gebruik van deze dotaties nagegaan op basis van de eigen begroting van de Regie der Gebouwen die is opgenomen in deel 5 "Instellingen van Openbaar nut" van de algemene uitgavenbegroting[238].

1 Investeringsdotatie (basisallocatie 19.55.21.614103)

Met de investeringsdotatie financiert de Regie de investeringsprojecten van 2018 en van de voorgaande jaren. Ze bedraagt 101,8 miljoen euro.

Vastgoedstrategie en investeringsprogramma
De Regie moet overeenkomstig artikel 5, §2, van haar organieke wet een meerjarenplan voor de vastgoedbehoeftes opmaken. Dit meerjarenplan bestaat uit een gecoördineerde vastgoedstrategie, een tactisch masterplan en een operationeel plan[239]. Zoals in zijn rapport bij de initiële en aangepaste begroting 2017, wijst het Rekenhof er op dat deze plannen bij de indiening van het huidig ontwerp nog niet zijn goedgekeurd[240]. Ook het investeringsprogramma 2018 is nog niet definitief goedgekeurd. Dit kan maar na de voltooiing van het aangepast investeringsprogramma 2017 zodat duidelijk is welke projecten de Regie naar 2018 moet doorschuiven.

De berekening van de investeringsuitgaven gebeurt andermaal op basis van het krediet van het voorgaande jaar zonder verband met de reëel geplande investeringsprojecten. Het Rekenhof kan bijgevolg niet nagaan of de kredieten overeenstemmen met de reële investeringsbehoeften.

Financiering van de restauratie van het nationaal patrimonium
In het kader van haar statutaire opdrachten, staat de Regie ook in voor de restauratiewerken aan het Nationaal Patrimonium. De Nationale Loterij financiert deze werken en kent hiervoor jaarlijks een subsidie toe[241]. De regering keurt het nodige koninklijk besluit echter pas in juli of augustus van het begrotingsjaar goed. Bij de opmaak van de begroting is de Regie dus onzeker of zij effectief de subsidie zal ontvangen. Zo besliste de ministerraad in 2016 geen subsidie toe te kennen en in 2017 deze te beperken tot

---

237 De Regie der Gebouwen is een autonome openbare instelling van categorie A zoals bepaald in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. De Regie is opgericht met de wet van 1 april 1971 houdende oprichting van een Regie der Gebouwen.

238 *Parl. St.* Kamer, 20 oktober 2017, DOC 54 2690/002, p. 631-640.

239 Het strategisch en tactisch plan legt de strategie, de ligging en de programmatie vast van de vastgoedoperaties. Het operationeel plan dat jaarlijks moet worden geactualiseerd, legt de uit te voeren vastgoedoperaties voor de komende drie jaar vast.

240 Zie ook *Parl. St.* Kamer, 5 december 2016, DOC 54 2108/003, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2017*, p. 84 en *Parl. St.* Kamer, 19 mei 2017, DOC 54 2411/002, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2017*, p. 8.

241 De Regie schrijft jaarlijks hiervoor een bedrag in op het ontvangstenartikel 414.08 "Buitengewone ontvangsten" en op het uitgavenartikel 536.13 "Verrijking en bescherming van het nationaal patrimonium".

2,3 miljoen euro[242]. Gezien die onzekerheid schrijft de Regie voor 2018 voorzichtigheidshalve slechts 2,3 miljoen euro als te ontvangen subsidie in.

Het Rekenhof merkt op dat dit krediet niet volstaat om het bestaande encours (5,4 miljoen euro) volledig te betalen. Ook beschikt de Regie in principe niet over kredieten om nieuwe verbintenissen voor restauratiewerken te sluiten. Omdat er nog geen investeringsprogramma 2018 is, kan het Rekenhof niet oordelen welke middelen hiervoor nodig zijn. Maar mogelijk moet de Regie opnieuw haar investeringsdotatie aanspreken om de reële behoeften voor deze restauratiewerken te financieren.

2 Dotatie Brussels Justitiepaleis (basisallocatie 19.55.21.614108)

De Regie gebruikt deze dotatie (1,8 miljoen euro) voor het onderhoud en de restauratie van het Justitiepaleis van Brussel.

De Regie is in 2017 gestart met de studie en de werken voor de restauratie van de gevels van het gebouw. De restauratie zal gebeuren in vier fasen. Voorlopig zal enkel de restauratie van de gevel Poelaertplein (fase A) worden gegund. De Regie zal de andere fasen gunnen in functie van de budgettaire mogelijkheden[243]. De Regie raamt de restauratiewerken van de fase A op 24,2 miljoen euro. In de meerjarenraming is hiermee nog geen rekening gehouden. De dotatie zal de komende jaren dan ook moeten stijgen zodat de Regie haar verplichtingen kan nakomen.

3 Huurdotatie (basisallocatie 19.55.22.414001)

Om de huurgelden en de uitgaven voor de aanpassingswerken in gehuurde gebouwen te financieren, ontvangt de Regie een huurdotatie. Deze bedraagt 481,5 miljoen euro.

De Regie raamt de uitgaven op 559,3 miljoen euro[244]. De instelling zuivert het tekort van 77,7 miljoen euro aan met opbrengsten uit de verkoop van vastgoed en met de aanwending van de financiële reserve[245]. Dit tekort houdt hoofdzakelijk verband met de inrichtingswerken in gehuurde gehouwen.

Om te besparen op de huuruitgaven, moet de Regie in uitvoering van het regeerakkoord van 9 oktober 2014, de behoefte aan kantooroppervlakte centraliseren, normeren en reguleren én een meerjarig bezettingsplan opmaken dat maximaal gebruik maakt van de nieuwe arbeidsvormen (*dynamic office*, telewerken,...). In functie van deze beslissing, besliste de ministerraad van 15 oktober 2014 om de huurdotatie structureel met 5% te verminderen. Maar door de wijzigende behoeften van de klanten en de kosten die daarmee gepaard gaan, kan de Regie tot op heden deze besparing niet realiseren.

Zo keurde de ministerraad op 18 december 2015 het meerjarig bezettingsplan Brussel fase I goed. Dit plan wijzigde achteraf grondig. De behoeften van de klanten en de kostprijs van de werken lagen immers hoger dan geraamd. Bovendien lanceerden verschillende

---

242 Respectievelijk de ministerraden van 20 juli 2016 en van 28 juli 2017. De Regie rekende bij de opmaak van de begroting 2016 en 2017 op een ontvangst van 8,8 miljoen euro.

243 De kostprijs voor de volledige restauratie van de gevels is geraamd op 94,4 miljoen euro.

244 De Regie raamt de huurgelden op 487,3 miljoen euro en de uitgaven voor de inrichtingswerken op 72 miljoen euro.

245 De Regie bouwt haar financiële reserve op met de overschotten uit de opbrengsten van de verkoop van vastgoed en met het gedeelte van de dotaties dat ze niet aanwendt.

overheidsdiensten in het kader van de *redesign* andere verhuisplannen. De ministerraad keurde vervolgens op 12 mei 2017 een aangepast bezettingsplan Brussel fase I-bis goed. Dit plan beperkte zich tot tijdelijke verhuisbewegingen[246] om het WTCII-gebouw te kunnen verlaten.

Het oorspronkelijk plan Brussel fase I werd verder opgesplitst in 3 andere dossiers:

- de creatie van een aanmeldcentrum in Neder-Over-Heembeek[247];
- de verwerving van het Galilee-gebouw via een koop/huuroptie van de eigenaar Belfius en de integratie van het FAGG en de FOD VVVL met het RIZIV[248];
- de huisvesting van de FOD Beleid en Ondersteuning in WTC III[249] (Brussel fase I-ter).

4 Dotatie eigen werking (basisallocatie 19.55.22.414002)

Met deze dotatie betaalt de Regie in hoofdzaak de wedden, lonen, vergoedingen en werkingskosten van haar eigen personeel. Ze bedraagt 85,5 miljoen euro.

De Regie raamt de benodigde kredieten op 90,5 miljoen euro. Tijdens het bilateraal overleg werd beslist het krediet met 5 miljoen euro te verminderen. Hierbij werd verwezen naar de beslissing van de ministerraad van 20 oktober 2016 om in het kader van de *redesign* van de federale overheid de dotatie vanaf 2017 structureel met 5 miljoen euro te verminderen. Zoals bij de aangepaste begroting 2017, stelt het Rekenhof opnieuw vast dat deze vermindering niet steunt op onderbouwde berekeningen in het kader van een herstructureringsoefening[250]. Dit strookt niet met het opzet van de *redesign*[251].

Om alle uitgaven te kunnen betalen zal de Regie ook hier opbrengsten uit de verkoop van vastgoed (1,6 miljoen euro) moeten aanwenden[252].

5 Dotatie alternatieve financiering (basisallocatie 19.55.22.414004)

De dotatie "alternatieve financiering" dekt de financiële lasten voor alle bouw-, onderhouds- en installatiewerken die zijn gerealiseerd met andere financiële middelen dan de dotaties van de Staat of de opbrengsten uit de verkoop van vastgoed.

---

246 De diensten van de FOD Binnenlandse Zaken die nu zijn gehuisvest in het WTCII-gebouw zullen niet langer worden gecentraliseerd maar gehuisvest in meerdere gebouwen.

247 Goedgekeurd op de ministerraad van 3 juli 2017.

248 Goedgekeurd op de ministerraad van 12 mei 2017.

249 Goedgekeurd op de ministerraad van 20 juli 2017.

250 *Parl. St*. Kamer, 19 mei 2017, DOC 54 2411/002, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2017*, p. 69, De Regie heeft in 2017 een studie besteld om de organisatiestructuur te optimaliseren. Deze studie is afgerond. Momenteel stelt de Regie een implementatieplan op. Bij de indiening van het huidig ontwerp beschikt de Regie niet over een budgettaire vertaling van deze studie en de mate waarin dat zal leiden tot een daling van de kosten.

251 De ministerraad van 22 april 2016 besliste dat de minister van ambtenarenzaken er op moest toezien dat het rendement zou worden gehaald zonder lineaire besparingen op te leggen aan te departementen.

252 Het tweede wetsontwerp tot aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2017 bevat een machtiging (*Parl. St.* Kamer, DOC 2685/001).

Deze dotatie bedraagt 49,4 miljoen euro en is bestemd voor de betaling van de kapitaalsaflossingen van de leningen, de intresten en de beschikbaarheidsvergoedingen in het kader van de DBFM-contracten (design, build, finance, maintenance).

In 2018 bedragen de beschikbaarheidsvergoedingen voor de DBFM-contracten 27 miljoen euro. De Regie zal deze vergoedingen gedurende 25 jaar moeten betalen. De kostprijs voor deze vergoedingen zal door de beslissingen die zijn genomen voor de renovatie en de uitbreiding van de penitentiaire inrichtingen, de komende jaren opmerkelijk stijgen. Deze lopen op tot meer dan 150 miljoen euro in 2022[253] en zullen toekomstige begrotingen zwaar belasten.

Tabel - Meerjarenraming van de te betalen beschikbaarheidsvergoedingen voor de penitentiaire inrichtingen 2018-2022 (in miljoen euro)

Instelling	2018	2019	2020	2021	2022
Beveren	10,2	10,2	10,3	10,3	10,3
Leuze	8,7	8,7	8,8	8,8	8,8
Marche	8,1	8,1	8,1	8,2	8,2
Dendermonde			5,8	11,5	11,5
Haren			12,3	49,0	49,0
Antwerpen				7,5	10,0
Masterplan III				26,5	53,0
Totaal	**27,0**	**27,1**	**45,2**	**121,8**	**150,8**

Bron: Regie der Gebouwen

6 Verkoop van vastgoed

De Regie kan door de programmawet van 22 december 1989 de opbrengsten uit de verkoop van vastgoed aanwenden voor haar werking[254]. Deze programmawet bepaalt niet nader voor welke uitgaven de Regie deze opbrengsten kan aanwenden. Sinds 1993 mag de Regie jaarlijks 5,5 miljoen euro van deze opbrengsten aanwenden voor haar investeringsuitgaven. In het wetsontwerp houdende de tweede aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2017[255] is voorzien om de Regie toe te laten om de meeropbrengsten uit de verkopen ook aan te wenden voor andere doeleinden (werken in gehuurde gebouwen, eerste inrichtingswerken in gehuurde gebouwen, bezetterslasten, kosten voor *outsourcing*,...).

Ook in het huidig ontwerp is het de Regie toegestaan, om haar verplichtingen te kunnen nakomen, deze opbrengsten aan te wenden voor andere doeleinden. Zo gebruikt de Regie 7

[253] De beschikbaarheidsvergoeding voor de gevangenis van Haren is geraamd op 49 miljoen euro en voor de gevangenissen in het Masterplan III op 53 miljoen euro.

[254] Programmawet van 22 december 1989, artikel 335, §3.

[255] Het wetsontwerp is ingediend in de Kamer op 4 oktober 2017 (*Parl. St.* Kamer, DOC 2685/001).

miljoen euro om het opgelegde ESR-saldo van 8 miljoen euro te bereiken en 66,5 miljoen euro om mogelijke tekorten bij de huur- en werkingsuitgaven te voorkomen. De Regie moet dus steeds meer niet-recurrente opbrengsten aanwenden om de lopende verplichtingen na te komen.

De Regie raamt de opbrengsten uit de verkoop van vastgoed op 79 miljoen euro[256], dit is bijna 30 miljoen euro hoger dan de realisaties in 2016. Het Rekenhof ontving een lijst van te verkopen met een geraamde opbrengst van slechts 46,5 miljoen euro. Het kan dan ook niet nagaan of de geraamde doelstelling haalbaar is.

[256] De opbrengsten uit de verkoop van vastgoed zijn binnen de eigen begroting van de Regie terug te vinden onder de artikelen met de ESR-code 76.

Sectie 24 - FOD Sociale Zekerheid

Programma 24.55.3 – Tegemoetkomingen aan personen met een handicap

De FOD Sociale Zekerheid raamt het krediet voor de tegemoetkomingen aan personen met een handicap[257] voor 2018 op 1.649,6 miljoen euro (tegenover 1.554,3 miljoen euro bij de aangepaste begroting2017).

In tegenstelling tot de vorige jaren is de raming voor 2018 niet gebaseerd op de evolutie van het aantal rechthebbenden en het gemiddelde bedrag per maand per uitgavencategorie (Inkomensvervangende Tegemoetkoming/Integratietegemoetkoming). De problemen met de nieuwe IT-applicatie Curam (ter uitvoering van het project Handicare van de vorige regering) maakten dit onmogelijk.

De raming gebeurt nu globaal per uitgavencategorie op basis van de evolutie van de geraamde groei van de uitgaven in de periode 2016-2018, een welvaartsaanpassing en de geraamde achterstallen. Aangezien de realisaties in vorige begrotingsjaren telkens nauw aansloten bij de ramingen[258], kan men stellen dat de vroegere methode een accurate raming waarborgde. Het Rekenhof beschikt niet over gegevens waaruit het kan afleiden dat de nieuwe ramingsmethode even accuraat zal zijn.

Voormelde IT-problemen hebben ook geleid tot een achterstand in de behandeling van dossiers. Hoewel het Rekenhof meermaals navraag heeft gedaan, kon de administratie geen precieze informatie ter zake verstrekken.

---

257 Basisallocatie 55.31.34.31.06 – Betaling van de tegemoetkomingen aan personen met een handicap bij toepassing van de wet van 27 februari 1987.

258 Voor 2014: toegekend krediet van 1.942,6 miljoen euro en benut voor 1.915,2 miljoen euro (benuttingsgraad: 98,6%), voor 2015: toegekend krediet van 2.016,3 miljoen euro en benut voor 1.958,6 miljoen euro (benuttingsgraad: 97,2%) en voor 2016: toegekend krediet van 1.507,2 miljoen euro en benut voor 1.505,4 miljoen euro (benuttingsgraad 99,8%). Volledigheidshalve merkt het Rekenhof dat de bedragen voor 2014 en 2015 de uitkeringen bevat voor de Tegemoetkomingen aan hulp aan Bejaarden (THAB). Vanaf 2016 zijn de THAB-uitkeringen ten laste van de gemeenschappen.

Sectie 25 - FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (FOD VVVL)

1 Programma 25.54.5 - Dotatie e aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV)

Het FAVV[259] ontvangt een dotatie van 93,9 miljoen euro om zijn opdrachten in het kader van de voedselveiligheid uit te voeren (basisallocatie 25.54.51.41.40.01).

Het Rekenhof gaat de berekening en het gebruik van deze dotatie na op basis van de eigen begroting van het agentschap die is opgenomen in deel 5 "Instellingen van openbaar nut" van de algemene uitgavenbegroting[260].

Het FAVV raamt de ontvangsten op 169,68 miljoen euro en de uitgaven op 199,39 miljoen euro. Dit tekort is een gevolg van de beslissingen die de ministerraad nam in het kader van de fipronilcrisis.

Het FAVV beschikt over een bijzondere provisie om werkingskosten te betalen die verbonden zijn aan het beheer van onvoorziene incidenten binnen de voedselketen[261]. Het koninklijk besluit van 10 november 2005[262] legt de provisie vast op 10 miljoen euro[263] en definieert welke kosten met de provisie kunnen worden betaald. Die kunnen betrekking hebben op transport, reiniging, behandeling, vernietiging of ontsmetting van dieren en producten, alsook voor monstername en analyse[264].

De instelling raamt de kosten die met de provisie kunnen worden betaald op 9,5 miljoen euro[265]. De vergoeding van de waarde van goederen, producten of dieren, evenals van economische verliezen ten gevolge van de onvoorziene incidenten en het beheer ervan kunnen niet worden gedekt met de provisie[266].

De ministerraad van 1 september 2017 keurde een voorontwerp van wet goed dat voorziet in een compensatieregeling om bedrijven die het slachtoffer zijn van de crisis, te vergoeden.

---

259 Het FAVV is een openbare instelling van categorie A zoals bepaald in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. Het agentschap werd opgericht bij de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

260 *Parl. St.* Kamer, 20 oktober 2017, DOC 54 2690/002, *Ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2018*, p. 653-656.

261 Wet van 9 december 2004 betreffende de financiering van het FAVV, artikel 9.

262 Koninklijk besluit van 10 november 2005 houdende vaststelling van de nadere regels en het bedrag van de bijzondere provisie bedoeld in artikel 9 van de wet van 9 december 2004 betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

263 Artikel 2 van het koninklijk besluit van 10 november 2005.

264 Artikel 4 van het koninklijk besluit van 10 november 2005.

265 Met het wetsontwerp tot tweede aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2017 (*Parl. St.* Kamer, 4 oktober 2017, DOC 54 2685/001, *Wetsontwerp houdende tweede aanpassing van de Algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2017*, verhoogt het FAVV het artikel 527 000 "allerlei uitgaven voor crisispreventie en -beheer en studies met betrekking tot de activiteiten van het FAVV" tot 12,5 miljoen euro (+ 10 miljoen euro).

266 Artikel 4 van het koninklijk besluit van 10 november 2005.

Het wetsontwerp[267] stelt dat de federale compensatie wordt betaald met de reserves van het FAVV volgens de modaliteiten vastgelegd in een in ministerraad overlegd koninklijk besluit. De ministerraad van 29 september 2017 besliste dat het FAVV hiervoor 30 miljoen euro doorstort aan de Schatkist (ontvangstenartikel 25.46.40.05). Eenzelfde bedrag is als uitgavenkrediet opgenomen in de begroting van de FOD BOSA, onder het programma 80.1 "Compensatie van de verliezen ten gevolge van de fipronilcrisis". Het Rekenhof wijst er op dat deze budgettaire constructie weinig transparant is.

De procedure en de uitvoeringsbepalingen voor de compensaties aan de bedrijven in de pluimveesector zullen nader worden uitgewerkt bij koninklijk besluit[268]. De regering raamt de budgettaire impact voor deze sector op 12,3 miljoen euro. Voor de andere sectoren (verwerkende sector, distributiesector, groothandel) was er bij de indiening van de ontwerpbegroting 2018 nog geen ontwerp van besluit, noch een akkoord over de hoogte van de compensaties.

Het Rekenhof kan zich bijgevolg ook nog niet uitspreken over het realistisch karakter van het krediet van 30 miljoen euro ten aanzien van alle verplichtingen ingevolge de fipronilcrisis.

2 Programma 25.59.0 - Dotatie aan het Federaal Agentschap voor geneesmiddelen en gezondheidsproducten (FAGG)

Het FAGG[269] ontvangt een dotatie van 16,1 miljoen euro om zijn opdrachten te vervullen in het kader van het waken over de kwaliteit, veiligheid en doeltreffendheid van geneesmiddelen en gezondheidsproducten.

Het Rekenhof gaat de berekening en het gebruik van deze dotatie na op basis van de eigen begroting van het agentschap die is opgenomen in deel 5 "Instellingen van openbaar nut" van de algemene uitgavenbegroting[270].

Het Rekenhof stelt vast dat in de verantwoordingsnota van de FOD VVVL[271] geen toelichting is gegeven over de doelstellingen die het agentschap moet nastreven, noch over de middelen die het FAVV hiervoor inzet[272].

Het FAGG dient een begroting in evenwicht in. Het raamt de ontvangsten en uitgaven op 76,6 miljoen euro. Zoals in zijn rapport bij de aangepaste begroting 2016[273] en de initiële

---

267 De Commissie van het bedrijfsleven keurde het wetsontwerp goed op 6 november 2017 (*Parl. St.* Kamer, 6 november 2017, DOC 54 2693/004, *Wetsontwerp betreffende compensaties ten gunste van bedrijven getroffen door de fipronilcrisis*).

268 De ministerraad keurde op 29 september 2017 het ontwerp van besluit goed.

269 Het FAGG is een openbare instelling van categorie A zoals bepaald in de wet van 16 maart 1954. Het agentschap werd opgericht bij wet van 20 juli 2006 betreffende de oprichting en de werking van het FAGG.

270 *Parl. St.* Kamer, 20 oktober 2017, DOC 54 2690/002, *Ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2018,* p. 653-656.

271 *Parl. St.* Kamer, 24 oktober 2017, DOC 54 2691/015, *Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2018*.

272 Het Rekenhof heeft wel een ontwerp van de verantwoordingsnota ontvangen. De commentaar steunt dan ook op dit ontwerp.

begroting 2017[274], stelt het Rekenhof opnieuw vast dat de geraamde uitgavenkredieten opmerkelijk hoger liggen (+12,4 miljoen euro of +19%) dan de in het laatst gekende volledige jaar (2016) aangewende kredieten (64,2 miljoen euro). Zo stijgen de personeelskredieten met meer dan 6 miljoen euro (+18%). Het FAGG wijt dit aan de achterstand in de aanwervingen. Ook moet het aanwervingen in de toekomst mogelijk maken.

Om een begroting in evenwicht te kunnen presenteren, liggen ook de ontvangstenramingen 2018 (76,6 miljoen euro) veel hoger dan de realisaties in 2016 (64,9 miljoen euro).

Het FAGG raamt de opbrengsten van de sector op ongeveer 80%. Het FAGG streeft ernaar zijn werking zoveel mogelijk kostendekkend te maken via het zogenaamde '*fee-for-service*-principe'. Hiervoor wil het de heffingsstructuur in 2018 aanpassen. Het bedrag van de heffing zal fluctueren in functie van de kostprijs van de prestatie. Het FAGG zal nieuwe variabele heffingen invoeren en een groot aantal bestaande heffingen verhogen of verlagen. Hiertoe schrijft het FAGG in zijn ontwerpbegroting een nieuwe ontvangst van 5,8 miljoen euro in[275].

Bij de opmaak van het begrotingsverslag was geen nadere informatie beschikbaar over welke heffingen reglementair nog moeten worden ingevoerd of aangepast om te kunnen te beantwoorden aan de gewijzigde heffingsstructuur. Bijgevolg kan het Rekenhof niet nagaan of de ontvangsten- en uitgavenramingen realistisch zijn.

---

[273] *Parl. St. Kamer*, 6 juni 2016, DOC 54 1804/002, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van de staatsbegroting voor het begrotingsjaar* 2016, p. 62. Bij de aangepaste begroting 2016 lagen de geraamde uitgavenkredieten (74,7 miljoen euro) 23% (+13,9 miljoen euro) hoger dan de gerealiseerde uitgavenkredieten 2015 (60,8 miljoen euro).

[274] *Parl. St. Kamer*, 5 december 2016, DOC 54 2108/003 *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van de staatsbegroting voor het begrotingsjaar* 2017, p. 92. Bij de initiële ontwerpbegroting 2017 lagen de geraamde uitgavenkredieten (73,2 miljoen euro) 20% hoger (of 12,4 miljoen euro) dan de aangewende kredieten 2015 (60,8 miljoen euro).

[275] Ontvangstenartikel 36.90.00.012.

Sectie 32 - FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie

1 Algemene evolutie van de kredieten

Het Rekenhof stelt vast dat de kredieten in sectie 32 dalen tegenover de aangepaste begroting 2017. De vastleggingskredieten dalen van 646,1 miljoen euro naar 560,2 miljoen euro (-85,9 miljoen euro) en de vereffeningskredieten van 625,2 miljoen euro naar 561,8 miljoen euro (-63,4 miljoen euro).

Die daling houdt hoofdzakelijk verband met het einde van de detailontwerpfase van het project betreffende de nieuwe polyvalente onderzoeksreactor Myrrha[276] bij het Studiecentrum voor Kernenergie (SCK) (-10,0 miljoen euro[277]) en met afgenomen budgettaire behoeften voor de Airbus-programma's[278] (-80,8 miljoen bij de vastleggingen en -58,3 miljoen bij de vereffeningen).

2 Programma 32.42.5 - Toelagen aan externe organismen

Verwerking van verrijkt uranium

Een nieuwe basisallocatie, ingevoegd bij de eerste aangepaste begroting 2017[279], kent voor 2018 18,6 miljoen euro aan kredieten toe aan het Nationaal Instituut voor Radio-elementen (IRE) van Fleurus, voor de financiering van de verwerking van bestraald verrijkt uranium van dat instituut.

De ministerraad heeft het financieringsmechanisme goedgekeurd[280] tot in 2045. Die gaat uit van een kost die volgens een eerste analyse en tegen courante waarde naar schatting tussen 262,5 en 338 miljoen euro zou bedragen. De analyse hield rekening met diverse voorwaarden zoals het sluiten van een publiek-publieke samenwerking (PPS) tussen het IRE en het SCK. Die PPS zou vóór het jaareinde rond moeten zijn, nadat de bevoegde internationale en supranationale autoriteiten het investeringsproject op de site van het SCK hebben goedgekeurd.

Om de budgettaire impact te beperken, zal die subsidie deels worden gecompenseerd door de financiering van de btw op de nucleaire passiva uit de begroting van de FOD Economie te halen[281]. Een wetsontwerp zou de compensatie van de btw op de saneringswerken van de nucleaire passiva ten laste van de federale Staat moeten regelen door de btw-ontvangsten toe te wijzen. Bovendien zullen binnenkort de FOD Economie, de FOD Financiën en NIRAS (de overheidsinstelling die instaat voor de sanering van de nucleaire passiva) een samenwerkingsprotocol moeten afsluiten.

---

276 Basisallocatie 32.42.50.41.40.07. De detailontwerpfase (2010-2014) werd verlengd (2015-2017).

277 *Multi-purpose hybrid Research Reactor for High-tech Applications*. Het betreft een hybride en multifunctionele onderzoeksreactor voor innoverende toepassingen.

278 Basisallocatie 32.44.40.51.22.01. Bij de vereffeningen is een bedrag van 13,3 miljoen euro voorzien.

279 Basisallocatie 32.42.50.51.11.01-Dotatie aan het IRE voor de verwerking van verrijkt uranium.

280 Ministerraad van 21 april 2017, punt 26.

281 Programma 32.42.3 – Financiering van het nucleair passief: vijf basisallocaties omvatten de dotaties waarmee NIRAS de nucleaire passiva financiert ('het passief BP', 'het passief SCK•CEN', 'het passief IRE-gebouwen en 'het passief IRE-afval en uranium'). Drie van die basisallocaties hebben betrekking op de betaling van 14,4 miljoen euro aan btw (vereffeningskredieten).

3 Programma 32.49.4 - Bestrijding van de overmatige schuldenlast

Het Rekenhof heeft al meermaals[282] gewezen op de recurrente onderfinanciering van de uitgaven voor erelonen, emolumenten en andere kosten van schuldbemiddelaars[283].

Hoewel de regering een structurele oplossing wil vinden[284], stelt het Rekenhof vast dat er nog altijd te weinig kredieten zijn. Volgens de FOD werden eind 2016 voor nagenoeg 890.000 euro aan schuldvorderingen overgedragen. Voor 2017 schat de FOD op basis van de dossiers van de eerste negen maanden dat er 1 miljoen euro tekort zal zijn. De kredieten voor 2018[285] (7,3 miljoen, dit is 300.000 euro minder dan in 2017) dreigen dus ontoereikend te zijn.

Tijdens de thematische ministerraad van 26 juli 2017 over de sociale cohesie en de armoedebestrijding, voorzag de regering in niet-budgettair becijferde maatregelen in het raam van de strijd tegen de schuldenoverlast, namelijk de evaluatie van de afbetaalcapaciteit van leners, de versterking van de kadermaatregelen voor kredietmaatschappijen, en de versterking van de Centrale voor kredieten aan particulieren. Die maatregelen zouden moeten worden gefinancierd met middelen uit de interdepartementale provisie. Volgens de inlichtingen van de administratie, is er voor de strijd tegen de schuldenoverlast echter niet in nieuwe middelen voorzien.

---

282 Cf. de commentaar en opmerkingen van het Rekenhof bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2015 (*Parl. St.* Kamer DOC 54 0495/002) en bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2015 (DOC 54 1026/002).

283 Basisallocatie 32.49.40.12.11.58.

284 Antwoord van de minister van Begroting: *Parl. St.* Kamer DOC 54 1351/004, p. 247.

285 In basisallocatie 32.49.40.12.11.58-Betaling van erelonen, emolumenten en kosten van schuldbemiddelaars. In 2016 en in 2017 was er een krediet van 7,6 miljoen euro ingeschreven.

.Sectie 33 – FOD Mobiliteit en Vervoer

1 Programma 33.21.0 – Bestaansmiddelen van de beheersorganen

Werkingskosten met betrekking tot informatica

De FOD Mobiliteit en Vervoer vermeldt in zijn begrotingsvoorstellen een achterstand bij de vergoedingen van de raadplegingen van het Rijksregister in het raam van het beheer van zijn twee authentieke databanken[286]. De achterstand voor de jaren 2016 en 2017 bedraagt op 9 november 2017 4,5 miljoen euro. Die vloeit voort uit de kosten van de externe raadplegingen door derden[287].

Volgens het departement zou het budget voor 2018 (9,7 miljoen euro[288]) moeten volstaan om de kosten te financieren van de raadplegingen voor intern gebruik door de operationele dienst van de FOD die de documenten aflevert. De werkelijke kost van de externe raadplegingen die de FOD Binnenlandse Zaken factureert, blijkt daarentegen niet in aanmerking te zijn genomen. De begrote bedragen zijn immers gelijk aan die van het jaar 2017.

De FOD onderzoekt de financiering van die externe raadplegingen ten laste van zijn kredieten.

2 Programma 33.22.4 – Ombudsdienst treinreizigers

Deze dienst is opgericht via de wet van 28 april 2010 houdende diverse bepalingen. In 2017 bedroegen de vereffeningskredieten 1,2 miljoen euro. Het Rekenhof stelt vast dat in de begroting 2018 hiervoor geen krediet is ingeschreven

De statuten van de dienst worden thans herzien. Die werkzaamheden zullen wellicht niet vóór 31 december 2017 zijn afgerond. De bedoeling is de ombudsdienst om te vormen tot een gekwalificeerde entiteit in de zin van artikel XVI.24 van het Wetboek van economisch recht, belast met de buitengerechtelijke regeling van consumentengeschillen en beantwoordend aan de in artikel XVI.25 van het voornoemde Wetboek opgenomen voorwaarden[289].

In afwachting van die herziening werd beslist de kredieten voor de dienst op te nemen in de interdepartementale provisie.

3 Programma 33.51.1 – Spoorwegvervoer

GEN en prioritaire infrastructuur[290]

In overeenstemming met de beslissing van de ministerraad van 31 maart 2017[291] werden in de begroting 2018 nieuwe kredieten ingeschreven voor de investeringen in bijkomende

---

286 Inschrijvingen van voertuigen (DIV) en rijbewijzen.

287 Gewesten, gemeenten, politie, examencentra voor rijbewijzen en centra voor technische controle, Renta (Federatie van Voertuigen Verhuurders).

288 Basisallocatie 33.21.02.12.11.04.

289 Die artikelen beogen de omzetting van de richtlijn 2013/11/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013.

290 Zie tevens Deel III – Hoofdstuk I, punt 4.

291 Ministerraad van 31 maart 2017, punt 35, p.14.

spoorcapaciteit van de NMBS en van Infrabel[292]. Deze kredieten bedragen respectievelijk 6,9 miljoen euro en 27,2 miljoen euro[293] en dienen voor de financiering van de realisatie van de prioritaire infrastructuur en van het GEN.

Aan deze middelen moeten nog de kredieten (58,2 miljoen euro[294]) voor het door de NMBS beheerde 'Fonds Gewestelijk Expresnet (GEN)[295] worden gevoegd. Die zullen volgens de verantwoording worden benut voor 57,6 miljoen euro[296].

Dezelfde verantwoording voorziet eveneens in het gebruik van 27,6 miljoen euro. Dit bedrag wordt gefinancierd met een lening (2017-2031) van een miljard euro[297] en waarmee de voornoemde ministerraad principieel instemde.

Voor de financiering in 2018 van de GEN-investeringen (91,7 miljoen euro[298]) en van de prioritaire infrastructuur, zijn er dus in totaal 119,3 miljoen euro aan kredieten uitgetrokken.

Volgens bij het departement ingewonnen inlichtingen was er op 1 januari 2016 op het GEN-fonds een saldo van 228,4 miljoen euro beschikbaar. Infrabel en de NMBS hebben in 2016 en in 2017 respectievelijk 57,4 miljoen euro en 46,7 miljoen euro aangewend. De in 2018 ten laste van het fonds geplande uitgaven bedragen 56,3 miljoen euro voor Infrabel en 3,8 miljoen euro voor de NMBS. Die cijfers zijn tevens terug te vinden in de documenten die bij de ministerraad van 19 oktober 2017 zijn gevoegd[299]. Deze documenten houden verband met de wijziging van het koninklijk besluit van 21 december 2013 tot vaststelling van de voorlopige regels die gelden als beheerscontract van Infrabel en de NMBS (cf. infra). Deze bedragen stemmen dus niet overeen met de cijfers (119,3 miljoen euro) die zijn opgenomen in de verantwoordingsstukken ingediend bij de Kamer op 24 oktober laatstleden. Naast de reeds voorziene kredieten bij sectie 33, bedragen de voor 2018 vermelde kredieten 34,1 miljoen euro ten laste van de bovenvermelde lening en 60,2 miljoen euro ten laste van het GEN-fonds. Dit is, door de op sectie 33 van de begroting ingeschreven kredieten toe te voegen, in totaal 128,4 miljoen euro. De globale investeringsenveloppe voor 2017 verschilt eveneens: ze bedraagt 46,7 miljoen euro in de aan de ministerraad voorgelegde documenten en 85,6 miljoen euro in de verantwoordingsdocumenten van de ontwerpbegroting. Het Rekenhof heeft geen bijkomende informatie ontvangen over dit verschil.

---

292 Basisallocaties 33.51.11.51.11.04 en 33.51.11.51.11.53.

293 Volgens de verantwoordingen dekt de bijdrage voor 2018 de kosten 2017 (6,6 miljoen euro) en 2018 (27,6 miljoen euro).

294 Artikel 51.11.00. Investeringsbijdragen aan overheidsbedrijven, deel II van het ontwerp van begroting, *Parl. St.* Kamer, DOC 54 2690/002, p. 622.

295 De liquide middelen van het organiek fonds, opgericht in 2001 en opgeheven in 2005, werden overgedragen aan de NMBS, die belast is met het beheer ervan in naam en voor rekening van de Staat.

296 Voor 2017: 78,77 miljoen euro. Zie *Parl. St.* Kamer, DOC 54 2691/017, p.104.

297 Op 31 december 2015 moest nog 800 miljoen euro worden gefinancierd buiten het 'GEN-fonds' teneinde de werkzaamheden af te ronden (zie *Gewestelijk Expresnet (GEN) – Invoering en financiering*, verslag van het Rekenhof van 25 januari 2017).

298 Dat bedrag is opgenomen in het nationaal investeringspact.

299 Ministerraad van 19 oktober 2017 - notificatie punt 11 - Ontwerp van koninklijk besluit van 21 december 2013 tot vaststelling van de voorlopige regels die als beheerscontract van Infrabel en de NMBS gelden. De tabel wordt voorgesteld als bijlage 1 bij het ontwerp van koninklijk wijzigingsbesluit.

Artikel 1 van het in ministerraad van 19 oktober 2017 goedgekeurd ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het bovengenoemd koninklijk besluit van 21 december 2013 beoogt de versterking van de controle op de tenuitvoerlegging van de financiering ten laste van het fonds en van de leningen. Dit komt tegemoet aan een aanbeveling die het Rekenhof had geformuleerd in zijn verslag over het GEN van 25 januari 2017.

De administratie benadrukt overigens dat volgens het Federaal Agentschap van de Schuld[300] de lening van één miljard euro moest worden aangegaan op basis van het schema van de werkzaamheden. Er mocht dus niet meer worden geleend dan de financiële behoeften, aangezien het beleggen van excedentaire bedragen niets zou opbrengen en zelfs tot kosten zou kunnen leiden. Het Agentschap was van oordeel dat de rentevoeten op korte termijn die als basis zullen dienen voor de berekening van de opbrengst van de belegging van de excedentaire sommen, nog lang heel laag zullen blijven. De lening zal op het einde van de werken voor één miljard euro op de schulden van de Staat wegen.

4 Programma 33.52.2 – Belgocontrol

Het samenwerkingsakkoord van 30 november 1989 tussen de Belgische Staat en de gewesten bepaalt dat de terminaldiensten van de regionale luchthavens gratis zijn omdat die activiteiten reeds in 1989 werden gepresteerd zonder mogelijke terugvordering bij de gewesten.

Volgens de minister van Mobiliteit wordt het samenwerkingsakkoord uit 1989 met de gewesten momenteel heronderhandeld. Deze onderhandeling moet het financieel evenwicht van Belgocontrol consolideren, in een geest van heractualisatie van de verhoudingen met de deelstaten overeenkomstig de Europese regelgeving[301].

Volgens de FOD werden sedert januari 2017 verschillende bilaterale vergaderingen tussen de kabinetten belegd in aanwezigheid van Belgocontrol en de gewestelijke besturen. In een eerste fase werden de gewesten geïnformeerd over de kosten van de regionale luchthavens. De volgende besprekingen gaan over een heronderhandeling van het samenwerkingsakkoord.

Sedert de inwerkingtreding van het derde beheerscontract tussen de Staat en Belgocontrol draagt de federale Staat het tekort van de terminalactiviteiten[302]. Vanaf 2018 zouden de kredieten voor dat tekort jaarlijks gedurende vijf jaar met 20% verminderen (phasing-out). De voor 2018 voorziene kredieten worden op die manier verminderd met 4,9 miljoen euro aan vastleggingen en 2,4 miljoen euro aan vereffeningen. Het Rekenhof vestigt de aandacht op het feit dat het tijdschema en de herziening van het akkoord volgens de verantwoording een impact kunnen hebben op de vereiste bedragen. Het is bijgevolg niet zeker dat de voor 2018 ingeschreven kredieten zullen volstaan.

---

300 Antwoord van 6 maart 2017 aan de FOD Mobiliteit.

301 Algemene beleidsnota – Mobiliteit, 26 oktober 2017, *Parl. St.* Kamer DOC 54 2708/026, p.15.

302 Koninklijk besluit van 25 april 2014 tot goedkeuring van het derde beheerscontract, artikelen 32 tot 39.

Sectie 44 - POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie (POD MI)

Programma 44.51.1 – Bestaanszekerheid

Het krediet voor de terugbetaling van het Recht op Maatschappelijke Integratie[303], in hoofdzaak de door de OCMW's uitgekeerde leeflonen, bedraagt in het begrotingsontwerp voor 2018 1.085,1 miljoen euro, een stijging met 58,3 miljoen euro tegenover de aangepaste begroting van 2017.

De POD raamt de kredieten voor 2018 op 1.166,1 miljoen euro. Hij baseert zich voornamelijk op het vermoedelijk aantal begunstigden (leefloontrekkers) en de gemiddelde kostprijs per begunstigde. Het departement houdt rekening met een gemiddelde van 155.000 leefloontrekkers (+18.000 tegenover de begrotingscontrole 2017 en +28.000 tegenover de initiële begroting 2017). Die stijging steunt op een extrapolatie van het stijgingsritme van het aantal begunstigden in het afgelopen jaar[304].

Nadat tijdens het (post)bilateraal overleg de stijging van de variabelen ter discussie was gesteld, werd het krediet beperkt tot 1.125,1 miljoen euro. Vervolgens stelde de ministerraad tijdens het begrotingsconclaaf van juli 2017 dat, door de grote variabiliteit in het aantal begunstigden, de behoeften in 2018 niet nauwkeurig kunnen worden bepaald. Hij beperkte daarom, in afwachting van de begrotingscontrole 2018, het krediet tot 1.085,1 miljoen euro, door het volume-effect voor 2018 te verminderen met 35 miljoen euro en te voorzien in een bijkomende besparing van 5 miljoen euro door een betere controle en opvolging van de leefloonstudenten[305].

Op basis van wat voorafgaat, is het dus niet uit te sluiten dat het toegekende krediet ontoereikend is. Het is niet bekend of in de in 2018 toe te wijzen interdepartementale provisie hiervoor de eventueel nodige extra middelen zijn opgenomen.

---

[303] Basisallocatie 55.11.43.52.16 - Toelagen aan de OCMW 's in het kader van het recht op maatschappelijke integratie.

[304] Deze stijging is, afgezien van de structurele stijging van het aantal begunstigden, vooral toe te schrijven aan de doorwerking van de asielcrisis en de verschuiving van andere sociale tegemoetkomingen (bv. werkloosheidsuitkering) naar het leefloon.

[305] Notificaties van de ministerraad van 28 juli 2017, p. 7-8 .

Sectie 46 - POD Wetenschapsbeleid

1 Algemene evolutie van de kredieten

Het Rekenhof stelt vast dat in de ontwerpbegroting voor 2018 voor sectie 46 434,7 miljoen euro vastleggingskredieten en 468,2 miljoen euro vereffeningskredieten zijn ingeschreven. In vergelijking met de aangepaste begroting 2017, is dit een daling van 196,1 miljoen euro in vastleggingen en 143,3 miljoen euro in vereffeningen. Die daling vloeit hoofdzakelijk voort uit de overdracht naar de gemeenschappen van een significant deel van diverse uitgaven[306] voor de interuniversitaire attractiepolen (IUAP)[307] (24,3 miljoen euro in 2017) en van alle dotaties[308] voor de financiering van het universitair onderwijs[309] (117 miljoen euro in 2017) en van de Plantentuin van Meise[310] (8,9 miljoen euro in 2017).

Wat de IUAP betreft, worden de kredieten overgedragen op basis van artikel 53 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten[311]. Er blijven enkel 7 miljoen euro aan vereffeningskredieten behouden om de huidige financieringsfase van de IUAP af te sluiten. Als redenen om de dotaties aan de gemeenschappen in te schrijven in sectie 01 van het ontwerp van uitgavenbegroting 2018 wordt verwezen naar de geringe toegevoegde waarde van de POD voor het administratief beheer van die overdrachtdossiers en naar de budgettaire coherentie.

De ontwerpbegroting van sectie 46 ondergaat nog andere wijzigingen, maar deze zijn budgettair neutraal. Zo worden de volledige personeelskredieten van de federale wetenschappelijke instellingen (FWI)[312] geïntegreerd in hun respectieve dotatie[313]. De kredieten van het personeel dat ressorteert onder de ruimtevaartactiviteiten[314] worden opgenomen in de bezoldigingen van het niet-statutair personeel[315] van de POD enerzijds (+1,49 miljoen euro) en in de dotaties van de FWI anderzijds (+307.000 euro).

---

306 Basisallocatie 46.60.11.44.30.01.

307 De voor de financiering van die uitgaven noodzakelijke kredieten (31,6 miljoen euro) zijn voortaan ingeschreven in afdeling 35 – dotaties aan de gemeenschappen (6e staatshervorming) van sectie 01 van het ontwerp van uitgavenbegroting voor 2018.

308 Er zijn voortaan kredieten (127 miljoen euro) ingeschreven in afdeling 37 – andere dotaties aan de gemeenschappen van sectie 01 van het ontwerp van uitgavenbegroting voor 2018.

309 Kredieten bestemd voor de Vlaamse Gemeenschap (38,6 miljoen euro) en voor de Franse Gemeenschap (78,4 miljoen euro). Die kredieten waren tot 2017 ingeschreven op programma 46.61.6.

310 Kredieten bestemd voor de Franse Gemeenschap (1,8 miljoen euro) en voor de Vlaamse Gemeenschap (7,1 miljoen euro). Die kredieten waren tot 2017 ingeschreven op programma 46.62.0.

311 Artikel 53 dat een nieuw artikel 47/11 in de bijzondere wet van 16 januari 1989 invoegt, bepaalt dat vanaf het begrotingsjaar 2018 een jaarlijkse dotatie zal worden toegekend waarvan de basisbedragen 17,7 miljoen euro voor de Vlaamse Gemeenschap en 13,9 miljoen euro voor de Franse Gemeenschap bedragen.

312 Basisallocaties 46.60.30.11.00.03 (-46,1 miljoen euro) en 46.60.30.11.00.04 (-18,6 miljoen euro).

313 De POD Wetenschapsbeleid hiermee komt tegemoet aan de aanbeveling die het Rekenhof formuleert in het kader van zijn controle van de rekeningen van deze FWI.

314 Basisallocaties 46.60.22.11.00.20 (-909.000 euro) en 46.60.22.35.40.12 (-894.000 euro).

315 Basisallocatie 46.21.01.11.00.04.

2 Oprichting van het Interfederaal Ruimtevaartagentschap van België en integratie van de POD Wetenschapsbeleid in de FOD Economie

De ministerraad besliste op 26 november 2016 een Belgisch Interfederaal Ruimtevaartagentschap op te richten. Het besliste tevens de POD op te heffen en als algemene directie te integreren in de FOD Economie. Deze integratie was echter nog niet gerealiseerd op de geplande datum van 1 juli 2017. Daarom werd niets gewijzigd in de begrotingsvoorstellen van de betrokken departementen, zoals bepaald in de omzendbrief van 27 april 2017 houdende de richtlijnen voor de voorafbeelding van de begrotingen 2018 tot 2020.

De algemene beleidsnota van 19 oktober 2017[316] verstrekt enkele preciseringen, enerzijds over de toekomst van de nieuwe structuur die bevoegd is inzake ruimtevaarbeleid (het Interfederaal Ruimtevaartbureau) en anderzijds over de toegenomen autonomie van de FWI[317]. Pas nadat het organisatiemodel van het Interfederaal Ruimtevaartbureau en van de autonome FWI zal zijn gedefinieerd, kan de opheffing en de overdracht van de POD overwogen worden[318].

---

316 Kamer, DOC 54 2708/012, punt 1.5.2, p. 14 e.v.

317 Idem, punt 1.6, p. 16 e.v.

318 Idem, punt 1.7, p. 17 e.v.

Sectie 51 - Rijksschuld

1 Programma 51.54.1 – Lasten van leningen

Het Agentschap van de Schuld raamt de intrestlasten van de rijksschuld in 2018 op 8,9 miljard euro[319]. Het steunt zich voor zijn berekening onder meer op een geraamd netto te financieren saldo van 3,2 miljard euro. Die raming houdt rekening met een vorderingentekort voor de federale overheid van 0,4% van het bbp zoals opgenomen in het Stabiliteitsprogramma 2017-2020[320]. Het Agentschap voegt een aantal correcties toe om het tekort in kasoptiek te ramen[321].

In de algemene toelichting (p. 80-82) raamt de regering het netto te financieren saldo voor 2018 op 6,7 miljard euro. Ze vertrekt voor haar berekening van het begrotingssaldo, waaraan ze het saldo van de schatkistverrichtingen en overgangscorrecties naar kasbasis toevoegt.

Het verschil van 3,5 miljard euro vloeit voort uit een verschil in berekeningswijze en in tijdstip. Het Agentschap beschikt bij de opmaak van zijn begrotingsramingen immers niet over de cijfers uit de algemene toelichting en volgt daarom een andere benadering. Het benadrukt dat de impact ervan op de intrestlasten beperkt is:

- +9,7 miljoen euro, indien de regering het bijkomende kastekort financiert door bijkomende uitgiften op lange termijn;
- -5,6 miljoen euro, indien de regering het bijkomende kastekort financiert door bijkomende uitgiften op korte termijn.

Het Rekenhof merkt op dat de regering het verschil niet toelicht in de algemene toelichting, noch bij de verantwoording bij de algemene uitgavenbegroting van deze sectie. Hoewel door de lage intrestvoeten de impact op de te financieren intrestlast beperkt is, beveelt het aan dit in de toekomst wel te doen.

2 Uitgaven in verband met de rijksschuld die in andere begrotingssecties dan sectie 51 zijn opgenomen

Het Rekenhof stelt vast dat in de begrotingssecties 18 (FOD Financiën) en 33 (FOD Mobiliteit en Vervoer) basisallocaties zijn opgenomen met een economische code (ESR-code) die wijzen op uitgaven in verband met de rijksschuld. Het gaat om 100,6 miljoen euro, waarvan 73,6 miljoen euro aan intresten (economische code 21.10) en 27,0 miljoen euro aan aflossingen (economische code 91.10).

De tabel hierna bevat het overzicht van deze basisallocaties.

---

319 Het betreft hier enkel de intrestlasten aangerekend op deze begrotingssectie.

320 Stabiliteitsprogramma 2017-2020 van België, tabel 7, p. 15.

321 Zoals het verschil tussen de gelopen en vervallen intresten, uitgiftepremies en annulatiepremies voor swaps.

Tabel – Uitgaven i.v.m. de rijksschuld buiten sectie 51 (in miljoen euro)

	Basisallocatie	Vastleggings-kredieten	Vereffenings-kredieten
	Intresten		
18.40.06.21.10.01	Verrichtingen K.B. 1997 - intresten	15,8	15,8
18.61.06.21.10.06	Rente op borgtochten en consignaties	30,2	30,2
33.51.12.21.10.01	Terugbetaling lening NMBS deel interesten	20,6	20,6
33.51.12.21.10.51	Terugbetaling lening Infrabel deel interesten	7,0	7,0
Totaal		**73,6**	**73,6**
	Aflossingen		
33.51.12.91.10.01	Terugbetaling lening NMBS deel kapitaal	21,3	21,3
33.51.12.91.10.51	Terugbetaling lening Infrabel deel kapitaal	5,6	5,6
Totaal		**27,0**	**27,0**

Het Rekenhof is van oordeel dat alle uitgaven in verband met de rijksschuld in sectie 51 moeten worden opgenomen zodat ze kunnen worden verwerkt in de officiële toestand van de rijksschuld die door het Federaal Agentschap van de Schuld wordt uitgegeven.

HOOFDSTUK III

Uitgaven van de sociale zekerheid

1 Algemene evolutie van de uitgaven

In het ontwerp van de initiële begroting 2018 worden de geconsolideerde uitgaven van de sociale zekerheid (RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, RIZIV-Geneeskundige Verzorging, overheidspensioenen en stelsels buiten Globaal Beheer)[322] geraamd op 97.844,7 miljoen euro. Ze liggen 2.138,2 miljoen euro (+2,23%) hoger dan de volgens de algemene toelichting verwachte uitgaven voor 2017.

Tabel - Evolutie van de uitgaven van de sociale zekerheid (in miljoen euro)

Omschrijving	Uitgaven 2016	Verwachte uitgaven 2017	Geraamde uitgaven 2018
Prestaties	82.913,4	85.866,4	87.874,2
Werkingskosten	2.188,4	2.243,9	2.259,0
Andere uitgaven	8.048,2	7.596,2	7.711,5
Totaal	**93.150,0**	**95.706,5**	**97.844,7**

Bron: FOD Sociale Zekerheid (juli 2017) en algemene toelichting 2018

1.1 Uitgaven van de RSZ-Globaal Beheer

Bij de RSZ-Globaal Beheer stijgen de uitgaven voor prestaties in 2018 met 708,7 miljoen euro (+1,73%) tegenover de verwachte uitgaven voor 2017. De stijging is vooral het gevolg van volumefactoren en de genomen maatregelen. De uitgaven voor de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen stijgen met 406,9 miljoen euro (+5,15%) en de uitgaven voor pensioenen (werknemers) met 873,2 miljoen euro (+3,49%). Die stijging is toe te schrijven aan de toename van het aantal vergoede dagen (uitkeringsverzekering) of rechthebbenden (pensioenen). De uitgaven voor werkloosheid, werkloosheid met bedrijfstoeslag, loopbaanonderbreking en tijdskrediet van de RVA dalen met 461,3 miljoen euro (-6,11%). Die evolutie is het gevolg van een verwachte daling van het aantal uitkeringsgerechtigden.

Het Rekenhof merkt op dat de bedragen inzake pensioenuitgaven die in de algemene toelichting worden vermeld, nettobedragen zijn. De Federale Pensioendienst (FPD) brengt immers van het totaal van de geraamde bruto-uitgaven de geraamde ontvangsten in mindering die voortvloeien uit de terugvordering van niet-verschuldigde prestaties (114,5 miljoen euro) en uit de opbrengst van de solidariteitsbijdrage (93,6 miljoen euro).

[322] Om dubbeltellingen te vermijden, zijn die cijfers exclusief de overdrachten tussen de openbare instellingen van sociale zekerheid.

1.2 Uitgaven van het RSVZ-Globaal Beheer

In vergelijking met de verwachte uitgaven voor 2017 stijgen de geraamde prestaties van het RSVZ met 143,6 miljoen euro (+3,48%). Die stijging is hoofdzakelijk toe te schrijven aan de pensioenen (92,7 miljoen euro). Er wordt overigens een nieuwe enveloppe van 25 miljoen euro toegekend, waarbij een saldo van 0,7 miljoen euro van een vroegere enveloppe komt, voor de verbetering van het sociaal statuut der zelfstandigen. Er is nog niet beslist hoe het bedrag zal worden bestemd.

1.3 Uitgaven van het RIZIV-Geneeskundige Verzorging

De uitgaven van het RIZIV-Geneeskundige Verzorging stijgen met 813,7 miljoen euro (+2,85%) ten opzichte van de verwachte uitgaven voor 2017. De globale begrotingsdoelstelling van het RIZIV-Geneeskundige Verzorging is voor 2018 vastgesteld op 25.449,6 miljoen euro, een stijging met 774,8 miljoen euro (+3,04%) ten opzichte van 2017.

Bovenop het bedrag van 25.362,8 miljoen euro dat voortvloeit uit de toepassing van de wettelijke bepalingen (d.i. de verhoging van de globale begrotingsdoelstelling van 2017 met de groeinorm van 1,5% en de middelen nodig voor de indexering van de uitgaven) zijn naar aanleiding van de opmaak van de begroting voor 2018 bijkomende middelen toegekend voor 86,8 miljoen euro voor de uitvoering van drie maatregelen:

- bijkomende plaatsen in een aangepaste infrastructuur voor geïnterneerden in het kader van het masterplan internering[323] (13 miljoen euro);
- de betaling, vanaf 1 juli 2018, van jaarlijkse premies aan ziekenhuizen voor de tewerkstelling van sommige groepen van werkzoekenden[324] (58,8 miljoen euro);
- de uitbreiding van de tegemoetkoming van de ziekteverzekering vanaf 1 januari 2018 tot alle geïnterneerden die in het ziekenhuis verblijven (met uitzondering van de niet-verzekerde geïnterneerden die niet legaal in België verblijven). De FOD Justitie zal bijgevolg enkel instaan voor de betaling van remgeld, niet terugbetaalbare geneesmiddelen en supplementen. Het betaalde remgeld telt mee in het kader van de maximumfactuur[325].

De regering heeft nog twee andere maatregelen aangekondigd:

- de gedeeltelijke terugbetaling van de raadplegingen bij een klinisch psycholoog in 2018 (22,5 miljoen euro);
- het sociaal meerjarenakkoord voor de federale non-profitsector (25 miljoen euro).

De middelen voor die maatregelen zijn voorlopig begrepen in de interdepartementale provisie. Ze zullen in de begrotingsdoelstelling worden geïntegreerd van zodra ze in werking treden (of, wat betreft de middelen voor het meerjarenakkoord, van zodra een akkoord is gesloten).

---

[323] Overeenkomstig de beslissing van de ministerraad van 18 november 2016.

[324] De premie wordt toegekend aan ziekenhuizen die langdurig werklozen of personen met een leefloon aanwerven (zie koninklijk besluit nr. 25 van 24 maart 1982 tot opzetting van een programma ter bevordering van de werkgelegenheid in de niet-commerciële sector). Tot en met 30 juni 2018 beheert de RSZ-Globaal Beheer die uitgaven.

[325] De FOD Justitie en het RIZIV zullen de weerslag van de uitgaven opnieuw evalueren bij de begrotingscontrole.

1.4 Uitgaven van de stelsels buiten Globaal Beheer

De uitgaven voor prestaties van de stelsels buiten Globaal Beheer stijgen met 380,7 miljoen euro (+2,35%) tot 16.575,0 miljoen euro. De uitgaven van de overheidspensioenen stijgen met 409,4 miljoen euro (+2,64%) tot 15.889,0 miljoen euro, terwijl de uitgaven voor de andere stelsels dalen met 28,7 miljoen euro (-4,02%) tot 686,0 miljoen euro.

2 Ontwerpbegroting van de openbare instellingen van sociale zekerheid

Het Rekenhof heeft de begrotingsgegevens onderzocht van de openbare instellingen van sociale zekerheid. In bepaalde gevallen waren er alleen voorlopige documenten beschikbaar, gebaseerd op niet-geactualiseerde gegevens. Het Rekenhof kan bijgevolg niet garanderen dat de maatregelen die werden genomen tijdens het begrotingsconclaaf, effectief zouden worden geïntegreerd in de definitieve begrotingen van die instellingen.

Er zijn soms grote verschillen tussen de gegevens in de algemene toelichting en de gegevens in de voorbereidende begrotingsdocumenten van sommige socialezekerheidsinstellingen. Het Rekenhof benadrukt dat de beheerders van die instellingen over het algemeen pas over de informatie in die algemene toelichting beschikken nadat die toelichting gepubliceerd is.

3 Commentaar bij de maatregelen

3.1 Uitvoering van de maatregelen 2016

Het Rekenhof heeft in zijn Boek 2017 over de Sociale Zekerheid[326], dat handelt over de uitvoering van de begroting 2016, de implementatie geanalyseerd van de door de regering genomen maatregelen om de uitgaven te beperken en extra ontvangsten te realiseren. Die maatregelen werden op 877,6 miljoen euro[327] geschat. De maatregelen in verband met de *taxshift*, die hebben geleid tot lagere ontvangsten, zijn niet in dat bedrag opgenomen.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat verschillende maatregelen niet werden geïmplementeerd (responsabilisering van de werkgevers en van de werknemers in geval van arbeidsongeschiktheid, verstrenging van de voorwaarden voor het opnemen van tijdskrediet, invoering van een gemengd pensioen, enz.) of niet werden uitgevoerd volgens de door de regering vooropgestelde planning (verplichting om te bewijzen dat men in aanmerking komt om uitkeringen voor economische werkloosheid te kunnen ontvangen, harmonisering van de loopbaanonderbreking, eenmalige vermindering van de vergoedingsbasis voor geneesmiddelen, enz.). Die vertragingen zijn voornamelijk te verklaren door de adviesprocedures, het feit dat de uitvoeringsbesluiten niet werden genomen en dat de materie technisch ingewikkeld is.

---

326 Rekenhof, Boek 2017 over de Sociale Zekerheid, p. 45-57. Beschikbaar op www.rekenhof.be.

327 De meeste maatregelen leiden weliswaar tot een uitgavenbesparing of tot extra ontvangsten, maar een zeker aantal ervan leidt tot extra kosten of minderontvangsten. Dat is zo voor de nieuwe initiatieven of de kosten voor de tenuitvoerlegging van de maatregelen. In het licht van het totaalbedrag zijn die kosten echter financieel weinig significant.

Het is vaak moeilijk te bepalen welke weerslag de in de loop van het begrotingsjaar van kracht geworden maatregelen in werkelijkheid hebben.

Aangezien de begrotingsmaatregelen een belangrijke component van het socialezekerheidsbeleid zijn, heeft het Rekenhof de OISZ opnieuw aanbevolen passende systemen uit te werken om de effecten ervan te evalueren.

De minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid heeft in haar antwoord onderstreept dat het moeilijk, zo niet onmogelijk is, om het aandeel van een maatregel af te zonderen in de evolutie van de budgettaire ontvangsten en uitgaven en dat het invoeren van een systeem van statistische en financiële opvolging van elke maatregel apart, aanzienlijke middelen zou vereisen die vaak niet in verhouding zouden zijn met de maatregel. Ze heeft er bovendien op gewezen dat de commissies "Financiën en Begroting" bij de RSZ-Globaal beheer en bij het RSVZ, die werden ingesteld door de wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid, de regeringsmaatregelen op reglementair en budgettair vlak opvolgen. Gelet op de door het Rekenhof aangehaalde moeilijkheden beperkt de budgettaire opvolging zich thans tot het aanpassen van de aanvankelijk geraamde budgettaire weerslag op basis van de eventuele vertragingen bij de reglementaire uitvoering van de verschillende maatregelen.

Voor de maatregelen in verband met de strijd tegen de sociale fraude wordt verwezen naar hoofdstuk II van Deel II - Ontvangsten van entiteit I, punt 2.

3.2 Algemene beoordeling van de maatregelen 2018

De regering heeft een veertigtal maatregelen in het vlak van de sociale zekerheid goedgekeurd.

Het Rekenhof stelt vast dat de verschillende documenten die het ontvangen heeft, niet overeenstemmen, noch in het vlak van de informatie over de maatregel zelf noch in het vlak van de verwachte opbrengst. De maatregel met betrekking tot de niet-belaste aanvullende inkomsten in bepaalde sectoren, die op 1 januari 2018 van kracht moest worden, is bijvoorbeeld niet opgenomen in de algemene toelichting. De in de thematische ministerraad van juli 2017 goedgekeurde maatregelen, die niet in detail worden vermeld in de notificaties van september 2017, worden voor het merendeel evenmin becijferd in de algemene toelichting. Ze zijn trouwens niet opgenomen in de rubriek sociale zekerheid in de overzichtstabel van de maatregelen die de beleidscel van de minister van Begroting in november 2017 heeft overgezonden. Het merendeel ervan wordt erin vermeld bij de primaire uitgaven van de departementen of in de rubriek ESR-correcties.

Het Rekenhof merkt op dat verschillende maatregelen inzake sociale prestaties nog niet voldoende geconcretiseerd zijn, met het risico dat ze niet toepasbaar zijn of pas later in werking zullen kunnen treden.

Voor andere maatregelen beschikt het Rekenhof overigens niet over de berekeningshypothesen of over voldoende onderbouwde hypothesen om het aangekondigde bedrag te kunnen verifiëren.

Voor meer informatie wordt verwezen naar de hierna geformuleerde commentaar en naar hoofdstuk II van Deel II - Ontvangsten van entiteit I, punt 2.

3.3 Specifieke maatregelen

De maatregelen in verband met de sociale zekerheid die aanleiding geven tot opmerkingen, worden hierna becommentarieerd, in de sector waarin ze de grootste financiële weerslag hebben.

3.3.1 Door het begrotingsconclaaf van juli 2017 niet-uitgesplitste maatregelen

In de budgettaire notificaties van juli 2017 was sprake van "andere maatregelen" ten belope van 206 miljoen euro, in drie domeinen:

- de pensioensector, voor 52 miljoen euro;
- de sociale sector, voor 64 miljoen euro;
- de sector werk, voor 90 miljoen euro.

De notificaties van 29 september 2017 hebben verschillende maatregelen gedetailleerd uitgewerkt, voor een totale opbrengst 204,2 miljoen euro, die de "andere maatregelen" waarvan sprake in de notificaties van juli 2017 annuleren en vervangen. De beleidscel van de minister van Begroting verdeelt de initiële bedragen van die maatregelen echter anders over de sector pensioenen, de sociale sector en de sector werk dan in de initiële verdeling.

- de maatregelen met betrekking tot de pensioensector belopen 19,6 miljoen euro;
- de maatregelen met betrekking tot de sociale sector belopen 103,1 miljoen euro;
- en die met betrekking tot de sector werk 81,6 miljoen euro.

Het Rekenhof stelt vast dat de maatregelen op inadequate wijze zijn verdeeld over de drie sectoren. Twee maatregelen voor een bedrag van 17 miljoen euro die worden aangemerkt als behorend tot de pensioensector bijvoorbeeld, hebben een fiscale weerslag en een weerslag op de socialezekerheidsbijdragen van de RSZ en het RSVZ[328], en niet op de pensioenuitgaven. Dat is eveneens het geval voor andere maatregelen die onder de andere twee sectoren vallen.

De initiële notificaties met betrekking tot de "andere maatregelen" van de pensioensector in het raam van een meerjarenbegroting gingen daarenboven uit van een opbrengst van 253,4 miljoen euro in 2019 en 2020. Het Rekenhof heeft geen informatie ontvangen in verband met de implementatie van toekomstige aanvullende besparingen in die sector.

3.3.2 RIZIV-Geneeskundige Verzorging

Besparingen

De globale begrotingsdoelstelling (25.449,6 miljoen euro) bevat een structurele onderbenutting van 76,4 miljoen euro, waardoor de werkelijk te besteden doelstelling in 2018 25.373,2 miljoen euro bedraagt. Om de geraamde uitgaven (25.611,1 miljoen euro) af te stemmen op dat bedrag, moet 237,9 miljoen euro worden bespaard. De Algemene Raad van het RIZIV heeft die besparingen als volgt verdeeld:

---

[328] Het gaat om de maatregel waardoor de bijdrage op het bedrag van de aanvullende pensioenpremies die de bestaande drempel overschrijden, naar 3% wordt verhoogd en om de maatregel inzake een betere controle van de 80%-regel in verband met het opbouwen van een aanvullend pensioen.

- 187,8 miljoen euro voor de uitgaven voor geneesmiddelen: voor de realisatie van de besparingen heeft de Algemene Raad zestien maatregelen voorgesteld[329];
- 35,9 miljoen euro bij de artsenhonoraria: de akkoordencommissie artsen-ziekenfondsen moet nog concrete besparingen uitwerken[330];
- 6,2 miljoen euro verspreid over de andere partiële doelstellingen: de bevoegde overeenkomstencommissies moeten de concrete besparingen nog uitwerken;
- 8 miljoen euro in het kader van het *Pact Medische Technologieën* tussen de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid en de industrie van de medische technologie[331].

Het Rekenhof heeft van het RIZIV informatie gekregen over de berekeningswijze van de voorgestelde besparingen. Bij die ramingen formuleert het de volgende opmerkingen.

- De weerslag van de besparingen is geraamd voor een volledig jaar. Voor de uitvoering van de al vastgelegde besparingen moeten in een aantal gevallen de wetgeving worden gewijzigd of moeten de bestaande procedures worden aangepast. Die procedurestappen kunnen ertoe leiden dat de maatregelen later dan gepland in werking treden, waardoor het bedrag van de besparingen niet volledig wordt gehaald.
- De besparingen binnen de andere partiële begrotingsdoelstellingen (6,2 miljoen euro), in de sector van de implantaten (8 miljoen euro) en een besparing van 6 miljoen euro in de artsenhonoraria moeten nog verder worden uitgewerkt.

Overeenkomsten met de geneesmiddelenindustrie

Zoals toegelicht in het hoofdstuk over de ontvangsten[332] kan het RIZIV met de geneesmiddelenbedrijven overeenkomsten sluiten om specialiteiten tijdelijk op te nemen in de lijst van door de ziekteverzekering terugbetaalde specialiteiten. De kost voor de ziekteverzekering wordt in die overeenkomsten "artikel 81" verdeeld tussen het RIZIV en het bedrijf dat de geneesmiddelen op de markt brengt. Tussen 2012 en 2016 zijn de bruto-uitgaven voor die geneesmiddelen (d.i. voor aftrek van de ontvangsten uit de compensatiebetalingen) met 159,22% gestegen (van 298,7 miljoen euro tot 774,3 miljoen euro). Hun aandeel in de uitgaven is toegenomen van 7,26% in 2012 tot 17,81% in 2016. In dezelfde periode stegen de andere uitgaven met 3,10% (113 miljoen euro)

Het Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg[333] en de Commissie voor Begrotingscontrole wijzen op het toenemende belang van overeenkomsten "artikel 81" voor nieuwe geneesmiddelen. De Commissie voor Begrotingscontrole wijst er ook op dat de compensatiebetalingen (123,6 miljoen euro of 15,96% van de uitgaven voor die geneesmiddelen in 2016) onvoldoende zijn om het begrotingstraject van het

---

329 Voor een overzicht van de maatregelen, zie Algemene Toelichting, p. 213.

330 Waarvan 29,9 miljoen euro als compensatie voor nieuwe initiatieven waartoe de akkoordencommissie in 2016 heeft beslist (zie Algemene Toelichting, p. 212).

331 Het *Pact Medische Technologieën* van 5 oktober 2016 moet de veiligheid en de toegankelijkheid van medische hulpmiddelen voor de patiënten verbeteren. In dat Pact verbinden de overheid en de industrie zich voor meer duidelijkheid, een vereenvoudiging en een betere opvolging in de wereld van medische hulpmiddelen. De besparingen, die een onderdeel zijn van de gemaakte afspraken, worden bij het RIZIV opgenomen in de partiële begrotingsdoelstelling van de implantaten.

332 Zie Deel II, Hoofdstuk II - Ontvangsten van de sociale zekerheid.

333 Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg, *Pistes om het Belgische systeem van artikel 81-overeenkomsten te verbeteren - Synthese*, KCE Reports 288As, ter beschikking op www.kce.fgov.be.

Toekomstpact[334] met de geneesmiddelenindustrie te respecteren[335]. Omdat de uitgaven voor die geneesmiddelen een grote financiële weerslag hebben, dringt het Rekenhof erop aan dat de minister de aangekondigde evaluatie van het systeem zo vlug mogelijk uitvoert[336].

3.3.3 RIZIV-Uitkeringen

In het ontwerp van de initiële begroting 2018 is voor het stelsel van de werknemers een niet verdeelde besparing van 200 miljoen euro ingeschreven. Volgens de algemene toelichting gaat het om maatregelen die werden genomen om werkgevers, werknemers en artsen te responsabiliseren in het kader van de herinschakeling van arbeidsongeschikte werknemers in het arbeidsproces[337]. Het Rekenhof heeft geen informatie over de concrete maatregelen om die besparing te verwezenlijken. Het merkt op dat de regering naar aanleiding van de begrotingsaanpassing voor 2016 besliste die responsabilisering in te voeren[338]. De concretisering ervan werd echter telkens uitgesteld en in de begrotingen werd elk jaar een onverdeelde besparing ingeschreven[339].

Weliswaar zijn proefprojecten gestart om arbeidsongeschikte werknemers te helpen opnieuw in het arbeidsproces te stappen. Aan die projecten is echter vooralsnog geen enkele vorm van responsabilisering verbonden. Hun budgettaire impact is verwerkt in de ramingen voor 2018. Zo houdt het ontwerp van de initiële begroting 2018 rekening met een bijkomende besparing van 40 miljoen euro voor de herintegratie op basis van de vaststelling dat de uitgaven in 2017 lager liggen dan geraamd.

3.3.4 RVA en werkgelegenheid

Uitbreiding van e-commerce, doorgedreven controle op het statuut in de werkloosheid, passende dienstbetrekking, inkomensgarantie-uitkering, vrijwillige werkverlating

De maatregelen inzake e-commerce, controle op het statuut in de werkloosheid, passende dienstbetrekking, inkomensgarantie-uitkering en vrijwillige werkverlating zouden in 2018 respectievelijk 43,9 miljoen euro, 52,7 miljoen euro, 20 miljoen euro, 30,2 miljoen euro (waarvan 26 miljoen euro voor de RVA en 4,2 miljoen euro voor de RSZ) en 8,4 miljoen euro moeten opbrengen.

---

334 *Toekomstpact voor de patiënt met de farmaceutische industrie*, door de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid op 27 juli 2015 gesloten. Het Toekomstpact legt een begrotingstraject vast voor de periode van 2015 tot 2019 (zie p. 18) en koppelt daaraan de verplichting te besparen als de ramingen wijzen op hogere uitgaven.

335 RIZIV, *Rapport van de Commissie voor Begrotingscontrole in het kader van de vaststelling van het budget voor geneeskundige verzorging voor het begrotingsjaar 2018*, 28 september 2017, p. 54-55 (nota CBC 2017/222).

336 *Parl. St.* Kamer, 19 oktober 2017, DOC 54/2708/011, *Algemene beleidsnota Gezondheidsbeleid*, p. 33.

337 Algemene Toelichting, p. 189.

338 *Parl. St.* Kamer, 25 mei 2016, DOC. 54-1803/001, *Aanpassing van de begrotingen van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 2016 - Algemene Toelichting*, p. 34 (te realiseren besparing van 33 miljoen euro was afgetrokken van de uitgaven voor de invaliditeitsverzekering).

339 *Parl. St.* Kamer, 23 november 2016, DOC. 54-2107/001, *Begrotingen van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 2017 - Algemene Toelichting*, p. 35 en *Parl. St.* Kamer, 27 april 2017, DOC. 54-2409/001, *Aanpassing van de begrotingen van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 2017 - Algemene Toelichting*, p. 122.

Voor die maatregelen is een wijziging van de regelgeving noodzakelijk die op 1 januari 2018 in werking moet treden.

Het Rekenhof heeft van de beleidscel van de minister van Werk de berekeningshypothesen van de verwachte opbrengsten ontvangen. Het merkt op dat het aantal extra jobs of uitkeringsgerechtigden waarop die maatregelen betrekking hebben, niet door een statistische berekening worden onderbouwd. De beleidscel verantwoordt de in aanmerking genomen cijferhypothesen op grond van de ervaring en de kennis dat het heeft opgedaan en van contacten met de betrokken instellingen.

Voor de maatregel inzake een passende dienstbetrekking stelt het Rekenhof vast dat bij de berekening van de geplande besparing geen rekening werd gehouden met de stijging van het aantal sancties.

Werknemers aanmoedigen om langer te werken op het einde van hun loopbaan
De maatregel is bedoeld om de kloof tussen de effectieve pensioenleeftijd en de wettelijke pensioenleeftijd in bepaalde sectoren te verkleinen. De werknemers die minstens 60 jaar oud zijn (of zelfs 58 jaar onder bepaalde voorwaarden), en hun loopbaan met loonvermindering aanpassen, krijgen een aanvullende vergoeding die ofwel afkomstig is van een sectoraal fonds, ofwel van de werkgever. Deze vergoeding is vrijgesteld van sociale bijdragen. Als gevolg daarvan zouden de werknemers minder tijdskrediet nemen en zouden ze minder vlug met vervroegd pensioen gaan.

Volgens de FOD Sociale Zekerheid zou na de hervorming 90% van de werknemers die hun beroepsloopbaan wensen aan te passen, dat systeem verkiezen boven het systeem van het tijdskrediet en zouden de resterende 10% afzien van een vervroegd pensioen.

Deze maatregel zou 64 miljoen euro opbrengen, als volgt uitgesplitst:

- 43 miljoen euro aan minderontvangsten uit bijdragen voor de RSZ;
- een besparing van 48 miljoen euro in de pensioensector;
- een besparing van 59 miljoen euro in de werkloosheidssector.

Vanaf 1 januari 2018 zou een aanpassing van de regelgeving bij koninklijk besluit van kracht moeten worden.

Het Rekenhof kan de hypothesen voor de raming van de minderontvangst aan bijdragen en de daling van de uitgaven voor de prestaties van het tijdskrediet en voor de pensioenen niet evalueren.

Voorkomen van de storting van onterechte werkloosheidsuitkeringen en terugvorderen ervan
De opbrengst wordt op 50,7 miljoen euro geraamd en wordt uitgesplitst als voor 90% afkomstig van de vermindering van de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen en voor de rest afkomstig van ontvangsten.

Volgens de beleidscel van de minister van Werk stemt de weerslag overeen met 16,5% van de totale vorderingen op het einde van 2016 (307,2 miljoen euro)[340]. Het Rekenhof merkt op dat dat percentage wordt bepaald op basis van de te halen doelstelling die tijdens het begrotingsconclaaf werd vastgelegd. Het strategisch project dat de concreet te implementeren maatregelen zal bepalen, zal overigens pas in 2018 van start gaan, zodat deze maatregelen geen volledig jaar zullen afdekken.

3.3.5 FPD - werknemerspensioenen en ambtenarenpensioenen

Technische correcties

Na de correcties door het monitoringscomité in juli 2017 heeft de regering beslist voor 27,4 miljoen euro technische correcties aan te brengen.

De belangrijkste technische correcties hebben betrekking op de maatregel inzake het afkopen van studieperiodes. Ze leveren een extra opbrengst van 32,1 miljoen euro op, ingevolge de inwerkingtreding op 1 december 2017[341]:

- 30,8 miljoen euro in het ambtenarenstelsel, waarvoor het monitoringcomité de opbrengst op nul had gezet;
- 1,3 miljoen euro in het werknemersstelsel, waarvoor het monitoringcomité de opbrengst op 13 miljoen euro had geschat.

De administraties hebben de opbrengsten inzake sociale zekerheid en belastingen in verband met het afkopen van de studiejaren van ambtenaren en werknemers geraamd op basis van dezelfde hypothesen als bij de vorige budgettaire notificaties, rekening houdend met een tot 1 december 2017 uitgestelde datum van inwerkingtreding. Het Rekenhof heeft de berekeningshypotheses niet gekregen.

Drie technische correcties leiden overigens tot een opbrengstverlies en hebben betrekking op:

- de herziening van de maatregel "invoering van het gemengd pensioen" (4,1 miljoen euro);
- de niet-realisatie in 2018 van de maatregel in verband met de preferentiële regeling van de NMBS (0,5 miljoen euro);
- het uitstel tot 1 december 2018 van de implementatie van de maatregel "loopbaanvoorwaarde van 5 jaar" (0,1 miljoen euro).

3.3.6 FPD-ambtenarenpensioenen

Het Rekenhof merkt, net als bij zijn onderzoek van de begroting voor 2017, op dat de verantwoording bij de ontwerpbegroting van de FPD-ambtenarenpensioenen voor een

---

340 De RVA heeft in 2016 waardeverminderingen op dubieuze vorderingen inzake begrotingsuitgaven geboekt overeenkomstig een advies van de Commissie voor de normalisatie van de boekhouding van de openbare instellingen van sociale zekerheid. In het geval van een terugvordering gaat de terugname van de waardevermindering gepaard met een budgettaire ontvangst.

341 Wet van 2 oktober 2017 betreffende de harmonisering van het in aanmerking nemen van studieperioden voor de berekening van het pensioen. De inwerkingtreding van die maatregel, die aanvankelijk was gepland op 1 maart 2017, werd al een keer uitgesteld.

aantal reeds gerealiseerde of geplande maatregelen wel een financiële impact aangeeft. Het is echter onmogelijk na te gaan of deze weerslag juist is ingeschat.

BIJLAGEN

Bijlage 1: Overzicht hervorming vennootschapsbelasting

	HERVORMING VENB – TABEL PER BEGROTINGSJAAR	2018	2019	2020	KS
	Min (-)				
1	**I. Tariefverlaging**				
2	Budgettaire impact tariefverlaging	**-1242,6**	**-1807,1**	**-3777,6**	**-4766,3**
3	Referentietarief	32,20%	32,20%	32,20%	32,20%
4	Nominaal tarief, na hervorming	29,58%	29,58%	25,00%	25,00%
5	KMO-tarief, 1ste schijf van 100,000	20,40%	20,40%	20,00%	20,00%
6	Impliciet tarief, na hervorming	28,16%	28,16%	24,25%	24,25%
7					
8	**II. Andere positieve maatregelen**	**-30,8**	**-43,3**	**-47,5**	**-66,1**
9	Verlaging tarief voor de exit-taks	8,2	11,6	12,8	-6,1
10	Opheffen tarief van 0,40%	-39,0	-54,9	-60,4	-60,0
11					
12	**III.Extra stimuli**	**-222,7**	**-282,3**	**-369,7**	**-638,9**
13	Tijdelijke boostmaatregel investeringsaftrek	-165,6	-222,4	-69,8	0,0
14	*Harmoniseren eenmanszaken op Ven.B. regeling*				
15	Vergroenen autokosten	0,0	0,0	0,0	0,0
16	Stopzettingsmeerwaarden aan 15%	-18,2	-20,9	-22,0	-22,0
17	*Werk*				
18	BV-vrijstelling bachelors	-39,0	-39,0	-77,9	-116,9
19	Fiscale consolidatie	0,0	0,0	-200,0	-500,0
20					
21	**IV. Totaal positieve maatregelen (I+II+III)**	**-1496,2**	**-2132,6**	**-4194,9**	**-5471,3**
22					
23	**Plus (+)**				
24	**Compenserende maatregelen (effect in belastingen)**				
25	*Aanpassing NIA (totaal)*	*476,6*	*833,6*	*1352,3*	*2238,6*
26	Afschaffing van de huidige NIA	504,4	882,1	1431,1	2368,9
27	Invoering van een incrementele NIA	-27,8	-48,6	-78,8	-130,4
28	Opheffing van de investeringsreserve	0,9	1,3	1,4	1,4
29	Korf	315,7	455,9	516,5	521,4
30	*Ontmoediging vervennootschappelijking*				
32	Sanctie bedrijfsleiders	107,9	155,8	175,9	177,3
31	Aftrek maatregel bedrijfsleiders	-34,7	-50,2	-56,6	-57,1
33	Afstemming van vrijstelling van meerwaarden op aandelen op de DBI-voorwaarden	165,9	239,5	270,5	272,7
34	Moratorium- en nalatigheidsintresten	20,1	50,4	80,6	151,2
35	Stopzetting Excess Profit Ruling	43,5	61,9	69,3	69,6
36	Hervorming investeringsaftrek	14,9	20,1	18,8	18,8

37	Inschakelingsbedrijven	10,0	15,4	19,1	20,1
38	Voorafbetalingen	399,2	478,8	186,5	0,0
39	Vooruitbetaalde kosten	50,3	36,2	25,6	0,0
40	Beperking voorzieningen voor risico's en kosten	32,5	39,1	34,6	0,0
41	Gespreide taxatie herbeleggingsmeerwaarden	4,2	5,9	6,5	6,4
42	Kapitaalverminderingen	97,2	97,2	97,2	97,2
43	Verhoging van sanctie bij niet-aangifte in de vennootschapsbelasting	0,0	0,0	23,7	36,6
44	Effectieve belasting op supplementen n.a.v. controles	0,0	0,0	23,7	83,1
45	ATAD – intrestaftrek	0,0	0,0	87,9	459,2
46	Disconto op de schulden	0,0	0,0	4,3	6,4
47	Mobiliseren vrijgestelde reserves	0,0	0,0	131,0	0,0
48	Marktrente	0,0	0,0	7,8	11,6
49	Vaste inrichting	0,0	0,0	5,4	8,1
50	Internationale verliesrekening vaste inrichting	0,0	0,0	10,8	16,1
51	Omzetting andere ATAD-maatregelen	0,0	0,0	251,3	750,2
52	*Wijziging afschrijvingsregimes*				
53	Afschrijvingen pro rata temporis KMO's	0,0	0,0	318,1	0,0
54	Afschaffing degressieve afschrijvingen	0,0	0,0	159,9	0,0
55	Aftrekbeperking bijzondere uitgaven	0,0	0,0	283,1	422,6
56	Andere niet-belastbare bestanddelen	0,0	0,0	190,0	283,6
57	**V. Totaal effect maatregelen**	**1704,2**	**2440,9**	**4303,2**	**5595,1**
58	**VI.Veiligheidsmarge**	-208,1	-308,3	-108,4	-123,8
59					
60	**Totaal budgettair effect (in ESR)**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**

Bron : FOD Financiën, Hervorming vennootschapsbelasting, nota 13 oktober 2017

Bijlage 2: Overzicht van de Europese verplichtingen m.b.t. de opmaak van de federale ontwerpbegroting zoals gestipuleerd in de wet van 22 mei 2003

Omschrijving verplichting	Naleving	Publicatie
Uiterlijke periode voor het indienen van het ontwerpbegrotingsplan aan Europa: 15 oktober (artikel 6 verordening 473/2013)[342].	Ja	Het ontwerpbegrotingsplan werd op 17 oktober 2017 door de Europese Commissie ontvangen (15 oktober was een zondag).
De uiterlijke periode voor het indienen van de federale ontwerpbegroting is 15 oktober i.p.v. 31 oktober (artikel 45).	Nee	Algemene toelichting werd ingediend op 20 oktober 2017 .
De algemene toelichting bevat een gevoeligheidsanalyse met een overzicht van de ontwikkelingen van de belangrijkste begrotingsvariabelen onder verschillende groei- en renteaannames (artikel 46).	Ja	Algemene toelichting, p. 50-51.
De algemene toelichting bevat een opsomming van alle instellingen en fondsen die niet in de begroting zijn opgenomen maar die deel uitmaken van de consolidatiekring zoals bepaald door het Instituut voor de Nationale Rekeningen en een analyse van hun impact op het vorderingensaldo en op de overheidsschuld (artikel 46).	Gedeeltelijk	Algemene toelichting, p. 153-159. De gehanteerde perimeter voor de opmaak van de tabel stemt niet volledig overeen met de consolidatieperimeter van de federale overheid (sector S.1311 van de lijst van de eenheden van de overheidssector). De FOD BOSA merkt wel op dat de instellingen betrokken bij deze raming de belangrijkste stromen en saldi van de met de federale overheid te consolideren instellingen dekken[343].
De begroting van de federale Staat moet worden opgemaakt op basis van de macro-economische prognoses van de economische begroting van het Instituut voor de Nationale Rekeningen[344] (artikel 124/2, §1).	Ja	Economische begroting van het Federaal Planbureau, juni 2017.
De eventuele afwijkingen van deze prognoses worden expliciet vermeld en verantwoord in de algemene toelichting bij de begroting bedoeld in artikel 46.	Ja	Algemene toelichting, p.8. Op basis van verbeterde economische vooruitzichten besloot de regering tijdens het begrotingsconclaaf van juli 2017 de te leveren budgettaire inspanning met een conjunctuurcorrectie van 368 miljoen euro te verminderen.

342 Verordening (EU) Nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone.

343 Algemene toelichting, p. 153.

344 Artikel 109 van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen bepaalt dat het Instituut voor de Nationale Rekeningen deze opdracht toevertrouwt aan het Federaal Planbureau.

Omschrijving verplichting	Naleving	Publicatie
Betekenisvolle afwijkingen tussen de economische prognoses die werden aanvaard bij de opmaak van de federale begroting en de economische prognoses van de Europese Commissie of andere onafhankelijke instanties, moeten in de algemene toelichting worden toegelicht (artikel 124/2, §1).	Ja	Algemene toelichting, p. 71-74.
De uitwerking van de begroting moet zich inschrijven in een begrotingskader op middellange termijn. Deze middellange termijn dekt de regeerperiode en minimaal een periode van 3 jaar. De jaarlijkse begroting moet worden aangevuld met een meerjarige begrotingsplanning (artikel 124/3, §1)[345].	Ja	Algemene toelichting, p. 44-51.
De meerjarige begrotingsplanning moet gebaseerd zijn op de economische prognoses van het Instituut voor de Nationale Rekeningen. Het begrotingskader, de meerjarige begrotingsplanning, de eventuele actualisering en de afwijking van de jaarlijkse begroting tegenover de meerjarenbegroting moeten in de algemene toelichting worden toegelicht (artikel 124/3, §2).	Ja	Algemene toelichting, p. 44. Voor 2017 en 2018 werd rekening gehouden met de economische begroting van het Federaal Planbureau van juni 2017. De prognoses voor deze jaren komen overeen met de cijfers in de middellangetermijnprognoses van het Federaal Planbureau van juni 2017. De ramingen voor 2019 en 2020 werden eveneens overgenomen uit deze middellangetermijnprognoses van juni 2017.
Om de drie jaar zal een onafhankelijke instantie de begrotingsprognoses die gehanteerd werden bij de opmaak van de begroting evalueren op basis van objectieve criteria. De onafhankelijke instantie zal in een samenwerkingsakkoord aangeduid worden (artikel 124/4).	Nee	De afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid' van de Hoge Raad van Financiën zou nog vóór het einde van 2017 een evaluatie opstellen[346].

[345] De meerjarige begrotingsplanning bevat volgende elementen:

1° algemene en transparante meerjarige begrotingsdoelstellingen voor het overheidstekort, de overheidsschuld en eventuele andere samenvattende begrotingsindicatoren, zoals de uitgaven;

2° prognoses voor elke belangrijke uitgaven- en ontvangstenpost van de overheid, bij ongewijzigd beleid;

3° een beschrijving van de geplande beleidsmaatregelen voor de middellange termijn die gevolgen hebben voor de overheidsfinanciën;

4° een beoordeling van de wijze waarop de voorgenomen beleidsmaatregelen in het licht van hun rechtstreekse langetermijnimpact op de overheidsfinanciën de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn zouden kunnen beïnvloeden.

[346] Artikel 3 van het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies tot organisatie van de publicatie van de maandelijkse en de kwartaalbegrotingsgegevens en tot aanduiding van de onafhankelijke instelling belast met de evaluatie van de begrotingsprognoses belast de afdeling 'Financieringsbehoeften van de overheid' van de Hoge Raad van Financiën met de evaluatie van begrotingsprognoses.

Omschrijving verplichting	Naleving	Publicatie
De federale Staat publiceert relevante informatie over voorwaardelijke verplichtingen met mogelijk grote gevolgen voor de begroting (artikel 124/5).	Ja	• Op de webstek van de FOD BOSA (www.begroting.be) zijn onder de rubriek 'Periodieke rapportering' tabellen met de voorwaardelijke verplichtingen opgenomen. Deze cijfers beperken zich echter tot de periode 2012-2015 en zijn niet geactualiseerd. • Het ontwerpbegrotingsplan vermeldt wel de geactualiseerde bedragen voor 2017 en 2018, maar zonder enig detail.

Bron: Rekenhof

Bijlage 3: Samenvatting van het verslag naar de raming van de fiscale ontvangsten – organisatie en processen

Om de ontvangstenbegroting te kunnen opmaken, moet de overheid zich kunnen baseren op een zo correct mogelijke raming van de fiscale ontvangsten. Naar aanleiding van de onderzoeken van het Rekenhof naar de opmaak en de uitvoering van de begroting tijdens de voorgaande jaren, bleek dat de geraamde ontvangsten substantieel konden afwijken van de gerealiseerde. Het Rekenhof besliste daarom eind juni 2016 het proces m.b.t. de raming van de fiscale ontvangsten bij de Studiedienst van de FOD Financiën te onderzoeken. Het is voornamelijk deze dienst die verantwoordelijk is voor de raming van de fiscale ontvangsten. Hij maakt deel uit van de stafdienst Beleidsexpertise en –Ondersteuning (BEO).

Het Rekenhof ging na of de Studiedienst een proces ad hoc uitvoert dat het mogelijk maakt kwaliteitsvolle ramingen van de fiscale ontvangsten te maken. Met zijn onderzoek wilde het Rekenhof geen analyse maken van de ramingsmodellen en de gebruikte parameters (de "verklarende variabelen"), maar wel nagaan of deze correct worden gebruikt (correcte in- en output). Daarnaast onderzocht het ook of de Studiedienst daartoe over voldoende middelen beschikt, en de ramingen en de onderliggende processen afdoende documenteert, opvolgt en bijstuurt.

De Studiedienst hanteert twee methodes om de fiscale ontvangsten te ramen:

- de *gedesaggregeerde methode*: dit is de macro-economische methode waarmee hij de personenbelasting, de vennootschapsbelasting, de btw en de accijnzen raamt. Het gaat hierbij om ongeveer 85% van de ontvangsten;
- de *raming buiten de gedesaggregeerde methode*: deze wordt toegepast op de ontvangsten van de roerende voorheffing, de verkeersbelasting, de belasting op de inverkeerstelling, de registratierechten, de successierechten, de douanerechten, de diverse taksen en boeten (in het kader van de btw), de fiscale regularisatie en een aantal kleinere directe belastingen.

De Studiedienst bevindt zich momenteel in een ingrijpende herstructureringsfase die in 2018 zou moeten zijn afgerond. De herstructurering moet leiden tot een doelmatiger personeelsbeheer en een optimalisering van de processen en zou het de Studiedienst moeten mogelijk maken het hoofd te bieden aan de bijkomende opdrachten die de laatste jaren aan zijn takenpakket zijn toegevoegd (o.m. voorbereiding van begrotingsconclaven, de *taxshift*, uitwerking van nieuwe begrotingsmaatregelen en de bijkomende werklast door de zesde staatshervorming).

In het kader van de herstructurering analyseert de Studiedienst de werklast binnen zijn dienst en zal hij tegen 2018 een theoretisch personeelskader opstellen, evenals aangepaste functiebeschrijvingen en procesbeschrijvingen.

Hoewel de Studiedienst sinds 2015 al bijkomende aanwervingen kon verrichten binnen het toegekende budget, benadrukt de dienst de algemene problematiek van het personeelstekort, dat voornamelijk toe te schrijven is aan detacheringen naar beleidscellen of naar andere (nationale of internationale) instellingen. Dit bemoeilijkt een optimale uitvoering van de toegewezen opdrachten. Omdat de Studiedienst cruciale opdrachten vervult, kreeg de stafdienst BEO wel de toelating voor een één-op- één-vervanging voor elke medewerker die met pensioen gaat. De Studiedienst wijst ook op de lange

opleidingsperiode (één à twee jaar) om voldoende vertrouwd te raken met de toegepaste ramingsmethodes, in het bijzonder de gedesaggregeerde methode.

Het personeelstekort komt voornamelijk tot uiting op het niveau van de berekening en de opvolging van fiscale hervormingen en van de bijkomende impact van fiscale maatregelen. Het gebrek aan personeel beïnvloedt ook de mate waarin de Studiedienst de geplande herstructurering, zoals het opmaken van ontwikkelcirkels en procesbeschrijvingen, succesvol kan uitvoeren.

Op basis van dit onderzoek, maar ook op basis van zijn ervaring in het onderzoek van de ontwerpbegroting, wijst het Rekenhof ook op het probleem dat kennis en ervaring zijn geconcentreerd bij bepaalde personen. De functies die deze personen bekleden, zijn veelal cruciaal voor de continuïteit van de dienst.

De Studiedienst maakt bij de raming van de ontvangsten gebruik van diverse informaticatools en fiscale databanken. Globaal meent hij over voldoende ICT-tools en bijhorende ondersteuning te beschikken. Enkel de variëteit aan tools en het bekomen van de nodige toegangen tot de databanken, kunnen (tijdelijk) tot enige inefficiëntie leiden.

De Studiedienst beschikt momenteel nog niet over voldoende gedocumenteerde werkprocessen. In het kader van de herstructurering zal hij tegen 2018 de beschrijvingen van de doelstellingen en de taken van elk van de directies aanbrengen in ontwikkelcirkels. Omdat deze herstructurering nog lopend is, kan het Rekenhof de doelmatigheid ervan nog niet beoordelen.

In tegenstelling tot de *gedesaggregeerde methode*, die voldoende in interne nota's of in publiek beschikbare documentatiebladen wordt toegelicht, bestaat er voor de raming van de belastingontvangsten *buiten de gedesaggregeerde methode*, nog geen uitgeschreven werkwijze.

Het Rekenhof wijst erop dat ook de toelichting over de geraamde fiscale ontvangsten in de verschillende rapporten (o.m. de nota bij het Monitoringscomité en de Algemene Toelichting) bijzonder summier is. Het is hierdoor niet mogelijk alle aspecten van de raming van de fiscale ontvangsten correct te begrijpen.

Het Rekenhof onderzocht ook of de Studiedienst voldoende zekerheid heeft dat de gegevens die noodzakelijk zijn voor de raming van de fiscale ontvangsten betrouwbaar zijn. Het analyseerde daartoe de twee gehanteerde methodes afzonderlijk.

Gedesaggregeerde methode

De Studiedienst past de gedesaggregeerde methode (personenbelasting, vennootschapsbelasting, accijnzen, btw) toe sinds de begroting van 1989 en actualiseert deze regelmatig. De belangrijkste wijziging betreft de overgang in 2014 naar een raming op transactionele kasbasis, wat in overeenstemming is met de reglementering van het Europees rekeningenstelsel (ESR). Dit houdt in dat de kasontvangsten worden teruggekoppeld naar het moment van het inkohieren.

Deze methode steunt op een wiskundige vergelijking met twee belangrijke componenten: de *verklarende variabelen* (of economische parameters), aangeleverd door het Federaal Planbureau (FPB) en de (vermoedelijke) gerealiseerde ontvangsten van het voorgaande

jaar, berekend door de Studiedienst zelf. De Studiedienst voegt hieraan de technische factoren en de conclaafmaatregelen toe.

Op basis van chronologische tijdsreeksen van fiscale ontvangsten tracht de Studiedienst de meest geschikte verklarende variabelen (eerste component) te detecteren. De dienst test de doeltreffendheid van deze vergelijkingen voor hun ingebruikname. Deze testen tonen een hoger dan gemiddelde fout aan voor de vennootschapsbelasting. De Studiedienst verklaart deze hogere foutenmarge door de cyclische aard van de belastbare grondslag, versterkt door het atypische karakter van de economische en financiële crisis sinds 2008. Ook de moeilijk voorspelbare fiscale planning van (grotere) vennootschappen bemoeilijkt de opmaak van betrouwbare macro-economische variabelen.

Voor de waarde van de verklarende variabelen steunt de Studiedienst op de parameters (economische begroting) zoals aangeleverd door het FPB. Hij aanvaardt deze zonder meer en wijst hierbij op de verantwoordelijkheid van het FPB en de controle van de economische begroting door het Instituut van de Nationale Rekeningen. Het Rekenhof meent nochtans dat het maken van ramingen met afwijkende parameters een meerwaarde kan betekenen voor het berekenen van een veiligheidsmarge.

De (vermoedelijke) gerealiseerde ontvangsten (de tweede component in de vergelijking) zijn naargelang van het moment van de begrotingsraming volledig en zeker (bij de aangepaste begroting) ofwel partieel (bij de initiële begroting). In dat laatste geval moet de Studiedienst ze ramen voor het volledige begrotingsjaar. Bij de raming van de ontvangsten past de Studiedienst verschillende stappen toe: omzetting van de kasontvangsten van de gerealiseerde maanden naar transactionele kasbasis, toevoeging van de geraamde ontvangsten van de resterende maanden en aanvulling met specifieke correcties. De Studiedienst stelt soms anomalieën vast in de aangeleverde cijfergegevens door de verschillende belastingsadministraties. Het moet daarom deze staten soms bijkomend aanpassen. Het Rekenhof beschikt niet over precieze informatie over de draagwijdte van deze aanpassingen.

Het Rekenhof merkt op dat de Studiedienst de berekening van de (vermoedelijke) gerealiseerde ontvangsten weinig documenteert. De berekening is daardoor niet altijd even transparant en dus ook moeilijk verifieerbaar. Ook hier steunt de berekening (en de analyses) op de kennis en ervaring van een beperkt aantal experten.

De Studiedienst vult de (vermoedelijke) gerealiseerde ontvangsten vervolgens aan met technische correcties, de impact van de nieuwe maatregelen en de impact van de vroegere maatregelen, waartoe de regering besliste in het recentste of vorige begrotingsconclaven. Het Rekenhof meent dat de toelichting over deze technische factoren en de conclaafmaatregelen te summier is en stelt ook de accuraatheid en volledigheid ervan in vraag. Zo is het niet altijd duidelijk welke maatregelen het FPB verwerkt in zijn latere economische begroting en welke maatregelen dus in een latere fase mee worden opgenomen in de wiskundige vergelijking en in het bijzonder in de verklarende variabelen. Dit komt de transparantie niet ten goede. Bovendien herziet de Studiedienst de impact van vroegere maatregelen veelal niet omdat hij niet over statistische of accurate gegevens beschikt.

Het onderzoek van het Rekenhof toont aan dat de Studiedienst de gedesaggregeerde methode intern opvolgt en evalueert. De Studiedienst past de vergelijkingen van de gedesaggregeerde methode aan als de omstandigheden dat vereisen (bv. verplichte

overstap naar ESR) of als een meer bevredigende macro-economische optie zich aandient. Hij voert regelmatig tests uit om te evalueren hoe performant de methode is en hoe betrouwbaar de gebruikte variabelen zijn. Bij die tests beoordeelt hij de verschillen tussen de ramingen en de realisaties en wijst die verschillen toe aan vier verschillende oorzaken: de startbasis, de economische parameters, de verwachte impact van de fiscale maatregelen en van de technische factoren en de gedesaggregeerde methode zelf. Uit deze tests blijkt dat de grootste afwijking kan worden toegewezen aan de verklarende variabelen. Indien per belastingcategorie wordt gekeken, dan doen de grootste afwijkingen zich voor bij de vennootschapsbelasting.

Het Rekenhof wijst erop dat de resultaten omzichtig moeten worden geïnterpreteerd om volgende redenen: het ontbreken van normen betreffende het aanvaarde afwijkingspercentage, de beperking van de component "raming maatregelen en technische factoren" tot de maatregelen die effectief kunnen worden gemeten, de (te) korte beoordelingsperiode en de beperking om bij de personenbelasting enkel de stabiele factor "bedrijfsvoorheffing" in rekening te brengen.

Raming buiten de gedesaggregeerde methode
Ongeveer 15% van de belastingen wordt geraamd buiten de gedesaggregeerde methode. Binnen deze groep is de roerende voorheffing de belangrijkste, gevolgd door diverse taksen m.b.t. de btw, de douanerechten en de registratierechten. De Studiedienst raamt de roerende voorheffing en de douanerechten. De overige ontvangsten worden geraamd door de bevoegde belastingsadministraties.

Formele beschrijvingen van de gehanteerde ramingsmethodes zijn niet voorhanden. De ramingen berusten veelal op de kennis en ervaring van de verantwoordelijke ambtenaren. De Studiedienst benadrukt dat de ramingen van deze ontvangsten worden bemoeilijkt door de geringe link met de macro-economische grootheden zoals consumptie, inflatie en investeringen, zodat de gebruikte methodes noodzakelijke vereenvoudigingen zijn van de realiteit.

De beperkte documentatie en toelichting van de gebruikte ramingsmethodes houden een gevaar in op het vlak van de continuïteit, de kennisoverdracht en de ervaring, en bemoeilijken het nazicht van de juistheid en volledigheid van de ramingen.

De Studiedienst kon voor deze ramingen ook geen evaluatienota's voorleggen.

De ministerraad van 22 oktober 2016 richtte een taskforce op die de ramingsmethodes van de fiscale ontvangsten moet analyseren. In die taskforce zetelen medewerkers van de Studiedienst, van het FPB, van de Nationale Bank van België en van de beleidscellen van de eerste minister en de ministers van Begroting en Financiën. Op het moment van de opmaak van het verslag had deze taskforce zijn werkzaamheden nog niet afgerond.

In zijn antwoord op de opmerkingen van het Rekenhof, onderschrijft de minister van Financiën de globale vaststellingen en conclusies van het Rekenhof. Hij benadrukt wel dat diverse initiatieven zijn ondernomen die al voor een stuk tegemoetkomen aan de aanbevelingen van het Rekenhof.

De Studiedienst verduidelijkt in zijn antwoord een aantal uitgangspunten van de ramingsmethode. Deze zijn volgens het Rekenhof echter niet van die aard dat het zijn

conclusies en aanbevelingen moet herzien. Het antwoord van de Studiedienst en van de minister van Financiën zijn integraal opgenomen in het onderzoeksverslag.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 7

PARTIE I 8
Projet de plan budgétaire 2018 et exposé général 8

1 Présentation schématique du budget de l'Entité I 8

2 Paramètres macroéconomiques 9

3 Conformité de l'exposé général et du projet de plan budgétaire 2018 de la Belgique avec le programme de stabilité 2017-2020 10

3.1 Projet de plan budgétaire 2018 11

3.2 Amélioration du solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics et de l'entité I (2016-2018) 14

3.3 Amélioration du solde structurel de l'ensemble des pouvoirs publics et de l'entité I (2016-2018) 18

3.4 Amélioration prévue du taux d'endettement 19

3.5 Croissance maximale des dépenses primaires nettes 20

3.6 Examen du projet de plan budgétaire par la Commission européenne 20

4 Evolution pluriannuelle des dépenses 22

4.1 Cadre budgétaire pluriannuel 22

4.2 Réforme de l'impôt des sociétés 23

5 Solde budgétaire et solde de financement 26

5.1 Solde budgétaire et solde de financement de l'État fédéral 26

5.2 Solde budgétaire et solde de financement de la sécurité sociale 30

5.3 Solde de financement de l'entité I 30

5.4 Solde de financement de l'entité II 31

6 Solde structurel 32

7 Respect des obligations européennes relatives à la confection du projet de budget fédéral 33

PARTIE II 35
Recettes de l'Entité I 35

CHAPITRE I 35
Recettes du pouvoir fédéral 35

1 Évolution générale des recettes 35

2 Recettes fiscales 36

2.1 Évolution des recettes de caisse 36

2.2 Estimation de base par le SPF Finances 37

2.3 Recettes fiscales (base SEC) 40
2.4 Réalisation des mesures fiscales du conclave de 2016 40
2.5 Incidence complémentaire des mesures fiscales 42
2.5.1 Incidence complémentaire des mesures fiscales existantes 43
2.5.2. Corrections techniques et nouvelles mesures fiscales 44
2.5.3 Réforme de l'impôt des sociétés 50

3 Recettes non fiscales 53
3.1 Aperçu général 53
3.2 Dividendes de participations de l'État dans les institutions financières 54
3.3 Redevance Registre national des gages 54

CHAPITRE II 55
Recettes de la sécurité sociale 55

1 Évolution générale des recettes 55

2 Recettes propres 56
2.1 Recettes de l'ONSS 56
2.1.1 Tax shift 56
2.1.2 Autres mesures budgétaires 56
2.2 Recettes de l'Inasti 57
2.3 Lutte contre la fraude sociale 59
2.4 Recettes de l'Inami-Soins de santé 60

3 Réforme du financement de la sécurité sociale 61
3.1 Dotations de l'État fédéral 61
3.2 Financement alternatif 62

PARTIE III 66
Dépenses de l'Entité I 66

CHAPITRE I 66
Budget général des dépenses - Introduction 66

1 Évolution générale des crédits dans le projet de budget général des dépenses 66
1.1 Évolution générale 66
1.2 Création de deux nouvelles sections au sein du budget général des dépenses 68

2 Provisions interdépartementales 68

3. Financement des entités fédérées 71

4. Documents budgétaires manquants et incomplets 74

CHAPITRE II 76
Budget général des dépenses - Sections 76

Section 02 – SPF Chancellerie du Premier ministre **76**
Programme 02.36.1 - Politique de siège 76
Section 12 – SPF Justice **78**
1. Situation générale des crédits 78
2. Programme 12.56.1 – Aide juridique de deuxième ligne 79
3. Programme 12.62.4 – Commission d'aide financière aux victimes d'acte de violence et aux sauveteurs occasionnels 80
4. Crédits provisionnels 80
Section 13 – SPF Intérieur **81**
Correction technique relative à l'accueil des réfugiés 81
Section 14 – SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement **82**
1 Évolution générale des crédits destinés à la coopération au développement 82
2 Enabel, nouvelle agence belge de développement 83
Section 16 – Défense **84**
1 Généralités 84
2 Plan d'économies Défense 84
3 Investissements dans le cadre du plan pluriannuel « Vision stratégique pour la Défense » 84
4 Investissements dans le cadre du plan « Investissements urgents à court terme » 85
Section 17 - Police fédérale et fonctionnement intégré **88**
Section 18 – SPF Finances **90**
Section 19 – Régie des bâtiments **92**
1 Dotation d'investissement (allocation de base 19.55.21.614103) 92
2 Dotation Palais de justice de Bruxelles (allocation de base 19.55.21.614108) 93
3 Dotation loyer (allocation de base 19.55.22.414001) 93
4 Dotation fonctionnement propre (allocation de base 19.55.22.414002) 94
5 Dotation financement alternatif (allocation de base 19.55.22.414004) 95
6 Vente de biens immobiliers 96
Section 24 – SPF Sécurité sociale **98**
Programme 24.55.3 – Allocations aux personnes handicapées 98
Section 25 – SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement **99**
1 Programme 25.54.5 – Dotation à l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (Afsca) 99

2 Programme 25.59.0 - Dotation à l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé (AFMPS) 100

Section 32 – SPF Économie, P.M.E, Classes moyennes et Énergie 102

1. Évolution générale des crédits 102
2. Programme 32.42.5 – Subventions à des organismes externes 102
3. Programme 32.49.4 - Lutte contre le surendettement 103

Section 33 – SPF Mobilité et Transports 104

1. Programme 33.21.0 – Subsistance des organes de gestion 104
2. Programme 33.22.4 – Service de médiation pour les voyageurs ferroviaires 104
3. Programme 33.51.1 – Transport ferroviaire 105
4. Programme 33.52.2 – Belgocontrol 106

Section 44 – SPP Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale 108

Programme 44.51.1 – Sécurité d'existence 108

Section 46 – SPP Politique scientifique 109

1 Évolution générale des crédits 109

2 Création de l'Agence spatiale interfédérale de Belgique et intégration du SPP politique scientifique au sein du SPF Économie. 110

Section 51 – SPF Finances pour la dette publique 111

1. Programme 51.54.1 – Charges d'emprunts 111

CHAPITRE III 113

Dépenses de la sécurité sociale 113

1 Évolution générale des dépenses 113

1.1 Dépenses de l'ONSS-Gestion globale 113

1.2 Dépenses de l'Inasti-Gestion globale 114

1.3 Dépenses de l'Inami-Soins de santé 114

1.4 Dépenses des régimes hors Gestion globale 115

2 Projet de budget des institutions publiques de sécurité sociale 115

3 Commentaires sur les mesures 115

3.1 Exécution des mesures 2016 115

3.2 Appréciation générale des mesures 2018 116

3.3 Mesures spécifiques 117

3.3.1 Mesures non réparties par le conclave budgétaire de juillet 2017 117

3.3.2 Inami-Soins de santé 118

3.3.3 Inami – Indemnités 119

3.3.4 Onem et emploi 120

3.3.5 SFP – pensions des salariés et pensions des fonctionnaires 121

3.3.6 SFP – pensions fonctionnaires 122

Annexe 1 : Aperçu de la réforme de l'impôt des sociétés 124

Annexe 2 : Aperçu des obligations européennes concernant la confection du projet de budget fédéral, telles que prévues dans la loi du 22 mai 2003 127

Annexe 3 : Synthèse du rapport sur l'estimation des recettes fiscales – organisation et processus 130

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, ses commentaires et observations qu'appelle l'examen des projets de budget de l'État pour l'année 2018[1].

L'exposé général, le budget des voies et moyens et le budget général des dépenses ont été déposés à la Chambre des représentants le 20 octobre 2017.

Afin de limiter les risques d'erreur matérielle ou d'interprétation erronée de données budgétaires, la ministre du Budget et le ministre des Finances ont été préalablement informés des principales observations de la Cour des comptes[2], auxquelles leurs représentants ont répondu lors de deux réunions organisées le 16 novembre 2017.

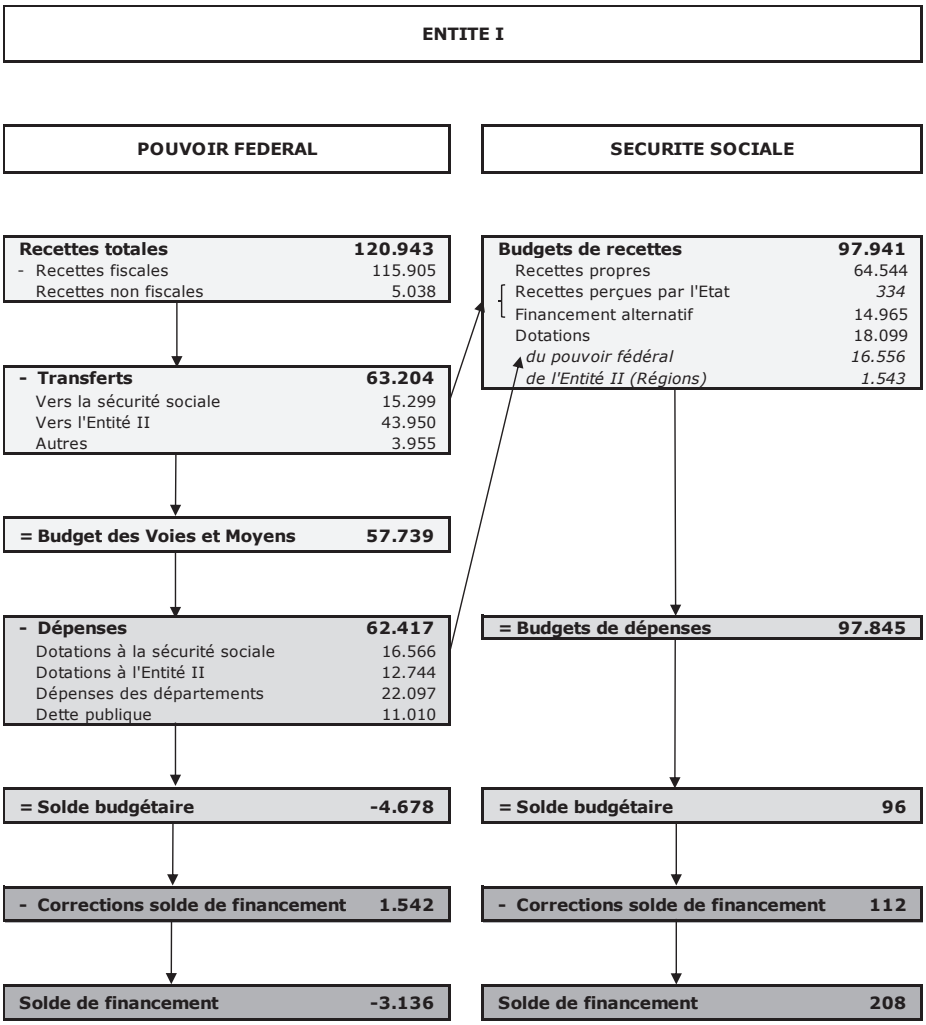
[1] Doc. parl., Chambre, 20 octobre 2017, DOC 54 2688/001 (exposé général), Doc. parl., Chambre, 20 octobre 2017, DOC 54 2689/001 (budget des voies et moyens), Doc. parl., Chambre, 20 octobre 2017, DOC 54 2690/001 à 002(budget général des dépenses).

[2] Voir les lettres de la Cour des comptes du 4 mai 2016 adressées au président de la Chambre des représentants et portant les références A3-3.711.880 B1 et A5-3.711.880 L1.

PARTIE I

Projet de plan budgétaire 2018 et exposé général

1 Présentation schématique



2 Paramètres macroéconomiques

Pour confectionner le budget initial 2018, le gouvernement s'est appuyé sur les estimations du comité de monitoring du 8 juillet 2017. Ce comité a effectué ses estimations dans l'hypothèse d'un cadre réglementaire inchangé en se basant sur le budget économique du 8 juin 2017 et les prévisions économiques 2017-2022 du 20 juin 2017 du Bureau fédéral du plan (ci-après BFP).

Alors qu'en février 2017, le BFP estimait la croissance 2017 à 1,4% du PIB, il prévoit dans ses nouvelles estimations de juin une croissance économique de la Belgique de 1,6% en 2017 et en 2018.

Fin juillet 2017, le gouvernement fédéral estimait que la croissance économique serait encore plus élevée. Il a tenu compte d'une augmentation cumulée de la croissance de 0,2% pour les années 2017 et 2018 et d'une incidence de 368 millions d'euros sur le solde de financement et le solde structurel de l'entité I[3].

Les prévisions ci-dessus ont entretemps été confirmées en partie par le nouveau budget économique du 7 septembre 2017. En effet, le BFP estime que la croissance réelle s'élèvera à 1,7% tant en 2017 qu'en 2018. Par rapport à l'estimation précédente, l'augmentation cumulée de l'estimation de la croissance réelle en 2017 et 2018 reste toutefois limitée à 0,13%, soit 0,08% en 2017 et 0,05% en 2018 (voir tableau). L'augmentation de la croissance réelle estimée a une incidence sur le calcul du solde de financement.

La Cour des comptes souligne que, pour déterminer l'incidence sur le solde structurel, on ne peut retenir qu'une augmentation cumulée de l'estimation de la croissance potentielle de 0,07% à cause de l'effet de l'output gap négatif. En effet, l'augmentation de la croissance estimée en septembre 2017 par le BFP est en partie cyclique (pour la différence entre l'augmentation de la croissance réelle et l'augmentation de la croissance potentielle).

[3] On obtient le montant de 368 millions d'euros en appliquant le pourcentage de 0,2% à l'IPP estimé pour 2018 (449,6 milliards d'euros) et en tenant compte du coefficient d'élasticité (0,605) et de la part de l'entité I dans celui-ci (0,674). L'exposé général décrit à la page 51 la sensibilité des finances publiques de l'entité I à la modification de la croissance du PIB.

Tableau – Évolution de la croissance estimée par le BFP (en%)

Description	Estimation juin	Estimation septembre	Évolution
Croissance réelle 2017	1,62	1,70	0,08
Croissance potentielle 2017	1,36	1,40	0,04
Croissance réelle 2018	1,61	1,66	0,05
Croissance potentielle 2018	1,31	1,34	0,03

Source : Cour des comptes (sur la base de l'estimation du BFP)

La Commission européenne[4] a récemment estimé que la croissance 2018 serait encore plus élevée et atteindrait 1,8% du PIB. En outre, elle confirme la croissance de 1,7% du PIB pour 2017.

Le comité de monitoring a élaboré ses estimations dans l'hypothèse que l'indice-pivot ne sera pas dépassé en Belgique en 2018[5]. Le BFP a confirmé cette hypothèse dans ses prévisions les plus récentes de l'inflation[6]. D'après lui, l'inflation s'élèvera à 1,5% en 2018.

3 Conformité de l'exposé général et du projet de plan budgétaire 2018 de la Belgique avec le programme de stabilité 2017-2020

Dans le cadre du Pacte budgétaire européen, la Belgique est tenue de respecter plusieurs critères en matière de finances publiques, à savoir un solde de financement nominal inférieur à 3% du PIB, un rythme d'assainissement structurel des finances publiques à moyen terme et une diminution graduelle du niveau d'endettement public vers une valeur de référence équivalant à 60% du PIB. Pour atteindre un budget structurellement en équilibre (la « règle d'or »), le solde structurel doit s'améliorer chaque année de 0,6% du PIB.

Par ailleurs, depuis fin 2016, la Commission européenne accorde une importance accrue à un quatrième critère, à savoir la règle des dépenses, laquelle implique que les dépenses primaires nettes ne peuvent augmenter que d'un certain pourcentage maximum. Pour la Belgique, la croissance maximale des dépenses primaires nettes est fixée à 1,6% en 2018.

---

4 *European Economic Forecast*, automne 2017, p. 74-75.

5 Le dernier dépassement de l'indice-pivot date de mai 2017. Par conséquent, les allocations sociales et les rémunérations ont été augmentées de 2% respectivement en juin et juillet 2017.

6 Le BFP actualise ses prévisions de l'inflation tous les premiers mardis du mois. La dernière actualisation a eu lieu le mardi 7 novembre 2017.

Dans le programme de stabilité pluriannuel de fin avril 2017, les autorités belges ont fixé la trajectoire budgétaire pour la période 2017-2020 en fonction de ces quatre critères.

Plus récemment (mi-octobre 2017), la Belgique a transmis son projet de plan budgétaire 2018 aux instances européennes. Dans ce plan, les pouvoirs publics belges actualisent les objectifs budgétaires pour 2017 et 2018. La Commission européenne examinera prochainement de façon approfondie le projet de plan budgétaire. Elle a publié ses prévisions d'automne le 9 novembre 2017 (voir le point 3.6).

Dans l'exposé général du 20 octobre 2017, le gouvernement fédéral détaille les objectifs budgétaires 2018 pour l'entité I (État fédéral et sécurité sociale) et pour l'entité II (communautés, régions et pouvoirs locaux). L'exposé général contient également un cadre pluriannuel dans lequel l'État fédéral indique des projections pour les postes majeurs de dépenses et de recettes des administrations publiques belges à politique inchangée. La Cour des comptes souligne que le gouvernement ne mentionne pas dans ce cadre pluriannuel les objectifs budgétaires pluriannuels ni les mesures politiques prévues à moyen terme.

La Cour des comptes analyse ci-dessous si les propositions reprises pour 2018 dans le projet de plan budgétaire et l'exposé général sont conformes aux obligations souscrites dans le programme de stabilité 2017-2020.

3.1 Projet de plan budgétaire 2018

Objectifs budgétaires du projet de plan budgétaire 2018

Le projet de plan budgétaire 2018 de la Belgique vise la poursuite de l'amélioration structurelle des finances publiques pour l'ensemble des pouvoirs publics. La Belgique limite ainsi le solde de financement et le solde structurel à respectivement -1,1% et -0,8% du PIB en 2018.

Par rapport au programme de stabilité de la Belgique d'avril 2017, l'amélioration structurelle à réaliser à partir de 2019 pour atteindre l'équilibre structurel passe de 0,4% à 0,8% du PIB. Le projet de plan budgétaire 2018 part en effet d'un solde structurel 2017 plus défavorable, notamment en raison d'une détérioration du solde structurel de l'entité II de 0,1%. Par ailleurs, l'amélioration structurelle de l'État fédéral par rapport à 2017 reste limitée à 0,3% (contre 0,6% dans le programme de stabilité 2017-2020). L'État fédéral a pris des mesures à cet effet au cours de l'été 2017, à concurrence de 0,6% du PIB.

Par rapport à 2016, le solde structurel s'améliorera de 1% du PIB (0,7% en 2017 et 0,3% en 2018).

D'après le projet de plan budgétaire, le taux d'endettement diminuera en 2018 de 1,4%, en passant de 104,1% à 102,7% du PIB (voir le point 3.4 ci-dessous).

Le tableau ci-après reprend les pourcentages préconisés du solde de financement et du solde structurel pour la période 2016-2018, tels qu'indiqués dans le programme de stabilité 2017-2020 et dans le projet de plan budgétaire 2018.

Tableau – Évolution 2016-2018 du solde de financement et du solde structurel de l'ensemble des pouvoirs publics suivant le programme de stabilité 2017-2020 d'avril 2017 (PS) et le projet de plan budgétaire ou *Draft Budgetary Plan* (DBP) 2018 d'octobre 2017 (en pourcentages du PIB)

Année	2016		2017		2018	
	PS	**DBP**	**PS**	**DBP**	**PS**	**DBP**
Solde de financement – ensemble des pouvoirs publics	**-2,62**	**-2,50**	**-1,57**	**-1,48**	**-0,73**	**-1,10**
Entité I	-2,68	-2,66	-1,51	-1,34	-0,30	-0,55
Entité II	0,06	0,16	-0,06	-0,14	-0,43	-0,55
Solde structurel – ensemble des pouvoirs publics	**-1,98**	**-1,80**	**-0,98**	**-1,08**	**-0,36**	**-0,81**
Entité I	-1,99	-1,98	-0,94	-0,93	-0,34	-0,68
Entité II	**0,01**	**0,18**	**-0,04**	**-0,15**	**-0,02**	**-0,13**

Source : Cour des comptes (sur la base du programme de stabilité de la Belgique 2017-2020, p. 13, du projet de plan budgétaire 2018, p. 8 et 42, et de l'exposé général pour l'année budgétaire 2018, p. 14)

Investissements stratégiques

Comme annoncé dans le programme de stabilité 2017-2020, le gouvernement fédéral souhaite augmenter les investissements (stratégiques) au cours des prochaines années pour stimuler l'économie[7].

Le gouvernement fédéral confirme aussi cet engagement dans le projet de plan budgétaire et dans l'exposé général[8]. Il a pour ambition d'investir 60 milliards d'euros d'ici 2030, en stimulant les investissements publics, privés et publics-privés dans un certain nombre de secteurs stratégiques. Dans le budget 2018, il a inscrit des dépenses d'investissement supplémentaires, à hauteur de 647,5 millions d'euros, dans les secteurs stratégiques de la mobilité, des bâtiments publics, de la numérisation et de l'énergie.

Au vu des informations reprises dans le projet de plan budgétaire et dans l'exposé général, la Cour des comptes constate que le gouvernement ne détaille pas clairement les plans

[7] Le gouvernement fédéral a annoncé la mise en place d'un Pacte national pour les investissements stratégiques en septembre 2016. Il a créé un comité stratégique chargé d'élaborer ce pacte. Ce comité a rédigé un premier rapport. Voir également Doc. parl., Chambre, 24 octobre 2017, DOC 54 2708/024, Note de politique générale de la Chancellerie du Premier ministre, p. 3-4, et les présentations powerpoint sur le site internet www.premier.be :

Pacte national pour les investissements stratégiques - Phase opérationnelle, 31.03.2017 ;

Pacte national pour les investissements stratégiques - Premier rapport du comité stratégique, 11.09.2017.

[8] Voir le projet de plan budgétaire pour 2018, p. 3, 12, 17 et 32, et l'exposé général, p. 6.

d'investissement concrets. Sur la base d'informations complémentaires fournies par le SPF Stratégie et Appui (SPF Bosa), la Cour peut toutefois apporter les précisions suivantes :

- Le gouvernement fédéral dispose d'une première liste provisoire de projets d'investissement pour un montant de 29,2 milliards d'euros. Les investissements publics et publics-privés représentent plus de la moitié de ces projets. Ceux-ci concernent essentiellement :

  - la mobilité : travaux du RER (1 milliard d'euros) et plans d'investissements pluriannuels 2016-2020 Infrabel et SNCB (7,2 milliards d'euros) ;
  - les infrastructures publiques : prisons (2,2 milliards d'euros) ;
  - la Défense (3,5 milliards d'euros).

  L'intention du gouvernement est d'identifier des projets d'investissement supplémentaires en décembre 2017 et d'étendre la liste ci-dessus.

- Dans le budget 2018, le gouvernement fédéral inscrit en engagement 647,5 millions d'euros de dépenses d'investissement supplémentaires. Celles-ci concernent essentiellement :

  - la mobilité : travaux du RER (91,7 millions d'euros) et plans d'investissements pluriannuels 2016-2020 Infrabel et SNCB (20,8 millions d'euros) ;
  - les infrastructures publiques : coûts de construction de la nouvelle *Nato Communications and Information Agency* (NCIA) (3,9 millions d'euros), coûts de construction du *Shape Village* (137,8 millions d'euros) et rénovation de la prison de Merksplas (150,9 millions d'euros) ;
  - la numérisation : I-police (53,3 millions d'euros).

  Le gouvernement prévoit de liquider sur ces engagements 181,6 millions d'euros en 2018.

  Le conseil des ministres a approuvé fin 2016 l'enveloppe d'investissement pour la rénovation de la prison de Merksplas. Au terme d'une étude plus poussée, il a décidé que la Régie des bâtiments effectuerait la rénovation en plusieurs phases. D'après la justification, elle ne contractera des obligations qu'à partir de 2019 (29,2 millions d'euros en 2019, 41,5 millions d'euros en 2021, 32,4 millions d'euros en 2023, 20 millions d'euros en 2025 et 28,6 millions d'euros en 2027)[9]. La Régie ne prévoit donc pas de crédits d'engagement pour ce projet dans son budget 2018.

La Cour des comptes souligne qu'en vertu de la réglementation européenne actuelle, ces investissements stratégiques influenceront tant le solde de financement que le solde

[9] Voir Doc. parl., Chambre, 24 octobre 2017, DOC 54 2691/012, Justification du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2018 – 19. Régie des bâtiments.

structurel au moment de leur liquidation (ou au moment de leur livraison pour le matériel militaire).

3.2 Amélioration du solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics et de l'entité I (2016-2018)

Estimation du solde de financement 2018

Le projet de plan budgétaire 2018 estime que le solde de financement diminuera de 0,4% pour atteindre -1,1% du PIB en 2018 (dont -0,55% pour l'entité I et -0,55% pour l'entité II).

Le tableau ci-dessous reprend les pourcentages du solde de financement des différentes entités ainsi que l'évolution annuelle au cours de la période 2016-2018.

Tableau – Solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics 2016-2018 (en pourcentage du PIB)

Année	Soldes			Amélioration par rapport à l'année précédente		
	2016[10]	**2017**	**2018**	**2016-2015**	**2017-2016**	**2018-2017**
Solde de financement – ensemble des pouvoirs publics	**-2,50**	**-1,48**	**-1,10**	**0,01**	**+1,02**	**+0,38**
Entité I	-2,66	-1,34	-0,55	-0,38	+1,32	+0,79
Entité II	0,16	-0,14	-0,55	0,39	-0,30	-0,41

Source : Cour des comptes (sur la base du projet de plan budgétaire 2018, p. 8 et 42, et de l'exposé général pour l'année budgétaire 2018, p. 14)

L'exposé général du budget 2018 estime aussi le solde de financement de l'entité I à -0,55% du PIB, soit -2.461 millions d'euros (dont -3.136 millions d'euros pour l'État fédéral, +209 millions d'euros pour la sécurité sociale, +98 millions d'euros pour les mesures non réparties et +368 millions d'euros pour la correction conjoncturelle)[11].

Mesures du conclave 2018 pour l'entité I

Le rapport du comité de monitoring du 8 juillet 2017 a estimé le solde de financement 2018 de l'entité I à politique inchangée à -1,2% du PIB (-5.473 millions d'euros). Ce rapport a constitué le point de référence du gouvernement fédéral lors de la confection du budget 2018.

Le gouvernement a pris, fin juillet 2017, des mesures structurelles et réalisé des corrections ayant une incidence sur le solde de financement à hauteur de 2.613 millions

[10] Comptes des pouvoirs publics 2016 de l'ICN du 20 octobre 2017, calcul par l'ICN du solde de financement suivant le concept du CSF.

[11] Exposé général, p. 10.

d'euros (0,6% du PIB de l'année 2017)[12], dont 1.796 millions d'euros de corrections au regard du rapport du comité de monitoring[13], -289 millions d'euros de nouvelles initiatives et 1.106 millions d'euros de nouvelles mesures.

Les mesures et corrections portent sur :

- la correction conjoncturelle : +368 millions d'euros ;
- les mesures fiscales : +979 millions d'euros ;
- les mesures non fiscales : +200 millions d'euros (dividendes supplémentaires) ;
- les économies au niveau des dépenses primaires : +435 millions d'euros ;
- les nouvelles initiatives : -289 millions d'euros, dont 203 millions d'euros pour le financement d'un certain nombre de mesures du conclave thématique de juillet 2017 (voir ci-après) ;
- les mesures sociales : +920 millions d'euros.

Lors du conclave budgétaire de septembre 2017, le gouvernement a revu une série de mesures structurelles, causant une incidence négative supplémentaire de 44 millions d'euros sur le solde de financement : -206 millions d'euros de mesures sociales, -10 millions d'euros de mesures diverses et +172 millions d'euros de recettes supplémentaires (voir plus loin).

Par ailleurs, les transferts aux communautés et aux régions ont été actualisés, produisant un effet structurel de +178 millions d'euros et un effet unique de +265 millions d'euros pour le pouvoir fédéral (voir aussi le point 5.1).

Le budget 2018 tient donc compte d'un montant de 2.747 millions d'euros de mesures et corrections structurelles[14], dont les principales (2.613 millions d'euros)[15] sont explicitées dans l'exposé général.

Mesures du conseil des ministres thématique du 26 juillet 2017

Le conseil des ministres thématique de l'été dernier, relatif au développement économique et à la cohésion sociale, a décidé de mener et/ou de poursuivre une série de

---

[12] Le PIB estimé de 2017 s'élève à 435,5 milliards d'euros et celui de 2018 à 449,6 milliards d'euros. Les raisons qui ont conduit le gouvernement à calculer l'économie de 0,6% du PIB en 2018 à partir du PIB de 2017 ne sont pas connues. L'effort à réaliser est ainsi inférieur de 0,02% du PIB de 2018 (soit 85,1 millions d'euros).

[13] Il s'agit de la correction conjoncturelle de 368 millions d'euros, des corrections pour les effets volume de 300 millions d'euros et des corrections techniques de 1.128 millions d'euros.

[14] Soit 2.613 millions d'euros -44 millions d'euros et +178 millions d'euros. Par comparaison avec le rapport du comité de monitoring, le solde de financement de l'État fédéral s'améliore de 3.012 millions d'euros (soit un effet structurel de 2.747 millions d'euros et un effet unique de 265 millions d'euros résultant de l'actualisation des transferts aux communautés et aux régions).

[15] Voir l'exposé général, p. 7.

réformes en vue de créer des emplois, promouvoir le pouvoir d'achat et renforcer la cohésion sociale[16].

La Cour des comptes constate, sur la base des informations limitées reprises dans le projet de plan budgétaire et dans l'exposé général, que le gouvernement n'explicite pas clairement les mesures précitées.

Sur la base d'informations complémentaires fournies par le SPF Stratégie et Appui, la Cour constate que les mesures ont une incidence budgétaire de 3.119 millions d'euros[17].

Les principales mesures étaient déjà contenues dans les estimations du comité de monitoring. Cela concerne principalement :

- le tax shift - phases 2 et 3 (2.131 millions d'euros) ;
- l'harmonisation des frais professionnels forfaitaires en faveur des indépendants (25 millions d'euros) ;
- la diminution du seuil de cotisations pour les indépendants au début de leur activité (40,6 millions d'euros) ;
- l'exécution du pacte (national) pour les investissements (647,5 millions d'euros) : voir le point 3.1.

Une partie des mesures à concurrence de 238 millions d'euros est financée via la provision interdépartementale. Cela concerne essentiellement les mesures suivantes :

- la lutte contre le dumping social sur les chantiers de construction par le biais d'une modification du régime dérogatoire relatif aux délais de préavis (15 millions d'euros) ;
- l'augmentation de la pension minimum pour une carrière complète pour les travailleurs salariés (25 millions d'euros) ;
- l'introduction d'une pension complémentaire libre à la demande du travailleur salarié (19 millions d'euros) ;
- la conclusion d'un accord social pluriannuel dans le secteur non-marchand (31 millions d'euros) ;
- un meilleur remboursement des consultations chez un psychologue clinicien (22,5 millions d'euros) ;
- l'augmentation des allocations jusqu'au seuil de pauvreté et la majoration de la déductibilité des frais de garde d'enfants des travailleurs isolés à bas revenus (100 millions d'euros).

---

[16] Voir la présentation powerpoint sur le site internet www.premier.be : conseil des ministres thématique - Des réformes ambitieuses pour doper l'emploi, le pouvoir d'achat et la cohésion sociale. Il s'agit de mesures en matière de fiscalité, de compétitivité et d'emploi, d'investissements, de modernisation de l'administration et de cohésion sociale et de lutte contre la pauvreté, slides 1-51.

[17] Le SPF Stratégie et Appui a remis un tableau à la Cour. Cette dernière n'a reçu aucune notification du conseil des ministres thématique.

Au cours du conclave budgétaire de septembre, le gouvernement a revu un certain nombre de mesures. Le gouvernement a notamment tenu compte d'une recette de 172 millions d'euros provenant de plusieurs mesures prises par le conseil des ministres thématique, à savoir essentiellement :

- l'extension des flexi-jobs aux pensionnés (+31 millions d'euros) ;
- l'introduction des starter jobs pour les jeunes travailleurs de 18 à 21 ans (+18 millions d'euros) ;
- la stimulation des travailleurs plus âgés à travailler plus longtemps (+107 millions d'euros).

Concernant les autres mesures du conseil des ministres thématique, le gouvernement précise soit qu'elles n'ont aucune incidence budgétaire en 2018 (et ultérieurement), soit qu'elles seront compensées par d'autres mesures structurelles. Il s'agit des mesures suivantes[18] :

- l'autorisation jusqu'à 500 euros par mois de revenus complémentaires non taxés ;
- la réforme de l'impôt des sociétés ;
- des mesures spécifiques en matière d'e-commerce ;
- l'extension du travail étudiant ;
- l'adaptation de la notion d'emploi convenable des demandeurs d'emploi ;
- la diminution phasée du coût du travail de 100 millions d'euros dans le secteur de la construction ;
- la promotion de la transparence dans les prix des télécommunications ;
- la modification du délai de préavis pendant la période d'essai ;
- l'autorisation du travail intérimaire dans tous les secteurs privés ;
- la création d'obligations vertes (*green bonds)* pour les investisseurs institutionnels ;
- l'introduction du travail intérimaire dans la fonction publique ;
- la réforme de la fonction publique ;
- la promotion du secteur logistique belge ;
- l'introduction d'un système optionnel d'assujettissement à la TVA pour la location de biens immobiliers ;
- l'introduction d'une pension partielle (à partir de 2019) ;
- l'introduction d'un système double pour le 3e pilier de pension (30% sur 940 euros ou 25% sur 1.200 euros) ;
- la promotion du bien-être au travail ;
- la lutte contre le surendettement ;
- la prolongation de la protection sociale aux demandeurs d'emploi présentant des troubles médicaux, mentaux, psychiques ou psychiatriques (MMPP) ;
- l'octroi automatique de droits sur la base des revenus ou du statut ;
- la lutte contre la discrimination sur le marché de l'emploi via des *mystery calls* (appels anonymes) ;
- la promotion de la formation en alternance ;

[18] Présentation powerpoint slides 3, 4 et 5, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 30, 33, 37, 38, 39, 40, 44, 45 et 46.

- l'introduction d'un crédit-pension de 48 mois pour les aidants proches ;
- le contrôle et l'activation des personnes handicapées.

Le gouvernement précise que ces mesures, neutres sur le plan budgétaire, entreront en vigueur, pour la plupart, à partir du 1er janvier 2018. La Cour des comptes souligne dès lors que ces mesures peuvent avoir une incidence budgétaire positive ou négative (voir Partie I, point 4.2 et Partie II, point 2.5.2).

3.3 Amélioration du solde structurel de l'ensemble des pouvoirs publics et de l'entité I (2016-2018)

À la différence du solde de financement, le solde structurel est établi en neutralisant les effets de la conjoncture économique et des mesures *one-off*. Il permet ainsi de mieux appréhender l'effet à moyen et à long terme des décisions budgétaires prises par les pouvoirs publics.

D'après le projet de plan budgétaire 2018, le solde structurel diminuera de 0,3% et s'établira à -0,8% du PIB en 2018 (dont -0,7% pour l'entité I et -0,1% pour l'entité II).

À l'occasion de l'examen du programme de stabilité, la Commission européenne a souligné que la Belgique devait poursuivre en 2018 la trajectoire vers l'équilibre budgétaire structurel. Elle a préconisé de procéder à un ajustement structurel annuel d'au moins 0,6% du PIB[19].

Le tableau ci-dessous mentionne les pourcentages annuels du solde structurel des différentes entités et l'évolution de ces pourcentages au cours de la période 2016-2018.

Tableau – Solde structurel de l'ensemble des pouvoirs publics 2016-2018 (en pourcentages du PIB)

Année	Soldes			Amélioration par rapport à l'année précédente		
	2016	**2017**	**2018**	**2016-2015**	**2017-2016**	**2018-2017**
Solde structurel – ensemble des pouvoirs publics	**-1,80**	**-1,08**	**-0,81**	**+0,24**	**+0,72**	**+0,27**
Entité I	-1,98	-0,93	-0,68	-0,08	+1,05	+0,25
Entité II	0,18	-0,15	-0,13	0,32	-0,33	+0,02

Source : Cour des comptes (sur la base du projet de plan budgétaire pour 2018, p. 8 et 42, et de l'exposé général pour l'année budgétaire 2018, p. 14)

[19] Recommandation du Conseil européen du 11 juillet 2017 concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2017 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour 2017.

L'exposé général du budget 2018 estime aussi le solde structurel de l'entité I pour l'année 2018 à -0,7% du PIB, soit -3.054 millions d'euros[20].

Le rapport du comité de monitoring du 8 juillet 2017 a estimé le solde structurel 2018 de l'entité I à politique inchangée à -1,3% du PIB (-5.801 millions d'euros). Le gouvernement a pris, fin juillet 2017, des mesures structurelles pour un montant de 2.613 millions d'euros (0,6% du PIB de l'année 2017). Le projet de budget 2018 influence encore le solde structurel à concurrence de +134 millions d'euros : -44 millions d'euros, résultant de la révision de plusieurs mesures structurelles et 178 millions d'euros, résultant de l'actualisation des transferts aux communautés et aux régions (voir le point 3.2).

3.4 Amélioration prévue du taux d'endettement

L'ICN a chiffré, le 5 octobre 2017[21], la dette publique pour l'année 2016 à 447,2 milliards d'euros ou 105,7% du PIB.

Le gouvernement estime que le taux d'endettement diminuera de 1,6% en 2017 (de 105,7% à 104,1% du PIB) et de 1,4% en 2018 (de 104,1% à 102,7% du PIB).

En 2017, la dette diminue aussi à concurrence des recettes de la vente d'une partie des actions de BNP Paribas (0,5% du PIB)[22].

L'estimation du taux d'endettement pour 2018 ne tient pas compte de recettes similaires. Dans leur lettre du 31 octobre 2017 à la Commission européenne contenant des informations complémentaires sur le projet de plan budgétaire 2018, les ministres des Finances et du Budget ont annoncé qu'ils analyseraient plus en détail la participation de la Belgique dans les banques.

Tableau – Évolution estimée de la dette publique au cours de la période 2016-2018 (en% du PIB)

	2016	2017	2018
Taux d'endettement[23] [24]	105,7	104,1	102,7
Évolution du taux d'endettement		-1,6	-1,4

[20] Exposé général, p.12.

[21] Voir le rapport Excessif Deficit Procedur (EDP) de l'ICN du 5 octobre 2017 et le communiqué de presse de l'ICN du 20 octobre 2017.

[22] Exposé général, p. 15.

[23] Pour 2016, le tableau tient compte du rapport EDP de l'ICN du 5 octobre 2017. Le projet de plan budgétaire 2018 tient en revanche compte des chiffres du PIB (estimés) repris dans le budget économique de septembre 2017. Le Draft Budgetary Plan (DBP) avait alors estimé le PIB de 2016 à un montant inférieur, de sorte que le taux d'endettement 2016 était supérieur de 0,3%. La diminution de près de 0,3% du taux d'endettement est en principe aussi applicable en 2017 et 2018 (mais n'a pas été intégrée dans le tableau).

[24] L'exposé général (p. 15) tient compte des chiffres du PIB (estimés) repris dans les prévisions à moyen terme du BFP de juin 2017. Ce dernier avait alors estimé le PIB à un montant légèrement inférieur, de sorte que les taux d'endettement 2017 et 2018 étaient supérieurs de 0,2% du PIB par rapport à ceux repris dans le projet de plan budgétaire 2018.

dont endogène	-1,8	-2,1
dont exogène	0,2	0,7

Source : Cour des comptes (sur la base du projet de plan budgétaire pour 2018, p. 9)

3.5 Croissance maximale des dépenses primaires nettes

Comme indiqué ci-dessus, la Commission européenne applique le critère de la croissance maximale des dépenses primaires nettes (« règle des dépenses »), c'est-à-dire des dépenses hors charges d'intérêts. Pour appliquer ce critère, il convient également :

- d'exclure les dépenses qui sont entièrement financées par des recettes provenant de fonds de l'Union européenne ;
- d'exclure les modifications cycliques au niveau des dépenses en matière d'allocations de chômage ;
- d'exclure les mesures uniques en matière de recettes et de dépenses.
- d'échelonner les immobilisations sur une période de quatre ans ;
- d'intégrer les nouvelles recettes ou les augmentations de recettes imposées par la loi parce qu'elles peuvent financer de nouvelles dépenses ;

Contrairement au solde structurel, ce critère est plus facilement prévisible et comprend des facteurs qui sont en principe contrôlés par les pouvoirs publics eux-mêmes.

D'après la Commission européenne, les dépenses primaires nettes ne peuvent, en principe, augmenter qu'à concurrence de la croissance économique potentielle. Pour les États qui n'ont pas encore atteint leur objectif à moyen terme, elle limite cette croissance pour atteindre l'amélioration structurelle requise. Pour la Belgique, la croissance maximale des dépenses primaires nettes s'élève à 1,6% en 2018[25].

La Cour des comptes constate que ni le projet de plan budgétaire, ni l'exposé général n'expliquent ce critère. Dans sa lettre du 27 octobre 2017, la Commission européenne a souligné en ce qui concerne le projet de plan budgétaire 2018 que la Belgique s'écartait de 0,5% du PIB en 2018 de la croissance maximale requise des dépenses primaires nettes[26].

3.6 Examen du projet de plan budgétaire par la Commission européenne

Dans ses prévisions d'automne (voir le tableau ci-dessous), la Commission européenne estime le solde de financement de la Belgique en 2018 à -1,4% du PIB (au lieu de -1,1% dans le projet de plan budgétaire), le solde structurel à -1,5% du PIB (au lieu de -0,8%) et le taux d'endettement à 102,5% du PIB (au lieu de 102,7%).

[25] *Assessment of the 2017 stability programme for Belgium*, 23 mai 2017, p. 16.

[26] Cela correspond à un écart de 1,1% des dépenses primaires nettes.

La différence au niveau du solde structurel résulte pour 0,3% de l'estimation moins favorable de l'amélioration du solde de financement par la Commission européenne (+0,1% au lieu de +0,4% du PIB)[27].

En outre, celle-ci applique, pour la composante cyclique, une correction moindre d'environ 0,4% du PIB pour l'ensemble des pouvoirs publics belges en 2017 et 2018[28].

Le solde structurel 2018 dans les prévisions d'automne susmentionnées s'écarte en conséquence de 0,7% du PIB de celle du projet de plan budgétaire.

Tableau - Soldes et dette de l'ensemble des pouvoirs publics belges au cours de la période 2017-2018 – Prévisions UE et projet de plan budgétaire 2018 (en% du PIB)

	Projet de plan budgétaire	Amélioration estimée	Prévisions d'automne UE	Amélioration estimée
2017				
Solde de financement	**-1,5**	**1,0**	**-1,5**	**1,0**
Solde structurel	**-1,1**	**0,7**	**-1,5**	**0,6**
Dette publique	**104,1**	**1,6**	**103,8**	**1,9**
2018				
Solde de financement	**-1,1**	**0,4**	**-1,4**	**0,1**
Solde structurel	**-0,8**	**0,3**	**-1,5**	**0,0**
Dette publique	**102,7**	**1,4**	**102,5**	**1,3**

Source : Cour des comptes

D'après les prévisions d'automne de la Commission européenne, le solde structurel de la Belgique ne s'améliorera pas en 2018 (contre une amélioration structurelle de 0,6% du PIB en 2017). Dans sa lettre du 27 octobre 2017 relative au projet de plan budgétaire 2018, elle avait déjà souligné que la Belgique s'écartait de l'amélioration structurelle requise (pour l'année 2018 et pour les années 2017 et 2018 prises conjointement). La Commission européenne examinera prochainement de manière plus approfondie le projet de plan budgétaire 2018.

[27] À défaut d'informations, la Commission ne tient pas compte de la réforme de l'impôt des sociétés.

[28] D'après la Commission, l'écart de production deviendra positif en 2018. Par conséquent, la correction relative à l'écart de production est négative en 2018 (-0,1% du PIB).

4 Evolution pluriannuelle des dépenses

4.1 Cadre budgétaire pluriannuel

Conformément à la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral[29], l'exposé général[30] contient un cadre budgétaire pluriannuel.

Le gouvernement s'est basé pour établir ces données sur les paramètres macro-économiques des prévisions économiques du Bureau fédéral du Plan de juin 2017 ainsi que sur les prévisions à moyen terme 2017-2022 publiées par cet organisme à la même date.

Il apparaît qu'après prise en compte de l'incidence attendue des mesures adoptées par le gouvernement dans le cadre du budget initial 2018, le solde de financement de l'entité I (État fédéral et sécurité sociale) passerait de -0,5% du PIB en 2018 à -1,2% en 2019 et en 2020, soit une dégradation de 0,7% (tableau 23 de l'exposé général).

Le solde structurel de la même entité passerait pour sa part de -0,7% en 2018 (-3.054,0 millions d'euros) à -1,1% en 2019 (-4.993 millions d'euros) et à -1,2% en 2020 (-5.631,0 millions d'euros). La neutralisation de l'amélioration conjoncturelle exerce un effet négatif de -915 millions d'euros sur le solde structurel entre 2018 et 2020 (tableau 24 de l'exposé général).

Le niveau d'endettement de l'ensemble des pouvoirs publics passerait, hors vente éventuelle d'actifs, de 102,9% du PIB en 2018 à 101,1% en 2020, soit une réduction de 1,8% sur deux ans (tableau 26 de l'exposé général).

La Cour des comptes constate que les renseignements contenus dans l'exposé général ne répondent pas de manière satisfaisante aux prescriptions de l'article 124/3 de la loi du 22 mai 2003 précitée. Celui-ci prévoit que la programmation budgétaire pluriannuelle doit contenir quatre éléments, à savoir :

- des objectifs budgétaires globaux et transparents exprimés en termes de déficit public et de dette publique ou de tout autre indicateur synthétique tel que les dépenses;
- des projections pour chaque poste majeur de dépenses et de recettes des administrations publiques à politique inchangée ;
- une description des politiques envisagées à moyen terme ayant un impact sur les finances des administrations publiques, ventilées par poste de dépenses et de recettes important, qui montre comment l'ajustement permet d'atteindre les

[29] Article 124/3 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

[30] Doc. parl., Chambre, DOC 54 2688/001, p. 44 à 51.

objectifs budgétaires à moyen terme, en comparaison des projections à politique inchangée ;

- une évaluation de l'effet que, vu leur impact direct à long terme sur les finances des administrations publiques, les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à long terme des finances publiques.

Les tableaux ne reprennent qu'une évolution pluriannuelle à politique inchangée, à partir de 2019, sans mise en rapport avec les objectifs budgétaires pluriannuels globaux.

De même, les développements en appui des tableaux susmentionnés n'individualisent pas les postes majeurs de recettes et de dépenses. De plus, ils ne fournissent pas d'information sur l'impact à moyen terme et l'effet à long terme des politiques pluriannuelles envisagées par le gouvernement. Cette remarque porte notamment sur les conséquences d'un nombre important de décisions adoptées dans le cadre des différents conseils thématiques qui, par leur nature, sont susceptibles d'exercer une influence pluriannuelle. Il aurait été opportun de faire mention de leur effet budgétaire dans le chapitre consacré au cadre budgétaire pluriannuel de l'entité I.

Dans le même ordre d'idées, la Cour estime que l'incidence nette des réductions supplémentaires de recettes fiscales et de cotisations sociales, liées à la mise en œuvre du tax shift au cours de la période 2018-2020, aurait pu être explicitée.

4.2 Réforme de l'impôt des sociétés

En réformant l'impôt des sociétés, le gouvernement entend créer un cadre fiscal stable, capable de faire face aux tendances qui se dessinent sur la scène internationale et d'augmenter l'attrait de l'économie belge. Le gouvernement a ainsi opté pour un abaissement des taux de base, une adaptation du nombre de niches soumises à des pressions de plus en plus importantes au niveau européen et une simplification ou une harmonisation des mesures compensatoires. Dans le même temps, plusieurs directives européennes (Atad)[31] seront transposées en droit belge. Le gouvernement indique que cette réforme sera neutre budgétairement. Pour y arriver, il entend mettre en place des mesures compensatoires qui élargiront la base imposable. Les effets au niveau macroéconomique (notamment les effets retour positifs, les effets négatifs si la situation n'évolue pas et les modifications de comportement des entreprises)[32] n'ont pas été pris en considération[33].

Outre des abaissements de taux, la réforme prévoit sept mesures incitatives et 29 mesures compensatoires. Le SPF Finances a estimé l'incidence budgétaire de la plupart de ces

[31] Directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur.

[32] À l'exception de la déduction des intérêts notionnels, qui se fonde sur le départ de 90% des sociétés de financement.

[33] Cette tâche a été confiée à la BNB. Les résultats de cette étude n'étaient pas encore connus au moment de la finalisation du rapport de la Cour des comptes.

mesures à l'aide du module de calcul MiSIS[34]. Il a effectué ses calculs à partir d'un échantillon représentatif de recettes de l'exercice d'imposition 2015, soit les chiffres les plus récents qui étaient disponibles lors de la clôture des calculs en juillet 2017. Ces données ont été extrapolées à l'exercice d'imposition 2019, en se fondant sur les paramètres macroéconomiques du Bureau fédéral du Plan et ont ensuite été transposées aux années budgétaires. Le SPF met l'accent sur les hypothèses qui ont été formulées et souligne qu'aucune donnée statistique n'était disponible pour un certain nombre de mesures, notamment la mise en place de la consolidation fiscale (500 millions d'euros) et la transposition des directives Atad (750,2 millions d'euros)[35]. En outre, le SPF Finances prévoit une augmentation annuelle du pourcentage de versements anticipés. Il renvoie à cet égard à la mesure prise par le gouvernement visant à renforcer considérablement les pénalités encourues en cas de versements anticipés insuffisants. Le SPF Finances a appliqué un pourcentage de versements anticipés de 62% pour 2018, 65% pour 2019 et 67% pour 2020. Eu égard à l'étendue des conséquences de cette réforme, le SPF Finances procédera à une estimation de son incidence budgétaire lors de la confection de chaque budget.

Les résultats de ce calcul, repris en annexe 1, indiquent un léger excédent pour les années 2018 à 2020, de sorte que la réforme ne sera intégralement neutre sur le plan budgétaire que lorsqu'elle aura atteint sa vitesse de croisière : 208,1 millions d'euros en 2018, 308 millions d'euros en 2019 et 108,4 millions d'euros en 2020.

La Cour a reçu des informations plus détaillées sur la plupart des mesures, ce qui lui permet de formuler les observations suivantes.

La Cour se réfère tout d'abord aux conclusions de son examen des méthodes d'estimation des recettes fiscales appliquées par le SPF Finances[36]. Parmi toutes les recettes estimées au moyen de la méthode macroéconomique, l'impôt des sociétés comporte la marge d'erreurs la plus élevée, principalement à cause du caractère cyclique des entreprises et des effets parfois imprévisibles de leur comportement.

Par ailleurs, la Cour considère que les calculs d'incidence de la réforme ne prêtent pas suffisamment attention aux facteurs suivants, dont la répercussion sur la base imposable peut mettre en cause la neutralité budgétaire. De plus, il est difficile de déterminer si la marge de sécurité des premières années sera suffisante pour couvrir les adaptations de la réforme, d'autant que leur incidence n'a pas été calculée.

---

34 Cet outil permet au SPF Finances de calculer les interactions entre les différentes mesures et la base imposable.

35 Il s'agit de la transposition des directives relatives aux dispositifs hybrides avec des pays tiers, à l'imposition des revenus non distribués de sociétés étrangères contrôlées dans le chef des contribuables contrôleurs et à l'imposition à la sortie lors du transfert d'actions accompagné d'une perte de droits fiscaux.

36 Voir Partie II - Chapitre I - Point 2.2 et annexe 2.

Effets du comportement des entreprises

- L'augmentation temporaire de la déduction des investissements à 20% en 2018 et en 2019 pour les PME pourrait provoquer une concentration des investissements au cours de cette période ;
- l'imposition des réductions de capital, à partir de 2018, pourrait inciter les entreprises à réduire leur capital avant la fin de l'année, selon la réglementation actuelle.

Mesures prises par le gouvernement après les calculs du SPF Finances

- La baisse du taux de l'*exit tax* pour les fonds d'investissement immobilier de 16,5% à 12,5% n'entrera en vigueur que pour les années 2018 et 2019. À partir de 2020, l'*exit tax* augmentera à nouveau à 15%. Le gouvernement peut dès lors s'attendre à une concentration des activités en 2018 et en 2019 ;
- l'instauration d'une *clause d'antériorité*[37] en vue de l'écologisation des frais automobiles des entreprises individuelles risque de créer un impact négatif en 2018 ;
- la modification des phases d'introduction de l'exonération du précompte professionnel pour les bacheliers (40% en 2018, 80% en 2020) aura une incidence plus importante lors de ces années ;
- le relèvement de la déduction RDT (Revenus définitivement taxés) de 95% à 100% ;
- la diminution de la taxation sur les plus-values de cessation, de 15 à 10% et l'ajout de la condition d'âge de 60 ans ;
- la modification de l'ordre des déductions concernant le « panier » ;
- l'adaptation de la mesure relative aux véhicules hybrides ;
- l'instauration d'une condition de salaire de maximum 75.000 euros pour le même dirigeant de plusieurs sociétés liées ;
- la limitation de la compensation des pertes à des établissements fixes au sein de l'Union européenne.

Données obsolètes et situations dépassées

- Les dernières données en matière de déduction des intérêts notionnels datent de 2015. Compte tenu du faible taux d'intérêt des dernières années et du caractère volatile des capitaux propres des entreprises, l'incidence estimée doit être appréhendée avec circonspection ;
- les données relatives aux investissements, utilisées pour l'estimation de la modification des régimes d'amortissement, datent de 2012[38], de sorte qu'elles n'intègrent pas les dernières mesures incitatives, telles que le relèvement de la déduction des investissements en 2016. Les investissements sont dès lors sous-estimés ;

---

[37] Pour les véhicules achetés avant le 1er janvier 2018, le contribuable peut opter pour l'application de la nouvelle formule si elle s'avère plus avantageuse ou sinon conserver la déductibilité fiscale à 75%.

[38] Il s'agit des mêmes données que celles qui figurent dans l'étude du Conseil supérieur des finances « L'impôt des sociétés dans un contexte 'Post-BEPS' » de juillet 2016.

- pour les données relatives aux frais payés anticipativement et aux provisions, le SPF Finances a utilisé les données de Belfirst pour l'exercice 2014 ;
- les réductions de capital reposent sur les données de Belfirst.

Incidence des mesures du conclave sur le budget 2018 initial

- L'activation de l'épargne (12.315 millions d'euros)[39] par l'instauration d'une exonération des plus-values sur actions[40] peut entraîner des retombées sur divers éléments de la base imposable (dont l'impôt sur les bénéfices et la déduction des intérêts notionnels) ;
- un pic d'investissements escompté de la part des fonds d'investissement immobilier aura des répercussions sur les versements anticipés[41].

La Cour des comptes relève aussi que la réforme comporte des recettes non structurelles

- Glissement des recettes de l'enrôlement vers les versements anticipés ;
- limitation des frais payés anticipativement ;
- limitation des frais reportés ;
- modification des régimes d'amortissement ;
- relèvement temporaire de la déduction des investissements ;
- abaissement temporaire de l'*exit tax* à 12,5% ;

Considérant l'ampleur de cette réforme, la Cour des comptes recommande d'actualiser le calcul sur la base des données de l'exercice d'imposition 2016 actuellement disponibles.

L'incidence spécifique de ces éléments sur le budget 2018 est exposée à la Partie II – Chapitre I - point 2.5.3.

5 Solde budgétaire et solde de financement

5.1 Solde budgétaire et solde de financement de l'État fédéral

Dans l'exposé général du budget initial 2018, l'État fédéral estime le solde budgétaire à -4.678 millions d'euros[42] et le solde de financement à -3.136 millions d'euros (-0,70% du PIB) en 2018. Le tableau 7 de l'exposé général donne un aperçu de la composition de ce solde de financement[43]. L'État fédéral estime les recettes fiscales et les charges d'intérêts directement en base SEC. L'estimation des recettes non fiscales et des dépenses primaires

39 Estimation réalisée par la cellule stratégique des Finances : 5% de l'épargne placée sur les comptes d'épargne réglementés au 31 décembre 2016.

40 Voir Partie II – Chapitre II, p. 2.5.2.

41 Voir Partie II, Chapitre II, point 2.5.2.

42 Exposé général, p. 5.

43 Exposé général, p. 16.

est par contre effectuée en base caisse et fait ensuite l'objet des corrections SEC nécessaires.

En guise de clarification, le tableau ci-dessous présente la composition du solde budgétaire et du solde de financement de manière schématique.

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

Description	Estimation 2017		Budget initial 2018	
	Solde de financement	**Solde budgétaire**	**Solde de financement**	**Solde budgétaire**
Recettes fiscales estimées en base SEC	115.603	115.603	119.090	119.090
- Dispense de précompte professionnel	-2.898	-2.898	-2.906	-2.906
- Différence entre SEC et caisse		-279		-279
Sous-total : recettes fiscales, y compris la dispense de précompte professionnel	112.705	112.426	116.184	115.905
- Transferts de recettes fiscales	-60.993	-60.993	-63.185	-63.185
- Correction SEC sur les transferts de recettes fiscales - non fédéral	-48		-9	
- Correction SEC sur les transferts de recettes fiscales - autres			1.502	
Recettes fiscales	**51.664**	**51.433**	**54.492**	**52.720**
Recettes non fiscales estimées en base caisse	6.763	6.763	5.038	5.038
- Transferts de recettes non fiscales	-19	-19	-19	-19
- Correction recettes code SEC 8	-2.601		-976	
- Correction moment d'enregistrement	226		447	
Recettes non fiscales	**4.369**	**6.744**	**4.490**	**5.019**
Budget général des dépenses, crédits de liquidation sections 01 à 46	-51.477	-51.477	-51.407	-51.407
- Correction pour les intérêts compris dans ces crédits	49	49	46	46
- Sous-utilisation	910		900	
- Contribution RNB (section 52)	-2.750		-3.172	
- Dépenses primaires du budget de la dette (section 51)	-39	-39	-29	-29

- Correction dépenses code SEC 8	128		184	
- Correction moment d'enregistrement	143		194	
Dépenses primaires	**-53.036**	**-51.467**	**-53.284**	**-51.390**
Charges d'intérêts estimées en base SEC (section 51)[44]	-9.345	-9.345	-8.871	-8.871
- Correction intérêts d'autres sections	-49	-49	-46	-46
- Correction intérêts des organismes à consolider	-25		-24	
Charges d'intérêts	**-9.419**	**-9.394**	**-8.941**	**-8.917**
Solde primaire des organismes à consolider	**159**		**78**	
Corrections non ventilées	**125**		**29**	
Dépenses code SEC 8 de la section 51 (hors achat de titres dans le cadre de la gestion de la dette)		**-2.074**		**-2.110**
Solde pouvoir fédéral	**-6.138**	**-4.758**	**-3.136**	**-4.678**

Source : Exposé général et Cour des comptes

S'appuyant sur les commentaires repris dans l'exposé général et sur les informations supplémentaires fournies par le SPF Stratégie et Appui, la Cour des comptes constate que la plupart des corrections précitées sont suffisamment étayées.

Recettes fiscales : différence entre SEC et caisse

Pour se conformer au principe SEC des droits constatés, l'ICN opère, selon le type de recettes fiscales, un glissement d'un ou deux mois sur les recettes de caisse lors de l'établissement des comptes nationaux. Ainsi, les recettes fiscales correspondent aux enrôlements sous-jacents ou à l'activité économique. L'exposé général tient compte, dans le budget 2018, d'un glissement sur les droits constatés de -279 millions d'euros pour déterminer les recettes de caisse. Comme lors des budgets précédents, le SPF Finances a fourni à la Cour le détail par type de recettes fiscales, mais sans produire les calculs sous-jacents. La correction de -279 millions d'euros concerne surtout un glissement pour les rôles des sociétés (-177,9 millions d'euros) et la TVA (-94,5 millions d'euros).

[44] Des crédits de 9.285 millions d'euros sont inscrits à la section 51 du budget général des dépenses 2017. Le SPF Finances y inscrira des crédits supplémentaires pour combler la différence de 60 millions d'euros.

Par dérogation à l'article 19 de la loi du 22 mai 2003, tel que modifié par la loi du 25 décembre 2016, le budget des voies et moyens contient une estimation des recettes fiscales en base de caisse (et non sur la base des droits constatés).

Transferts fiscaux : correction SEC de 1.502 millions d'euros pour le décompte de l'autonomie fiscale 2015-2017 (1.350 millions d'euros) ainsi que pour l'impôt des personnes physiques et la TVA alloués aux communautés et aux régions (152 millions d'euros)

La taxe additionnelle régionale sur l'impôt des personnes physiques (l'autonomie fiscale) a été calculée, pour la période 2015-2017, à partir d'un facteur d'autonomie provisoire (voir aussi partie III, chapitre premier, point 3). L'actualisation du facteur d'autonomie montre qu'un excédent de 1.461 millions d'euros a été versé aux communautés et aux régions pour cette période (soit plus de 0,32% du PIB). Le calcul du solde de financement du pouvoir fédéral pour 2018 déduit ce montant. Le solde de financement du pouvoir fédéral enregistre dès lors une augmentation unique de 1.461 millions d'euros, tandis que celui des communautés et régions baisse aussi de façon unique à concurrence du même montant.

La retenue en termes de caisse est toutefois limitée, de sorte que le pouvoir fédéral ne déduira effectivement que 111 millions d'euros sur les transferts de 2018. Le calcul du solde de financement SEC intègre dès lors une correction de 1.350 millions d'euros.

Par ailleurs, l'augmentation de la part de l'impôt des personnes physiques et de la TVA due aux communautés et aux régions est également limitée. Le calcul du solde de financement SEC tient compte d'une correction de 152 millions d'euros sur les versements trop élevés.

Recettes non fiscales : droits constatés

Pour déterminer le solde de financement, le pouvoir fédéral tient compte, en matière de recettes non fiscales, des recettes de caisse (après transferts à concurrence de 5.019 millions d'euros) et non des droits constatés. L'estimation de ces derniers dans le budget 2018 est plus élevée de 18,4 millions d'euros, dont 17,8 millions d'euros pour la récupération des créances alimentaires.

Dépenses primaires : sous-utilisation

L'exposé général estime à 900 millions d'euros la sous-utilisation des dépenses primaires en 2018. Ce montant correspond à celui prévu par le gouvernement au moment de la confection du budget 2017 ajusté (910 millions d'euros). Ces dernières années, le gouvernement a systématiquement réalisé la sous-utilisation prévue des dépenses primaires[45].

---

[45] Voir également *Doc. parl.*, Chambre, 19 mai 2017, DOC 54 2411/002, *Commentaires et observations sur les projets (d'ajustement) du budget de l'État pour l'année budgétaire 2017*, rapport adopté en assemblée générale de la Cour des comptes du 19 mai 2017, p. 103. La sous-utilisation réalisée oscillait entre 900 millions et 1.100 millions d'euros.

S'agissant des organismes fédéraux et des institutions publiques de sécurité sociale, l'exposé général prévoit pour 2018 une sous-utilisation s'élevant respectivement à 85 millions d'euros et à 134 millions d'euros. La sous-utilisation réalisée pour les organismes fédéraux oscillait ces dernières années entre 150 et 300 millions d'euros. Les institutions publiques de sécurité sociale ont aussi systématiquement réalisé au cours des dernières années la sous-utilisation préconisée.

Le gouvernement a en outre décidé une sous-utilisation supplémentaire de 75 millions d'euros. Il n'est pas clair, dans l'état actuel des choses, si l'entité I sera en mesure de réaliser la sous-utilisation des dépenses primaires au sein de l'administration centrale, des organismes fédéraux ou des institutions publiques de sécurité sociale. Cette sous-utilisation est dès lors imputée en tant que correction non ventilée sur le résultat SEC de l'entité I (voir le point 4.3 ci-après). La Cour des comptes signale que la sous-utilisation totale pour l'entité I s'élève par conséquent à près d'1,2 milliard d'euros[46].

Si l'objectif est de ne pas utiliser les crédits (ou une partie de ceux-ci) sur une base structurelle, la Cour des comptes recommande à nouveau de réduire effectivement ces crédits au lieu de les bloquer et de les limiter administrativement en cours d'année. En effet, le budget doit donner une image aussi fidèle que possible des dépenses prévues.

5.2 Solde budgétaire et solde de financement de la sécurité sociale

Dans l'exposé général, le gouvernement fédéral estime le solde de financement de la sécurité sociale à +209 millions d'euros (+0,05% du PIB) en 2018. Le tableau 19 de l'exposé général contient un relevé des corrections SEC apportées au solde budgétaire pour déterminer le solde de financement de la sécurité sociale[47].

5.3 Solde de financement de l'entité I

Dans l'exposé général, le gouvernement fédéral estime le solde de financement 2018 de l'entité I à -2.461 millions d'euros (-0,55% du PIB)[48]. Ce solde tient compte des éléments suivants :

- le solde de financement du pouvoir fédéral : -3.136 millions d'euros ou -0,70% du PIB (voir le point 4.1) ;
- le solde de financement de la sécurité sociale : +209 millions d'euros ou +0,05% du PIB (voir le point 4.2) ;
- plusieurs mesures non réparties : +98 millions d'euros ou +0,02% du PIB. Il s'agit essentiellement de la sous-utilisation supplémentaire de 75 millions d'euros (voir le point 4.1) ;

---

46 1.194 millions d'euros exactement (soit la somme de 900 millions d'euros, 85 millions d'euros, 134 millions d'euros et 75 millions d'euros).

47 Exposé général, p. 40-43.

48 Exposé général, p. 10.

- la correction conjoncturelle : +368 millions d'euros ou +0,08% du PIB (voir le point 2).

5.4 Solde de financement de l'entité II

L'exposé général et le projet de plan budgétaire tiennent compte d'un solde de financement de l'entité II de -2.481 millions d'euros (-0,55% du PIB) en 2018[49]. Il s'agit de l'estimation du solde de financement :

- des communautés et des régions : -2.444 millions d'euros (-0,54% du PIB) ;
- des pouvoirs locaux : -37 millions d'euros (-0,01% du PIB). Cette estimation se base sur les prévisions à moyen terme 2017-2022 du BFP[50].

Par rapport au programme de stabilité, l'estimation du solde de financement de l'entité II se détériore de -0,12% du PIB.

L'estimation pour les communautés et les régions (voir aussi le tableau) tient compte des éléments suivants :

- les soldes de financement ou les objectifs estimés par elles lors de la confection du projet de plan budgétaire 2018 : -437 millions d'euros (-0,10% du PIB) ;
- les dépenses tenues par elles en dehors des objectifs budgétaires : -2.007 millions d'euros (-0,44% du PIB). Le projet de plan budgétaire 2018 commente ces dépenses[51] [52], qui concernent surtout la révision du facteur d'autonomie[53] (voir aussi le point 3.2) et plusieurs investissements.

---

49 Exposé général, p. 13-14, et projet de plan budgétaire 2018, p. 11. Le tableau 8 figurant à la page 11 du projet de plan budgétaire 2018 tient compte pour la Belgique d'un montant de recettes de 50,7% du PIB et d'un montant de dépenses équivalant à 51,8% du PIB. Le solde s'élève à -1,1% du PIB, soit -4.942 millions d'euros, dont -2.461 millions d'euros pour l'entité I et – 2.481 millions d'euros pour l'entité II.

50 Voir le rapport du comité de monitoring du 8 juillet 2017, p. 93.

51 Le projet de plan budgétaire adapte, pour la Région wallonne, les dépenses hors objectif budgétaire de +50,0 millions d'euros. En conséquence le plan ne tient plus compte d'une dépense hors objectif budgétaire pour le décompte des années antérieures de la loi spéciale de financement. Les dépenses hors objectif budgétaire de la Région wallonne s'accordent ainsi avec la révision du facteur d'autonomie. En ce qui concerne la Communauté flamande et la Région de Bruxelles-Capitale, le projet de plan budgétaire contient bien une dépense hors objectif budgétaire pour le décompte des années précédentes de la loi spéciale de financement (respectivement 68 et 32 millions d'euros).

52 Le projet de plan budgétaire tient compte pour la Région de Bruxelles-Capitale d'une correction de -380 millions d'euros pour les facteurs mentionnés.

53 Communauté flamande 937 millions d'euros. Région wallonne 409 millions d'euros. Région de Bruxelles-Capitale 115 millions d'euros.

Tableau – Solde de financement global 2018 des communautés et des régions selon le projet de plan budgétaire(en millions d'euros)

Description	Objectif solde de financement	Dépenses hors objectif budgétaire	Solde de financement SEC
Communauté flamande	+1	-1.218	-1.217
Communauté française	-221	0	-221
Région wallonne	-217	-409	-626
Région de Bruxelles-Capitale	0	-380	-380
Communauté germanophone	0	0	0
Commissions communautaires française, flamande et commune	-	-	-
Total communautés et régions	**-437**	**-2.007**	**-2.444**

Source : Cour des comptes (à partir du projet de plan budgétaire)

Les soldes de financement estimés par les communautés et les régions dans le cadre du projet de plan budgétaire 2018 ne sont pas totalement conformes à leurs budgets 2018.

Au total, le solde de financement SEC découlant des budgets des communautés et des régions est moins favorable à concurrence de 81 millions d'euros[54].

Les communautés et les régions doivent en outre veiller à ce que les pouvoirs locaux réalisent leurs estimations.

6 Solde structurel

Le solde structurel exclut les mesures non récurrentes, mais il intègre une correction cyclique qui repose sur l'écart de production (*output gap).* Lorsque la production réelle (le PIB) d'un pays est inférieure à la production potentielle, il est question d'un écart de production négatif. Dans ce cas, l'État membre peut réduire le besoin de financement à raison d'un certain pourcentage de l'écart de production négatif (composante cyclique).

L'estimation de l'écart de production se base sur les estimations des prévisions à moyen terme 2017-2022 du BFP. L'écart de production négatif de la Belgique s'élevait à 1,1% du PIB en 2016 et sera quasi nul en 2020[55]. En 2018, l'écart de production diminuera de 0,3% du PIB pour s'établir à 0,6% du PIB (croissance réelle de 1,6% contre une croissance potentielle de 1,3%). La composante cyclique dont la Belgique peut tenir compte s'élève à

54 Soit +10 (Communauté flamande), -50 (Région wallonne) et -42 millions d'euros (Région de Bruxelles-Capitale)

55 L'écart de production négatif de la Belgique diminue de 0,2% en 2017, pour ensuite diminuer chaque année d'environ 0,3% au cours de la période 2018-2020.

60,5% de l'écart de production négatif, dont 40,8% pour l'entité I et 19,7% pour l'entité II. La composante cyclique s'élève donc à 0,34% du PIB en 2018 (contre 0,5% en 2017).

L'exposé général présente la composition du solde structurel de l'entité I, de l'entité II et de la Belgique[56].

Le solde structurel de la Belgique s'élèvera à -0,81% du PIB en 2018, ce qui représente -3.653 millions d'euros. Le passage du besoin de financement (-4.942 millions d'euros) au solde structurel de la Belgique est opéré de la manière suivante :

- neutralisation des mesures non récurrentes. Il s'agit de l'élimination des recettes non récurrentes à hauteur de 218 millions d'euros ou 0,05% du PIB (prélèvement anticipé de l'épargne-pension et modification de la part des versements anticipés dans l'impôt des sociétés) ;
- correction pour la composante cyclique relative à l'écart de production négatif (+1.507 millions d'euros ou +0,34% du PIB).

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

La loi du 10 avril 2014[57] a modifié certaines dispositions de la loi du 22 mai 2003 afin d'assurer la concordance avec la réglementation budgétaire européenne (*Six Pack*[58], Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (*Fiscal Compact*[59]) et *Two Pack*[60]).

La loi du 10 avril 2014 modifiant la loi du 16 mai 2003[61] a également imposé ces obligations budgétaires européennes aux communautés et aux régions. L'accord de coopération du

---

56 Exposé général, p. 13 et 14.

57 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.

58 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 rétablir les déséquilibres macroéconomiques. Il est applicable aux 28 États membres.

59 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 1er avril 2014.

60 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 davantage 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.

61 Loi du 10 avril 2014 modifiant, en vue de transposer partiellement la directive 2011/85/UE, la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation de la Cour des comptes.

13 décembre 2013 coordonne les efforts budgétaires entre les autorités fédérales, régionales et locales et veille à leur respect par chacune de ces autorités[62].

L'annexe 2 du présent rapport contient un aperçu des modifications légales ayant une incidence sur la confection du projet de budget fédéral. La Cour des comptes a examiné si ces nouvelles obligations ont été respectées et où les informations complémentaires à fournir dans le cadre de ces obligations pourraient être trouvées.

Le projet de budget fédéral (et en particulier l'exposé général) répond aux nouvelles exigences budgétaires, hormis en ce qui concerne la date de dépôt (15 octobre) et l'évaluation triennale des prévisions budgétaires par une instance indépendante. Le gouvernement a déposé le projet de budget fédéral (exposé général) à la Chambre le 20 octobre 2017. La section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des finances a signalé à la Cour qu'elle réaliserait l'évaluation triennale des prévisions budgétaires avant la fin de l'année 2017.

L'exposé général[63] n'énumère pas tous les organismes et fonds qui ne sont pas repris dans le budget mais qui font partie du périmètre de consolidation[64]. Le SPF Stratégie et Appui souligne que les organismes mentionnés couvrent les flux et les soldes les plus importants des organismes à consolider avec le pouvoir fédéral[65].

---

[62] Accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'État fédéral, les communautés, les régions et les commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1er, du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

[63] Exposé général, p. 156 et 157 (tableau 2).

[64] Tel que défini par l'Institut des comptes nationaux.

[65] Exposé général, p. 153.

PARTIE II

Recettes de l'Entité I

CHAPITRE I

Recettes du pouvoir fédéral

1 Évolution générale des recettes

Les recettes estimées (courantes et de capital) du projet de budget initial 2018 s'élèvent à 120.942,9 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 1,5% (+1.753,6 millions d'euros) par rapport aux réalisations probables de 2017. Les transferts atteignent 63.204,0 millions d'euros, en hausse de 2.192,2 millions d'euros (+3,6%) par rapport aux transferts probables pour 2017.

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

	Réalisation probable 2017	Initial 2018	Différence	%
Recettes totales	**119.189,3**	**120.942,9**	**1.753,6**	**1,5%**
Recettes fiscales	112.426,3	115.904,9	3.478,6	3,1%
Recettes non fiscales	6.763,0	5.038,0	-1.725,0	-25,5%
Transferts totaux	61.011,8	63.204,0	2.192,2	3,6%
Union européenne	3.290,5	3.427,5	137,0	4,2%
Régions	18.934,4	19.046,6	112,2	0,6%
Communautés	24.323,2	24.922,3	599,1	2,5%
Sécurité sociale	13.972,4	15.298,7	1.326,3	9,5%
Divers	491,3	508,9	17,6	3,6%
Budget des voies et moyens	58.177,5	57.738,9	-438,6	-0,8%
Recettes fiscales	51.433,0	52.720,2	1.287,2	2,5%
Recettes non fiscales	*6.744,5*	*5.018,7*	*-1.725,8*	*-25,6%*
Pourcentage des voies et moyens	***48,8%***	***47,7%***		

Source : exposé général[66] et Cour des comptes

[66] Exposé général, tableau 9 (p. 22) et tableau 10 (p. 25).

Le solde, qui s'élève à 57.738,9 millions d'euros, est inscrit au budget des voies et moyens. Ce solde diminue de 0,8% (-438,6 millions d'euros) par rapport aux réalisations probables pour 2017. Cette diminution s'explique par une baisse des recettes non fiscales (-1.725,0 millions d'euros), principalement due à la suppression du produit exceptionnel de la vente des actions BNP Paribas en 2017. La part des voies et moyens par rapport aux recettes totales (47,74%) baisse aussi par rapport aux réalisations probables pour 2017 (48,81%).

À la suite de la sixième réforme de l'État, une part des dotations aux communautés est comprise dans les dépenses primaires et doit donc être financée par le biais des voies et moyens. Ces dotations s'élèvent à 13.090,4 millions d'euros, en hausse de 410,1 millions d'euros par rapport au budget ajusté 2017 (12.680,3 millions d'euros). Les voies et moyens sont examinés plus en détail aux points 2 et 3 du présent chapitre.

2 Recettes fiscales

2.1 Évolution des recettes de caisse

Les recettes de caisse pour 2018 sont évaluées à 115.904,9 millions d'euros, soit une augmentation de 3.478,6 millions d'euros (+3,1%) par rapport aux recettes probables de 2017.

Les recettes fiscales du précompte professionnel (+0,5% ou 202,8 millions d'euros) demeurent quasiment constantes en raison, d'une part, de la croissance autonome (+3,2% ou +1.538,2 millions d'euros) et, d'autre part, des mesures relatives au *tax shift* (-1.599,2 millions d'euros). La Cour des comptes fait observer qu'il n'a pas été tenu compte de la diminution des recettes, liée à l'exonération supplémentaire du précompte professionnel accordée au secteur de la construction (-100 millions d'euros).

L'évolution des versements anticipés (+7,6% ou 845,4 millions d'euros) résulte essentiellement d'une augmentation des versements anticipés à l'impôt des sociétés (+865,1 millions d'euros). Cette hausse s'explique par une croissance autonome de 520,1 millions d'euros et par les mesures du conclave (345 millions d'euros), à savoir une augmentation attendue des recettes résultant des meilleures réalisations au cours du deuxième trimestre 2017 (+104,3 millions d'euros), l'arrivée à vitesse de croisière d'un certain nombre de mesures de lutte contre la fraude fiscale (+140 millions d'euros) et la réinscription de recettes relatives aux fonds d'investissement immobilier (+100 millions d'euros). Les versements anticipés à l'impôt des personnes physiques diminuent de 19,8 millions d'euros à la suite de la réforme de l'impôt des sociétés (-74,3 millions d'euros).

La TVA au sens strict augmente (+3,7% ou 1.106,1 millions d'euros), principalement en raison de la croissance autonome.

Les recettes d'accises progressent (+4,5% ou 403,1 millions d'euros) à la suite de l'augmentation des accises sur les carburants (+231,7 millions d'euros) et sur le tabac (+119,7 millions d'euros), de l'indexation des accises (93,5 millions d'euros) et de l'introduction d'accises sur les boissons sucrées (62 millions d'euros).

L'augmentation du précompte mobilier (11,4% ou 536,0 millions d'euros) s'explique en grande partie par la croissance autonome du précompte mobilier sur les dividendes (5,6% ou 156 millions d'euros) et les mesures du conclave (+272,2 millions d'euros), à savoir le renforcement de la taxe de transparence (+50 millions d'euros), l'adaptation de la taxe sur les plus-values de titres de créances (+125 millions d'euros) et la réforme de l'impôt des sociétés (+97,2 millions d'euros).

L'augmentation des recettes « Droits et taxes divers » (+14,1% ou 415,9 millions d'euros) s'explique essentiellement par l'incidence de nouvelles mesures fiscales, comme l'augmentation de la taxe boursière (50 millions d'euros), la lutte contre la fraude fiscale (75 millions d'euros) et l'introduction d'une taxe sur les comptes de titres (+254 millions d'euros).

Les mesures fiscales sont abordées en détail au point 2.3.

2.2 Estimation de base par le SPF Finances

Généralités

Le budget des voies et moyens est établi en base de caisse. Depuis 2014, le SPF Finances estime d'abord les recettes fiscales en base SEC et il les transpose ensuite en recettes de caisse par le biais des « corrections de caisse » (-3.184,9 millions d'euros). Ces corrections concernent principalement les recettes des impôts directs et, en particulier, celles du précompte professionnel[67]. En effet, du point de vue du SEC, les recettes du précompte professionnel (47.206,9 millions d'euros) sont estimées de manière brute, donc sans tenir compte des diverses dispenses de versement que le SPF Finances estime à 2.906,4 millions d'euros pour 2018[68].

Pour l'estimation des recettes en base SEC, le service d'encadrement Expertise stratégique du SPF Finances utilise un modèle macroéconomique désagrégé[69] pour les catégories de recettes les plus importantes (impôt des personnes physiques, impôt des sociétés, TVA et accises).

La Cour des comptes a réalisé un examen de ces méthodes d'estimation. Une synthèse des résultats de cet examen figure en annexe 3[70].

---

[67] Les autres corrections concernent la neutralisation des délais de paiement et la neutralisation des paiements Union Économique Belgo-Luxembourgeoise (UEBL) dans les recettes d'accises, voir l'exposé général, p. 31. En 2018, aucun impôt UEBL ne sera prélevé. La Cour des comptes n'a pas reçu d'explication à ce sujet.

[68] Ce montant ne tient pas compte de l'exonération pour le secteur de la construction (100 millions d'euros) et les *startersjobs* (18 millions d'euros).

[69] Le budget initial 2018 s'appuie sur les paramètres macroéconomiques fixés par le Bureau fédéral du plan dans le budget économique de juin 2017.

[70] Le rapport intégral « Estimation des recettes fiscales - organisation et processus » sera disponible à partir du 21 novembre 2017 sur le site internet de la Cour des comptes (www.courdescomptes.be).

Lors du conclave budgétaire de 2016, le gouvernement a constitué une *task force* chargée d'évaluer ces méthodes d'estimation et de les améliorer. Cette *task force* n'a pas encore terminé ses travaux. Dans sa réponse à l'examen de la Cour des comptes, le ministre des Finances a communiqué que la méthode d'estimation macroéconomique fera l'objet d'une analyse externe.

Le SPF Finances indique aussi que le modèle macroéconomique de l'impôt des personnes physiques et de l'impôt des sociétés devra être revu en raison des mesures prises par le gouvernement dans le cadre du présent budget, à savoir l'introduction de revenus exonérés d'impôts, qui influencent le coefficient d'élasticité de l'impôt des personnes physiques, et la réforme de l'impôt des sociétés.

Comme mentionné au chapitre I, point 2, le gouvernement prévoit une correction conjoncturelle générale (+368 millions d'euros). Cette correction influencera surtout les recettes fiscales.

En ce qui concerne le précompte mobilier, le service d'encadrement utilise une méthode spécifique. La Cour des comptes a reçu tardivement des informations à ce propos, lesquelles ne contenaient toutefois pas la note de calcul utilisée. La Cour n'est donc pas en mesure d'apprécier comment le service d'encadrement intègre l'impact des bonis de liquidation exonérés et des réserves de liquidation. En effet, si ces anciennes mesures ont entraîné les années précédentes une augmentation des recettes, elles sont désormais susceptibles d'entraîner une diminution de celles-ci dans les budgets à venir.

Estimation des recettes probables pour 2017

Les réalisations probables de l'année en cours constituent l'un des points de départ pour l'estimation des recettes de l'année suivante dans les modèles précités. Il importe donc que le SPF Finances évalue les recettes de l'année en cours aussi correctement que possible.

En juin 2017, le SPF Finances a procédé à l'estimation des recettes fiscales pour l'année 2017. Cela signifie que les réalisations connues se limitent à cinq mois maximum (recettes de caisse jusqu'en mai, transposées en termes SEC) et qu'elles doivent donc être extrapolées à partir d'estimations pour la période restante. Le SPF Finances utilise le modèle macroéconomique pour l'impôt des sociétés, la TVA et les accises et applique les paramètres les plus récents du Bureau fédéral du plan. Les autres recettes sont estimées par le biais d'estimations spécifiques du SPF Finances.

Le SPF Finances a également tenu compte de l'incidence des mesures reprises dans l'exposé général de l'ajustement du budget 2017, en fonction de leur entrée en vigueur.

Ainsi, sur la base des recettes du premier trimestre, le SPF Finances a réduit les recettes supplémentaires résultant de l'augmentation du taux de TVA sur l'électricité (-51 millions d'euros), l'augmentation des accises sur le tabac (-52,4 millions d'euros) et les produits énergétiques (-5,1 millions d'euros). La réglementation n'ayant pas été mise en œuvre en temps voulu, il n'a plus repris de recettes supplémentaires concernant les fonds d'investissement immobiliers (-100 millions d'euros) et le projet *crossborder* (-75,3

millions d'euros). Il suppose que l'incidence de la déduction des intérêts notionnels (+325 millions d'euros) a entre-temps été intégrée dans les versements anticipés du premier trimestre et est comprise, par extrapolation, dans les trimestres suivants.

Le SPF Finances a majoré les versements anticipés à l'impôt des sociétés (+170 millions d'euros) sur la base des réalisations supérieures au cours des cinq premiers mois de 2017. Les recettes estimées sont à présent supérieures d'un milliard d'euros aux recettes de 2016. Le SPF estime qu'un montant de 250 millions d'euros peut être imputé au glissement de l'enrôlement vers les versements anticipés, à la suite d'une pénalisation plus importante des versements anticipés insuffisants. Cette estimation sera ou non confirmée par les enrôlements 2018 et 2019.

Enfin, suite à la suppression des *Excess Profit Rulings* (118,6 millions d'euros), le SPF Finances n'a pas tenu compte des recettes supplémentaires de l'enrôlement de l'exercice d'imposition 2016 parce que les dispositions légales[71] n'avaient pas encore été adoptées.

La Cour des comptes souligne qu'elle n'a reçu aucune information quant à l'estimation des recettes probables relatives au précompte mobilier.

Estimation des recettes de base en 2018
Lors du conclave budgétaire, le gouvernement a relevé la base de départ des versements anticipés à concurrence de 100 millions d'euros (correction technique), puisque l'augmentation des recettes s'est poursuivie au cours des mois qui ont suivi le rapport de monitoring[72]. Comme mentionné ci-dessus, on ne sait pas s'il s'agit de recettes structurelles ou d'un glissement de l'enrôlement vers les versements anticipés.

Contrairement aux années précédentes, l'estimation des recettes de base ne reprend pas l'incidence du taux d'intérêt relatif à la déduction des intérêts notionnels ni de la suppression des *Excess Profit Rulings,* laquelle a été intégrée dans la réforme de l'impôt des sociétés (voir le point 2.5.3).

Enfin, la Cour des comptes souligne que diverses mesures font l'objet de recours :

- devant la Cour constitutionnelle concernant la TVA sur les jeux de hasard et les paris en ligne, la *fairness tax*, l'impôt des sociétés sur les intercommunales, la TVA sur la chirurgie plastique pour des raisons esthétiques et la taxe boursière pour les agents de change étrangers[73] ;
- devant la Cour européenne de justice concernant la suppression des *Excess Profit Rulings*.

---

[71] Projet de loi portant des dispositions fiscales diverses, adopté en conseil des ministres du 22 juin 2017.

[72] Au 12 octobre 2017, les versements anticipés de l'impôt des sociétés s'élèvent à 2.512,9 millions d'euros de plus que le 12 octobre 2016 (10.259 millions d'euros contre 7.746 millions d'euros).

[73] Le SPF Finances a communiqué l'incidence suivante : TVA sur les jeux de hasard en ligne (45 millions d'euros), *fairness tax* (estimation exercice d'imposition 2016 : 70 millions d'euros), TVA sur la chirurgie plastique (incidence budgétaire prévue : 82 millions d'euros, mais les réalisations ne sont pas encore connues).

2.3 Recettes fiscales (base SEC)

Alors que dans son rapport du 8 juillet 2017, le comité de monitoring estimait les recettes fiscales en base SEC à 118.102,2 millions d'euros, le projet de budget les estime à 119.089,8 millions d'euros. L'augmentation (+987,6 millions d'euros) est surtout due au relèvement de l'assiette de départ des versements anticipés (100 millions d'euros) et à l'intégration de l'incidence des mesures fiscales décidées lors des conclaves budgétaires des 28 juillet et 29 septembre 2017 (903,0 millions d'euros). La Cour des comptes fait observer que la réforme des intérêts moratoires et de retard (20,1 millions d'euros) n'est pas intégrée.

Selon le gouvernement, la réforme de l'impôt des sociétés ne devrait pas avoir d'incidence sur les recettes fiscales, partant de l'hypothèse que cette réforme aura un effet budgétairement neutre. Il n'en reste pas moins qu'elle influence de manière réciproque les différents postes de recettes. La Cour renvoie à cet égard au tableau 5 – « Incidence complémentaire des mesures fiscales en 2018 »[74] de l'exposé général (p. 91).

Par ailleurs, le gouvernement a pris plusieurs mesures fiscales lors des conclaves thématiques consacrés à la sécurité, au développement économique et à la cohésion. L'incidence de celles-ci est comprise dans la provision « nouvelles mesures » ou doit être compensée au sein de l'enveloppe du ministre compétent (voir la Partie I – point 3.1 du rapport). La Cour ignore toutefois comment cette compensation sera effectuée.

Le gouvernement a encore pris plusieurs nouvelles mesures fiscales après le dépôt du projet de budget (voir le point 2.5.2). Celles-ci ne sont pas reprises dans l'exposé général.

2.4 Réalisation des mesures fiscales du conclave de 2016

Généralités

La Cour des comptes a, dans son 174e Cahier, examiné le rendement des mesures fiscales que le gouvernement a arrêtées lors des différents conclaves budgétaires en 2016[75]. Il avait évalué leur rendement à 2.453,0 millions d'euros. Les mesures ont été exécutées en grande partie par les lois-programmes des 26 décembre 2015 et 1er juillet 2016.

Le montant estimé ne comprend cependant pas le produit de la nouvelle régularisation fiscale (66 millions d'euros) et de la suppression des *Excess Profit Rulings* (349 millions d'euros). Le gouvernement a qualifié ces mesures de corrections techniques. L'estimation ne tient pas davantage compte de la baisse des recettes fiscales dans le cadre du tax shift.

Suivi des mesures fiscales

S'appuyant sur des données émanant du service d'études du SPF Finances, la Cour des comptes a essayé de vérifier dans quelle mesure le gouvernement a réalisé le produit escompté de ces mesures et a bien évalué le coût réel des réductions d'impôts. Elle n' a

---

74 Voir la ligne « Mesures réforme impôt des sociétés ».

75 Cela concerne les conclaves budgétaires de juillet 2015, d'octobre 2015 et d'avril 2016.

pu chiffrer avec précision le rendement des plusieurs mesures fiscales parce que les codes nécessaires n'ont pas été prévus dans les déclarations fiscales (par exemple, la taxe de transparence dont le produit était estimé à 460 millions d'euros) ou dont les produits sont confondus dans l'ensemble des recettes (par exemple, l'augmentation du précompte mobilier, les mesures Panama, dont l'estimation s'élève à 65 millions d'euros, et les réductions d'impôts dans le cadre du tax shift). Il n'est par conséquent pas possible de déterminer le rendement de ces mesures, d'identifier correctement les causes des différences et d'évaluer le financement du tax shift.

Un certain nombre de mesures n'ont pas atteint le rendement estimé parce que le cadre législatif n'est pas entré en vigueur dans les délais (la réforme du cadre réglementaire des fonds immobiliers réglementés et de la création d'un véhicule d'investissement immobilier spécialisé (250 millions d'euros), ainsi que l'économie collaborative (20 millions d'euros) ou parce que le gouvernement, dans une phase ultérieure, a diminué lui-même ce rendement (le rendement de la mesure axée sur les contrôles ciblés de l'application impropre du taux de TVA réduit et les recettes estimées découlant de l'augmentation de la TVA sur l'électricité). Les mesures suivantes ont généré un montant de recettes inférieur aux estimations : l'augmentation des accises sur le tabac (-113,7 millions d'euros) et sur l'alcool (-32 millions d'euros), la taxe diamant (-12,8 millions d'euros) et la TVA sur les jeux de hasard (-28,1 millions d'euros).

Selon l'estimation réalisée, la régularisation fiscale permanente[76] devait rapporter 250 millions d'euros mais elle n'a été mise en œuvre que tardivement. Compte tenu, notamment, des problèmes liés aux compétences du point de contact central et de l'absence d'accords de coopération avec les régions, le nombre de demandes de régularisation introduites et de dossiers clôturés est resté en deçà des attentes. Les réalisations se sont élevées à 35,2 millions d'euros, dont seulement 8,8 millions d'euros se rapportaient à la nouvelle régularisation fiscale.

Les recettes fiscales de 2016 ont en outre été influencées positivement par quelques mesures gouvernementales contenues dans le projet de budget pour 2017, à savoir le régime légal en vue de la suppression des *Excess Profit Rulings* (recettes uniques pour correction des années d'imposition antérieures à 2016 à hauteur de 391 millions d'euros) et l'effet anticipatif de l'augmentation du précompte mobilier de 27% à 30% à partir du 1er janvier 2017 (montant estimé à 189 millions d'euros lors du contrôle budgétaire de 2017).

Réductions d'impôts dans le cadre du tax shift

Pour les mêmes raisons que celles mentionnées ci-dessus, le SPF Finances n'est pas toujours en mesure de calculer le coût réel des réductions d'impôts dans le cadre du tax shift.

Ainsi, le SPF Finances intègre parfois dans son monitoring les effets budgétaires des mesures fiscales visant à étendre la dispense de versement du précompte professionnel.

[76] Loi du 21 juillet 2016 visant à instaurer un système permanent de régularisation fiscale et sociale.

Sont plus particulièrement visées ici l'extension de la dispense du versement du précompte professionnel pour le travail de nuit et en équipe (150 millions d'euros) et la réduction du précompte professionnel (270 millions d'euros) dans le cadre du pacte de compétitivité (tax shift I) décidé par le gouvernement précédent. Le gouvernement actuel a toutefois inscrit cette mesure dans le prolongement d'une réduction générale des charges. D'après les données du SPF Finances, la dispense étendue du versement du précompte professionnel pour le travail de nuit et en équipe a probablement généré 364 millions d'euros de recettes en moins[77].

Le gouvernement a scindé la mesure relative aux activités de technologie de pointe (80 millions d'euros) en trois mesures connexes : une dispense supplémentaire de précompte professionnel, une déduction fiscale additionnelle pour les investissements en moyen de production dans des produits de haute technologie et une déduction majorée des intérêts notionnels. L'arrêté royal énonçant les règles d'exécution tardant à être promulgué, ces mesures n'ont pas été réalisées en 2016. Dans son conclave thématique relatif au développement économique et à la cohésion sociale de juillet 2017, le gouvernement a décidé de les intégrer dans la réforme de l'impôt sur les sociétés.

En ce qui concerne l'augmentation des revenus nets (850 millions d'euros pour le pouvoir fédéral), le coût probable de cette mesure atteint, selon les informations, obtenues 1.141,8 millions d'euros. Ce montant tient cependant aussi en compte les centimes additionnels communaux et régionaux. Les moindres recettes pour les régions et les communes qui découlent du tax shift doivent encore être prises en compte dans les prochaines années. Le SPF Finances ne peut momentanément calculer les moindres recettes pour le pouvoir fédéral, parce que l'enrôlement complet de l'impôt des personnes physiques n'est pas encore connu.

2.5 Incidence complémentaire des mesures fiscales

L'incidence nette des mesures prises lors des conclaves budgétaires sur les recettes estimées pour 2018 s'élève à -160,1 millions d'euros. Il s'agit, d'une part, de l'incidence de mesures prises par les conclaves budgétaires précédents (-1.063,1 millions d'euros) et, d'autre part, de nouvelles mesures fiscales (903,0 millions d'euros) prises lors des conclaves de juillet et septembre 2017.

Le tableau 5 – « Incidence complémentaire des mesures fiscales en 2018 » de l'exposé général (p. 91) comporte un aperçu de ces mesures. L'estimation de ces dernières est réalisée en base SEC, laquelle est toutefois réduite à tort de 39 millions d'euros pour l'exonération du précompte professionnel pour les bacheliers. En effet, du point de vue du SEC, les recettes du précompte professionnel (47.206,9 millions d'euros) doivent être estimées de manière brute et l'exonération du précompte professionnel doit être comptabilisée en dépense (voir aussi le point 2.2).

---

[77] D'un point de vue SEC, la dispense du précompte professionnel est comptabilisée comme une dépense et non comme une déduction de recettes.

2.5.1 Incidence complémentaire des mesures fiscales existantes

L'incidence complémentaire des mesures fiscales existantes concerne principalement celle des mesures telles que prises lors des conclaves budgétaires précédents, la réévaluation des *tax shift I* et *II* sur l'impôt des personnes physiques et les dépenses fiscales.

Le SPF Finances ajoute l'incidence des mesures suivantes :

- l'indexation des accises (93,5 millions d'euros) ;
- les accises sur le tabac (99 millions d'euros) ;
- l'augmentation des accises sur le diesel (231,7 millions d'euros) ;
- *le tax shift II* sur l'impôt des personnes physiques (-1.579,2 millions d'euros) ;
- *le tax shift I* sur l'impôt des personnes physiques (31,4 millions d'euros) ;
- la lutte contre la fraude fiscale (50 millions d'euros) ;
- la meilleure perception (75 millions d'euros) ;
- l'enrôlement de l'impôt des sociétés intercommunales (- 37,1 millions d'euros) ;
- les diverses réestimations de moindre importance (-27,4 millions d'euros).

La Cour des comptes attire l'attention sur les points suivants :

Meilleure perception (75 millions d'euros) et lutte contre la fraude fiscale (50 millions d'euros)
L'incidence des mesures qui a été inscrite est conforme aux décisions des conclaves d'octobre 2014 et d'août 2015. Cependant, les actions concrètes font double emploi avec diverses mesures anti-fraude (meilleure perception, fraude fiscale, *crossborder* et *redesign*), de sorte que les recettes risquent d'être surestimées. Le SPF Finances s'attend toutefois à ce que plusieurs mesures atteignent leur vitesse de croisière.

Augmentation des accises sur le diesel
Le SPF Finances indique que l'incidence de l'augmentation des accises sur la TVA (40,76 millions d'euros) est déjà intégrée dans les paramètres du Bureau fédéral du plan.

Réestimation du tax shift II
Le gouvernement poursuit la mise en œuvre du *tax shift*, tel que prévu dans la loi-programme du 26 décembre 2015. À partir de l'exercice d'imposition 2019, les taux de 25% et de 40% seront à nouveaux étendus, de sorte que le taux de 30% disparaîtra, les frais professionnels forfaitaires seront uniformisés à 30% et le plafond de revenus pour bénéficier d'une quotité du revenu exemptée d'impôt majorée sera relevé à partir du 1er janvier 2018.

Le SPF Finances a réestimé l'incidence fiscale du *tax shift II* à l'aide du modèle SIRe, en se basant sur des données de 2014 et sur les paramètres macroéconomiques du Bureau fédéral du Plan de juin 2017 et en tenant compte du facteur d'autonomie définitif. Il estime à présent l'incidence négative à 1.579,2 millions d'euros[78], soit 148,9 millions d'euros de

[78] Dont 1.107,6 millions d'euros pour l'État fédéral et 471,6 millions d'euros pour les régions.

plus que l'estimation réalisée en 2015. Les causes sont les coûts plus élevés des frais professionnels forfaitaires (108,6 millions d'euros) et les coûts plus élevés à la charge des entités régionales (40,3 millions d'euros).

2.5.2. Corrections techniques et nouvelles mesures fiscales

Généralités

Lors des conclaves budgétaires de juillet et septembre 2017, le gouvernement a pris des mesures fiscales qui ont une incidence budgétaire estimée de 903,0 millions d'euros pour l'année budgétaire 2018. Ces mesures concernent :

Corrections techniques :

- loi de réparation en matière de transaction pénale (+50 millions d'euros) ;
- fraude fiscale (notamment prix de transfert) (+100 millions d'euros) ;
- fonds d'investissement immobilier (+100 millions d'euros) ;
- modification de l'article 19bis du CIR92 concernant les fonds d'investissement communs (+50 millions d'euros);
- augmentation de la taxe boursière (+50 millions d'euros) ;
- travail de nuit e-commerce (+ 20 millions d'euros).

Nouvelles mesures :

- accises sur les boissons avec sucre ou édulcorant ajouté (+75 millions d'euros) ;
- taxe d'abonnement sur les comptes de placement (+254 millions d'euros) ;
- suppression du seuil de 25% visé à l'article 19bis du CIR 92 (+75 millions d'euros) ;
- taxe caïman (+50 millions d'euros) ;
- accises sur le tabac (+25 millions d'euros) ;
- fraude fiscale (+50 millions d'euros) ;
- lutte contre la fraude CCT 90 (+2,5 millions d'euros) ;
- meilleur contrôle de la règle des 80% en matière de pension (+5 millions d'euros) ;
- introduction d'une prime non récurrente aux bénéfices fiscalement attractive (-3,5 millions d'euros).

Le gouvernement a pris également plusieurs mesures fiscales lors des conseils des ministres thématiques consacrés à la sécurité, au développement économique et à la cohésion. Hormis quelques exceptions (voir ci-dessous), celles-ci n'ont pas d'incidence budgétaire en 2018 mais elles grèvent les budgets à partir de 2019, étant donné qu'elles sont appliquées essentiellement via les enrôlements. Elles sont réparties dans différentes rubriques du budget (soit dans le tableau 5 précité, soit dans la provision interdépartementale, soit à compenser). La Cour des comptes estime que cette façon de procéder ne favorise pas la transparence[79].

Les mesures fiscales prises par les conseils des ministres thématiques sont les suivantes :

- réforme de l'impôt des sociétés (effet neutre sur le budget) ;

[79] Voir la Partie III – point 3.1 du présent rapport.

- exonération fiscale et parafiscale jusque 500 euros par mois pour le travail effectué pendant le temps libre pour les travailleurs salariés et les pensionnés ;
- harmonisation des frais professionnels forfaitaires pour les travailleurs indépendants (-25 millions d'euros) ;
- dispense de versement du précompte professionnel dans le secteur de la construction (-100 millions d'euros) ;
- encouragement des entreprises en croissance (*scale-ups)* et des investissements dans leur capital ainsi que l'adaptation du statut des pricafs privées (-0,5 million d'euros) ;
- régime de TVA optionnel pour les promoteurs immobiliers (effet neutre sur le budget) ;
- deuxième pilier de pension pour les indépendants (-12 millions d'euros) ;
- troisième pilier de pension (effet neutre sur le budget) ;
- augmentation de la quotité du revenu exemptée d'impôt pour les parents isolés à bas revenus et augmentation du pourcentage de déductibilité des dépenses de garde d'enfant (-20 millions d'euros) ;
- incitant fiscal pour l'aide juridique aux personnes qui ne prétendent pas à l'aide de deuxième ligne (-33,5 millions d'euros) ;

Seules les mesures relatives à la réforme de l'impôt des sociétés, à la dispense de précompte professionnel dans le secteur de la construction et à l'augmentation de la quotité du revenu exemptée d'impôt pour les parents isolés ont une incidence en 2018.

Pour la plupart des mesures précitées, la Cour des comptes a pu obtenir des informations sur le mode de calcul de l'incidence budgétaire auprès du SPF Finances ou de la cellule stratégique du ministre compétent[80].

La Cour des comptes souligne que les notes de calcul des augmentations des accises, à l'exception des accises sur le diesel, se basent sur la situation existante et n'intègrent pas suffisamment l'élasticité des prix et les modifications du comportement des consommateurs. Il n'est donc pas exclu que les recettes attendues soient surestimées.

La Cour formule les observations spécifiques suivantes.

Régime de TVA optionnel pour les promoteurs immobiliers (effet neutre sur le budget - conclave thématique)
Il s'agit d'un assouplissement administratif de l'application de la TVA dans le secteur de la construction. La Cour des comptes n'a pas reçu d'autre information sur cette mesure qui devrait être mise en œuvre d'ici la fin de l'année via une instruction administrative.

Fonds d'investissement immobilier (100 millions d'euros - correction technique)
Comme la réforme des SIR a pris du retard, le gouvernement reporte les recettes estimées de 2017 à 2018, estimant que l'intégralité de cette recette sera réalisée par le biais des versements anticipés.

[80] Essentiellement la cellule stratégique du ministre des Finances.

La Cour des comptes souligne que *l'exit tax* diminue de 16,5% à 12,5% en raison de la réforme de l'impôt des sociétés. Au vu du taux de versements anticipés que le SPF Finances estime à 70%, la base imposable préconisée de 600 millions d'euros en 2018 ne génère que 53,55 millions d'euros de recettes supplémentaires. Pour réaliser une recette de 100 millions d'euros via les versements anticipés, il faudrait disposer d'une base imposable de 1.200 millions d'euros.

Taxe sur les plus-values obligataires (article 19bis du CIR 92) : assujettissement des fonds d'investissement communs (50 millions d'euros – correction technique) et réduction du seuil de 25% à 10% (75 millions d'euros – nouvelle mesure)

Le gouvernement souhaite doubler les recettes générées par la taxe sur les plus-values sur les obligations dans des fonds de placement[81], en abaissant le seuil d'application de 25% à 10% et en élargissant le champ d'application aux OPCA (organismes de placement collectif alternatifs) et aux fonds d'investissement commun[82].

La cellule stratégique du SPF Finances a calculé l'incidence budgétaire de la diminution du seuil sur la base du produit réalisé lors de l'abaissement précédent[83]. La Cour des comptes fait observer que, vu l'absence des chiffres pour 2012 et 2013, les données font défaut pour connaître l'effet de l'abaissement du seuil au cours de la première année. En outre, l'impact des augmentations du taux du précompte mobilier au cours de cette période[84] n'est pas suffisamment intégré. Par conséquent, il n'est pas exclu que les recettes soient inférieures aux prévisions.

Pour calculer l'incidence budgétaire de *l'élargissement aux OPCA*, la cellule stratégique part de l'hypothèse que 10% des placements actuels (60 milliards d'euros) peuvent être assujettis à la taxe et que, dès la première année, 86,2% des recettes seront réalisées à une vitesse de croisière.

La Cour souligne que la taxe sur les plus-values n'est applicable qu'aux nouveaux venus et qu'il est donc possible que les recettes soient surestimées. La Cour n'a pas reçu suffisamment d'explications complémentaires pour évaluer les données de base reprises dans la note de calcul de l'élargissement aux « fonds de fonds ». Elle prend acte des données de base qui sous-tendent le calcul. Contrairement aux dispositions reprises dans

---

81 La taxe sur les plus-values a rapporté 95,6 millions d'euros en 2016 (le taux du précompte mobilier est entretemps passé de 27% à 30%).

82 Les fonds d'investissement communs (« fonds de fonds ») sont des fonds qui investissent eux-mêmes dans des fonds de placement. Soit sous la forme d'une Sicav, soit sous la forme d'un fonds commun de placement (FCP). Avec cette mesure, le gouvernement souhaite soumettre les FCP de droit belge à la taxe sur les plus-values (ils étaient exonérés auparavant par l'article 265 du CIR 92, de sorte que l'investisseur échappait aussi à cette taxe).

83 Fin 2012, le gouvernement a abaissé le seuil de 40% à 25% pour les nouveaux entrants. Cette mesure a été élargie aux cessions à titre onéreux (article 40 de la loi du 13 décembre 2012 portant des dispositions fiscales et financières).

84 Le précompte mobilier est passé de 15% en 2011 à 27% en 2016. La cellule stratégique a appliqué un facteur de correction de 27,19% pour l'ensemble des effets possibles, sauf l'abaissement du seuil, qui auraient influencé les recettes. D'après la Cour, rien que l'effet des augmentations de taux s'élève déjà à 80%, de sorte que les recettes estimées sont ramenées à 45 millions d'euros.

les notifications, la mesure sera applicable dès la publication au Moniteur belge et pas uniquement pour les nouveaux venus.

Le gouvernement prévoit que ces mesures rapporteront, en vitesse de croisière, 165,68 millions d'euros[85]. Bien qu'il ait ramené les recettes pour 2018 à 125 millions d'euros, le gouvernement attend pourtant des recettes supérieures, grâce à l'imposition immédiate des « fonds de fonds ». Un comportement anticipatif des investisseurs pour percevoir les plus-values qui n'ont pas encore été réalisées dans les « fonds de fonds » est cependant possible avant l'entrée en vigueur de la mesure, ce qui leur permettrait d'éviter de devoir payer de taxe.

D'après la cellule stratégique, l'augmentation des recettes escomptée devrait par ailleurs compenser la diminution des recettes liées à la hausse de la taxe boursière (voir ci-après). La Cour des comptes critique cette méthode de compensation entre différentes catégories d'impôts (à savoir le précompte mobilier et des taxes diverses), laquelle réduit la transparence du budget des recettes. L'affectation incorrecte du précompte mobilier a aussi des conséquences sur les transferts à la sécurité sociale.

Augmentation de la taxe boursière (50 millions d'euros - correction technique)
La cellule stratégique indique que l'augmentation du taux de la taxe boursière dans un environnement stable rapportera 34 millions d'euros de recettes. La diminution des recettes (16 millions d'euros) sera compensée par l'augmentation des recettes escomptées en provenance de la taxe sur les plus-values des « fonds de fonds ».

La Cour des comptes renvoie à son observation concernant la mesure relative à la taxe sur les plus-values. Elle ajoute que la cellule stratégique n'intègre pas dans son calcul les recettes escomptées de l'activité boursière complémentaire, résultant de l'activation de l'épargne (voir ci-dessous).

Taxe sur les comptes-titres (254 millions d'euros)
La Cour des comptes a reçu une note de calcul de la cellule stratégique du ministre des Finances, qui s'appuie sur des informations de la Banque nationale et de Febelfin.

La Cour des comptes souligne la difficulté d'estimer cette recette de manière précise et les difficultés liées à cette estimation :

1. La base imposable n'est pas connue avec précision. Le gouvernement s'appuie sur une base imposable de 169 milliards d'euros[86]. Les estimations de la BNB et de Febelfin divergent toutefois et aucune information précise n'est disponible au sujet de certains éléments.
2. Il est difficile de chiffrer l'effet des changements de comportement. Il est possible que des actions anticipatives soient entreprises pour porter le

[85] 59,98 millions d'euros pour l'abaissement du seuil, 27 millions d'euros pour les OPCA et 78,7 millions d'euros pour les « fonds de fonds ».

[86] Le montant de base est de 545 milliards d'euros, dont 31 % sont supérieurs à 500.000 euros.

portefeuille de titres en dessous du seuil de 500.000 euros (par exemple, en les convertissant en actions nominatives).

3. Dans un certain nombre de cas, l'investisseur a le choix de payer cette taxe au moment du dépôt de sa déclaration IPP, de sorte que la taxe peut être payée un an plus tard au lieu d'une retenue immédiate par l'intermédiaire.

Activation de l'épargne

Le gouvernement souhaite activer l'épargne, en instaurant une série d'incitants pour amener les épargnants à se tourner davantage vers des instruments de placement plus risqués et à investir plus dans l'économie réelle, à savoir :

- une diminution de l'exonération sur les comptes d'épargne réglementés et l'octroi d'une exonération sur les actions (conclave budgétaire - -61 millions d'euros à partir de 2019) ;
- l'encouragement des entreprises en croissance (*scale-ups)* et des investissements dans leur capital ainsi que l'adaptation du statut des pricafs privées (conclave thématique - -0,5 million d'euros) ;
- le troisième pilier de pension : augmentation de la cotisation dans les fonds d'épargne pension (conclave thématique - effet neutre sur le budget).

Les effets de ces mesures ne seront intégrés que lors de l'enrôlement de l'impôt des personnes physiques et ils grèveront donc le budget des années suivantes[87].

La Banque nationale estime le coût de l'exonération sur les actions à 190 millions d'euros, mais la cellule stratégique escompte que les effets retour liés aux nouveaux actionnaires réduisent le coût à 61 millions d'euros, grâce à des taxes boursières supplémentaires (30,3 millions d'euros)[88] et à un précompte mobilier supplémentaire sur les dividendes (99 millions d'euros)[89].

Grâce à la *promotion des entreprises en croissance*, le gouvernement espère compenser la diminution des recettes de l'impôt des personnes physiques (11,9 millions d'euros) par les recettes supplémentaires de cotisations sociales et de précompte professionnel (11,4 millions d'euros), générées par le recrutement de personnel supplémentaire. Le recrutement de personnel supplémentaire n'est toutefois pas une condition nécessaire pour que l'investisseur puisse profiter de la diminution de l'impôt.

Le succès de la cotisation supplémentaire pour le *troisième pilier de pension* dépendra du choix et des possibilités financières de l'épargnant. Le gouvernement s'attend à ce que le

---

87 Il s'agit du coût estimé sans tenir compte des effets retour.

88 Bien que la cellule stratégique s'attende à une augmentation de l'activité boursière en 2018, ces recettes supplémentaires ne sont pas reprises parmi les recettes des taxes boursières - voir la mesure relative à la taxe boursière.

89 Ces nouveaux actionnaires auront à leur tour droit à une réduction d'impôt, ce qui aura une incidence sur le budget 2020. La cellule stratégique a précisé qu'elle n'était pas en mesure de calculer cette incidence.

coût de cette mesure soit compensé par les effets retour de la taxe d'abonnement, du prélèvement anticipé et de l'impôt final (1,3 million d'euros).

Taxe de transparence (« Taxe caïman ») (50 millions d'euros – nouvelle mesure)
Dans la loi-programme, la taxe de transparence est renforcée sur huit points. Les recettes budgétaires supplémentaires sont estimées à 50 millions d'euros pour 2018. Sur la base des informations obtenues, la Cour n'a toutefois pas pu vérifier les éléments sous-jacents à cette estimation ni se prononcer sur l'effet des adaptations proposées sur le budget. La Cour des comptes constate également qu'aucun chiffre n'est disponible quant à la recette actuelle de l'impôt et que, malgré le renforcement et la simplification prévue de la législation, l'application de la taxe caïman demeure très complexe et son produit est très difficile à estimer.

Deuxième pilier de pension indépendants (-12 millions d'euros - conclave thématique)
En l'absence de note de calcul reçue, la Cour des comptes n'est pas en mesure d'évaluer l'incidence budgétaire de cette mesure, qui devait être compensé au sein du département compétent.

Incitant fiscal pour l'aide juridique aux personnes qui ne prétendent pas à l'aide de deuxième ligne (-33,5 millions d'euros - conclave thématique)
La cellule stratégique du SPF Finances signale que cette mesure doit encore être développée et qu'elle n'aura un effet budgétaire qu'à partir de l'exercice d'imposition 2019. Cette mesure doit être mise en œuvre dans le cadre du budget de 35 millions d'euros alloué, lequel, selon la cellule stratégique de la ministre du Budget, est repris dans la provision interdépartementale de 68,5 millions d'euros[90].

Ne disposant pas d'information sur les modalités d'exécution de cette mesure, la Cour des comptes n'est pas en mesure d'en évaluer le coût.

Exonération de 500 euros par mois avec un maximum de 6.000 euros par an (conclave thématique)
Cette mesure ne devrait pas avoir d'incidence négative, pour autant que les activités visées ne se substituent pas à des emplois dans le circuit du travail régulier[91].

La Cour des comptes a toutefois reçu une note de calcul du SPF Finances dans laquelle une incidence négative de 150 millions d'euros est prévue (essentiellement au niveau des recettes des cotisations sociales, mais aussi une diminution des recettes du précompte professionnel). La Cour renvoie à la Partie II - Chapitre II pour un examen plus détaillé de cette mesure.

Observation complémentaire

---

[90] Voir Partie III – Chapitre I – Point 2 du présent rapport (examen de la provision interdépartementale).

[91] Voir observation dans le chapitre relatif à l'Inasti.

Le gouvernement n'a pas tenu compte de l'incidence de plusieurs mesures décidées et de décisions judiciaires qui étaient connues au moment de la confection du budget :

- diminution des avantages en nature sur les GSM, tablettes et laptops (-0,7 million d'euros) ;
- diminution de la TVA sur les produits d'hygiène et sur les défibrillateurs (-13,4 millions d'euros) ;
- suppression du tarif zéro pour les activités pro deo (entrée en vigueur le 1er janvier 2018) ;
- assujettissement des ports à l'impôt des sociétés à partir de l'exercice d'imposition 2019, conformément de la décision de la Commission européenne du 27 juillet 2017 (+42 millions d'euros) ;
- remboursement du précompte mobilier sur les dividendes français, en exécution d'un arrêt de la Cour de cassation du 16 juin 2017 ;
- prise en compte des retenues à la source américaines ;
- modification de l'exonération de la TVA sur les associations de frais en exécution d'un arrêt de la Cour de justice du 21 septembre 2017 ;

Le SPF Finances a signalé qu'il tiendrait compte de ces éléments lors du contrôle budgétaire.

2.5.3 Réforme de l'impôt des sociétés

La Cour des comptes renvoie au tableau joint en annexe 1 au présent rapport.

Comme mentionné ci-avant, le SPF Finances a établi sa note de calcul dans un environnement inchangé, sans tenir compte des effets retour ni des changements de comportement des entreprises. Cet exercice a conduit à la constitution en 2018 d'une faible marge de sécurité (208,1 millions d'euros). Le SPF Finances considère que la mesure a un effet neutre sur le budget. La Cour des comptes a analysé les principales mesures dans le délai imparti. Le SPF Finances lui a fait parvenir des informations supplémentaires sur les estimations de ces mesures.

Complémentairement aux observations qu'elle a formulée au sujet du budget pluriannuel, la Cour formule des observations spécifiques pour 2018.

Abaissement de l'exit tax de 16,5% à 12,5% (8,2 millions d'euros)
Le SPF Finances est parti du principe qu'une baisse du taux entraînerait probablement le relèvement de la base imposable à concurrence de 125 millions d'euros. La Cour fait remarquer que la correction technique (100 millions d'euros au titre de versements anticipés)[92] reprise dans l'exposé général n'a pas été prise en compte. Ces recettes supplémentaires ont été calculées au taux actuel de 16,5%. La baisse du taux aura donc une incidence négative sur les recettes.

[92] Voir Partie II, Chapitre I, point 2.5.2.

Écologisation des frais automobiles dans le cadre de l'impôt des personnes physiques (effet neutre sur le budget)
Le gouvernement souhaite harmoniser la déduction fiscale des frais automobiles dans le cadre de l'IPP avec le régime actuellement appliqué aux sociétés (déduction basée sur les émissions de CO_2). Le SPF Finances précise que l'application de la nouvelle formule sera neutre budgétairement. La modification de cette mesure aura pourtant une incidence négative (la formule basée sur les émissions de CO_2 sera appliquée aux véhicules achetés avant le 1er janvier 2018 uniquement si elle est plus avantageuse pour le contribuable ; dans le cas contraire, ce dernier peut conserver la déduction de 75%).

Taxe de 15% sur les plus-values de cessation (-18,2 millions d'euros)
Le coût budgétaire de cette mesure sera moins élevé, étant donné que le calcul effectué n'a pas encore tenu compte de la limitation de son champ d'application : le taux s'appliquera uniquement aux plus-values réalisées ou constatées lors de la cessation d'une entreprise individuelle lorsque la personne aura atteint l'âge de 60 ans, en cas de décès ou en cas de fermeture définitive forcée. Le gouvernement a toutefois abaissé le taux à 10%.

Extension de la dispense du précompte professionnel pour les bacheliers (-39 millions d'euros)
Le calcul reposait initialement sur une dispense d'un tiers en 2018, mais le gouvernement l'a relevée à 40% pour 2018, de sorte que le coût budgétaire pourrait atteindre 46,8 millions d'euros. Il est estimé à 116,9 millions d'euros lorsque la mesure aura atteint sa vitesse de croisière.

Introduction d'un « panier » (315,7 millions d'euros)
Le gouvernement entend limiter un certain nombre de déductions de la base imposable en fonction du résultat de l'année. La déduction des intérêts notionnels sur le capital incrémental[93] figurera à présent en haut du panier, alors que le calcul du SPF Finances la plaçait au dernier rang des postes déductibles[94]. Le SPF Finances estime que cette modification n'aura pas d'incidence sur le budget 2018. Il faut néanmoins s'attendre à une incidence négative dans les prochaines années, laquelle fera baisser les recettes du panier.

Mesure visant à décourager les constitutions d'entreprises en sociétés (107,9 millions d'euros)

---

93 Il s'agit d'un nouveau régime de déduction des intérêts notionnels équivalant à la différence de la moyenne mobile de la croissance annuelle des capitaux propres sur cinq ans.

94 L'ordre dans lequel les déductions sont reprises dans le panier a son importance, car elles ne sont pas toutes soumises aux mêmes modalités de report. Une modification de cet ordre peut donc avoir une incidence sur la perte définitive de certains postes déductibles. La déduction des intérêts notionnels sur le capital incrémental ne peut être reportée. Placer ce poste déductible en haut du panier réduit le risque qu'une partie ne puisse être déduite du résultat imposable. Les intérêts notionnels sur le capital incrémental accumulés avant l'exercice d'imposition 2013 peuvent être reportés pour une partie sur une période de sept ans et pour une autre partie sans limite de temps. Les autres postes déductibles du panier (RDT reportés, déduction reportée pour revenus d'innovation, pertes reportées) peuvent être reportés sans limite.

Le SPF Finances considère que 30% des sociétés qui ne versent pas actuellement une rémunération minimum suffisante choisiront de payer les sanctions plutôt que d'augmenter leurs rémunérations (la charge fiscale étant plus élevée que le coût de la sanction). La Cour des comptes fait observer que le SPF Finances a appliqué erronément un taux d'imposition de 10% dans son calcul pour 2018. L'imposition pour 2018 et 2019 est fixée à 5%, de sorte que les recettes budgétaires seront inférieures de 36,6 millions d'euros. La Cour remarque également que le gouvernement a modifié cette mesure en limitant la rémunération minimum à un montant de 75.000 euros pour les sociétés liées si elles sont dirigées par la même personne. L'incidence de cette modification n'a pas été communiquée.

Excess Profit Rulings (43,5 millions d'euros)
Bien que les *Excess Profit Rulings* soient supprimés depuis 2016, le SPF Finances en tient compte au titre de recettes budgétaires dans le cadre de la réforme de l'impôt des sociétés au motif qu'ils n'étaient pas encore repris dans la base imposable de 2014. Le SPF Finances part du principe qu'ils n'ont pas encore été intégrés non plus aux paramètres du BFP. La Cour des comptes signale qu'il ne s'agit pas d'une mesure, mais plutôt d'une correction technique. Elle souligne que, bien qu'elles soient incertaines en raison du recours introduit auprès de la Cour de justice européenne, ces recettes sont inscrites en tant que recettes structurelles. Le SPF Finances les estime entretemps à 118 millions d'euros pour l'exercice d'imposition 2016.

Relèvement de la déduction RDT de 95% à 100% (-80,8 millions d'euros)
Cette mesure n'a pas été prise en compte dans le calcul. Le SPF Finances considère que seulement 25,4% des RDT peuvent être déduits au cours de l'année même. La part restante est reportée aux exercices d'imposition suivants au titre de stock. Le SPF Finances estime donc le forfait déductible de 5% à 420,3 millions d'euros en 2018 (25,4% de 1.641,8 millions d'euros). À un taux de 29,6% et un pourcentage de versements anticipés de 65%, on obtient une perte de recettes budgétaires de 80,8 millions d'euros pour 2018.

Imposition des réductions de capital (97,2 millions d'euros)
À partir de l'année prochaine, les réductions de capital seront dans un premier temps imputées au pro rata sur le capital versé et les réserves imposées incorporées au capital. Par conséquent, il y aura un dividende sur lequel un précompte mobilier de 30 % sera dû (auparavant, la totalité de la réduction de capital pouvait être imputée au capital réellement versé sans être imposée fiscalement). La partie imputée au capital réellement versé reste toutefois non imposée. Le régime s'appliquera aux réductions de capital décidées par l'assemblée générale à partir du 1er janvier 2018. La Cour des comptes attire l'attention sur l'effet anticipatif au niveau des entreprises, qui pourraient encore procéder à une réduction de capital non imposée avant la fin de l'année. En outre, les modifications apportées à la déduction des intérêts notionnels incitent également les entreprises à procéder à une réduction de capital. Il est donc possible que les recettes soient surestimées.

Enfin, la Cour signale qu'un montant de 324,6 millions d'euros a trait à des recettes non structurelles et a dès lors une incidence négative sur le solde structurel :

- glissement de l'enrôlement vers les versements anticipés (399,2 millions d'euros) ;
- limitation des frais payés anticipativement (50,3 millions d'euros) ;
- limitation de la provision pour risques et charges (32,5 millions d'euros) ;
- pertes de recettes occasionnées par un relèvement temporaire de la déduction des investissements à 20% (-165,6 millions d'euros) ;
- suppléments de recettes occasionnés par un abaissement temporaire de l'*exit tax* à 12,5% (8,2 millions d'euros).

3 Recettes non fiscales

3.1 Aperçu général

Les recettes non fiscales, inscrites au projet de budget des voies et moyens pour l'année 2018, s'élèvent à 5.019 millions d'euros[95], soit une diminution de 1.726 millions d'euros par rapport aux montants estimés de l'année 2017. Cet écart s'explique avant tout par la vente en 2017 des actions BNP Paribas pour 1.947 millions d'euros.

Selon l'exposé général, les recettes non fiscales ayant une incidence sur le solde de financement s'élèvent à 4.491 millions d'euros, en hausse de 121 millions d'euros par rapport à 2017 (sur la base des recettes attendues). Des corrections de passage, à hauteur de -528 millions d'euros, ont été effectuées, conformément à la méthodologie SEC (notamment suite à la neutralisation des octrois de crédits et prises de participation[96], à la correction destinée à étaler l'imputation de la reprise de fonds de pension[97] ainsi que de celle liée au moment d'imputation des licences télécom[98] et enfin à la neutralisation du dividende de la SFPI[99]).

La Cour fait remarquer que plusieurs articles de recettes non fiscales, repris dans le budget des voies et moyens de la section 18 (SPF Finances), ont été modifiés afin de mieux correspondre à la nouvelle structure interne du SPF. Cette adaptation n'a aucun impact budgétaire.

---

95 Le montant total des recettes non fiscales s'élève à 5.038 millions d'euros, dont il faut déduire environ 19 millions d'euros au titre de recettes non fiscales transférées aux régions (intérêts de retard et intérêts moratoires sur les impôts transférés aux régions). Voir exposé général, doc. parl., Chambre, 20 octobre 2017, DOC 54 2688/001, p 105.

96 Soit les opérations de code 8 pour un montant de -976 millions d'euros (-2.601 millions d'euros en 2017 suite à la vente des actions BNP Paribas).

97 Soit un montant de +415 millions d'euros.

98 Soit un montant de +55 millions d'euros.

99 Soit un montant de - 23 millions d'euros.

3.2 Dividendes de participations de l'État dans les institutions financières

Le projet de budget des voies et moyens pour l'année budgétaire 2018 prévoit une recette de 577,6 millions d'euros (+13,7 millions d'euros par rapport à 2017) au titre de dividendes de participations de l'État dans les institutions financières[100].

L'origine de ces dividendes n'est pas détaillée dans les justifications annexées au budget des voies et moyens.

3.3 Redevance Registre national des gages

La loi du 25 décembre 2016[101] a reporté la date d'entrée en vigueur de la loi du 11 juillet 2013 concernant les sûretés réelles mobilières et l'instauration du registre national des gages, au 1er janvier 2018. La réforme du droit de gage aurait dû sortir ses effets au 1er décembre 2014 et avait déjà fait l'objet d'un report au 1er janvier 2017 pour permettre au système informatisé du registre national des gages d'être opérationnel[102].

De ce fait, une nouvelle recette[103], estimée de 11,1 millions d'euros[104], est prévue pour l'année 2018.

---

[100] Titre I, section II, chapitre 18, §1, article 28.20.01.

[101] Article 36 de la loi du 25 décembre 2016 modifiant diverses dispositions relatives aux sûretés réelles mobilières.

[102] Ce système informatisé online est conçu pour l'introduction directe (introduction, modification, renouvellement ou radiation d'une inscription et attribution d'un rang) et la consultation des droits de gage. L'inscription au Registre des gages est valable pour dix ans et il sera tenu compte du rang entre les créanciers lors de la réalisation.

[103] Titre I, section II, chapitre 18, §2, article 36.90.01 – Rétributions résultant des inscriptions dans le Registre national des gages.

[104] Estimation sur la base du nombre d'opérations dans le registre des gages et d'après une tarification des redevances.

CHAPITRE II

Recettes de la sécurité sociale

1 Évolution générale des recettes

Dans le projet de budget initial 2018, les recettes consolidées de la sécurité sociale (ONSS-Gestion globale, Inasti-Gestion globale, Inami-Soins de santé, pensions du secteur public et régimes hors Gestion globale)[105] sont estimées à 97.940,7 millions d'euros. Elles augmentent de 1.987,4 millions d'euros (2,07%) par rapport aux recettes attendues pour 2017 d'après l'exposé général.

Tableau 1 – Évolution des recettes de la sécurité sociale (en millions d'euros)

Description	Recettes 2016	Recettes attendues 2017	Recettes estimées 2018
Cotisations	57.357,3	59.035,4	60.122,0
Dotations de l'État et des entités fédérées	20.537,1	18.817,4	18.098,8
Financement alternatif	9.783,5	13.645,3	14.964,8
Autres recettes	4.547,8	4.455,3	4.755,1
Total	**92.225,7**	**95.953,4**	**97.940,7**

Source : SPF Sécurité sociale (juillet 2017) et exposé général 2018

La majeure partie des recettes, à savoir 61,39%, provient des cotisations de sécurité sociale des différents régimes. Les dotations des pouvoirs publics représentent 33,76% des recettes totales de la sécurité sociale et se composent des dotations de l'État fédéral et des entités fédérées (18,48%) et de la part des recettes fiscales attribuée à la sécurité sociale (financement alternatif : 15,28%).

La Cour des comptes souligne que le projet de budget initial 2018 se base sur les données relatives aux recettes et aux dépenses qui ont été communiquées aux ministres concernés en juillet 2017. Contrairement à la méthode utilisée les années précédentes, ces données n'ont pas été actualisées en septembre. Il est donc possible que des recettes ou des dépenses soient surestimées ou sous-estimées.

[105] Pour éviter les doublons, les chiffres ne tiennent pas compte des transferts entre les institutions publiques de sécurité sociale.

2 Recettes propres

2.1 Recettes de l'ONSS

2.1.1 Tax shift

La deuxième phase du tax shift débutera en 2018. Le taux des cotisations patronales diminuera à 25% en 2018. L'ONSS estime la diminution des recettes résultant de la baisse du taux de cotisation de 32,4% (taux existant avant la première phase du tax shift) à 25%, à 6,5 milliards d'euros, dont 4,5 milliards d'euros pour la deuxième phase du tax shift (c'est-à-dire par rapport aux recettes de 2017). Outre la réduction du taux de cotisation, le régime des réductions de cotisations structurelles a été réformé. La réduction de cotisations forfaitaire et la réduction structurelle pour les salaires élevés disparaissent, tandis que la réduction de cotisations pour les bas salaires est renforcée, ce qui entraîne une diminution du coût des réductions de cotisations structurelles fédérales de 3,5 milliards d'euros (elles passent de 6,3 milliards d'euros en 2017 à 2,8 milliards d'euros en 2018). Cette réforme entraîne une diminution des recettes de l'ONSS d'environ 1 milliard d'euros en 2018 (diminution des recettes de cotisations de 4,5 milliards d'euros, desquels il faut déduire la diminution du coût des réductions de cotisations à hauteur de 3,5 milliards d'euros). Ce montant ne tient pas encore compte des effets retour de la création d'emplois supplémentaires grâce à la réduction du taux de cotisation et à la réforme des réductions structurelles. Il est toutefois difficile de les chiffrer.

Le tax shift est financé par le biais du financement alternatif. Le montant pour 2018 (2.300,2 millions d'euros) a été fixé par la loi et est supérieur de 427,9 millions d'euros au montant de 2017[106]. Ce montant, qui compense la perte de cotisations, déduction faite des effets retour, a été estimé à l'aide de simulations effectuées sur la base des cotisations déclarées pour 2014.

La Cour des comptes souligne la nécessité d'actualiser les estimations relatives au tax shift. Le futur financement devrait être réestimé sur la base des chiffres de l'incidence de la première phase du tax shift (qui est entrée en vigueur le 1er avril 2016).

2.1.2 Autres mesures budgétaires

Deux mesures décidées par le gouvernement lors de la confection du budget ont une incidence positive sur les cotisations de l'ONSS : les starter jobs (18 millions d'euros) et les emplois de réinsertion professionnelle pour les malades de longue durée et les invalides (8 millions d'euros). Comme l'incidence de ces mesures pour l'ONSS et les autres organismes ou départements concernés n'est pas encore déterminable, elle a été reprise parmi les corrections de passage non ventilées pour l'Entité I dans les documents budgétaires[107].

La mesure relative aux emplois de réinsertion professionnelle pour les malades de longue durée et les invalides vise à compléter celle prise dans le cadre du budget initial 2017.

---

[106] Article 5, § 1er, de la loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale.

[107] Exposé général, p. 10-11

Celle-ci prévoyait un assouplissement du régime pour les activités autorisées[108]. Le gouvernement estime que cette mesure complémentaire entraînera une augmentation du nombre de malades de longue durée qui reprennent le travail. Cela permettra de réaliser des économies au niveau de l'assurance maladie et d'augmenter les recettes sociales et fiscales. La Cour des comptes fait observer que la mesure relative aux activités autorisées n'entrera effectivement en vigueur qu'en 2018.

D'autres mesures ont également des conséquences sur les recettes de l'ONSS, à savoir l'introduction d'une cotisation d'activation et d'une cotisation de responsabilisation (destinées à responsabiliser les employeurs pour que les travailleurs plus âgés restent actifs plus longtemps), l'extension du système des flexi-jobs aux pensionnés et au commerce de détail et la réforme du système de participation des travailleurs aux bénéfices de leur entreprise.

La Cour des comptes souligne que ces recettes supplémentaires ont été estimées sur la base d'hypothèses et de prévisions qui ne sont pas suffisamment étayées.

Tel est notamment le cas de l'estimation des recettes supplémentaires provenant de la prime bénéficiaire[109]. En réduisant le taux d'imposition de 25 % à 7 % et en assouplissant les conditions d'octroi de cette prime, le montant des primes allouées en 2018 atteindrait 200 millions d'euros (soit 130 millions d'euros de plus que le versement escompté pour 2017). L'estimation de l'incidence sociale et fiscale (17 millions d'euros de recettes sociales supplémentaires et 3,5 millions d'euros de recettes fiscales en moins) repose sur les données qui ressortent des déclarations ONSS.

La Cour des comptes fait remarquer que l'incidence budgétaire pourrait être influencée par des changements de comportement, comme l'adaptation éventuelle de la structure de la rémunération du travailleur.

2.2 Recettes de l'Inasti

La baisse du taux de cotisation résultant du tax shift engendre en 2018 une perte estimée à 220,8 millions d'euros. Le financement alternatif augmente de 102 millions d'euros par rapport à 2017 pour compenser cette perte.

La Cour des comptes constate que plusieurs éléments tendent vers une sous-estimation des recettes de cotisations sociales:

---

108 *Doc. parl.*, Chambre, 23 novembre 2016, DOC 54 2107/001 – Budgets des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2017. Exposé général, p. 197.

109 La loi du 22 mai 2001 relative aux régimes de participation des travailleurs au capital et aux bénéfices des sociétés est modifiée pour permettre l'octroi d'une prime bénéficiaire. Cette prime est décrite comme étant « *la prime versée en espèces dans le cas où la société (...) décide d'attribuer (...) la totalité ou une partie de son bénéfice aux travailleurs* ». La prime bénéficiaire remplace le plan de participation qui prévoit une participation aux bénéfices. Voir Chambre, 6 novembre 2017, DOC 54 2746/001, projet de loi-programme, article 33.

- elles sont évaluées sur la base des revenus d'il y a trois ans et non des revenus de l'année même ;
- l'augmentation du taux de cotisation spéciale de sécurité sociale sur le deuxième pilier pension n'a pas été prise en compte dans l'exposé général (sous-estimation de 5,5 millions d'euros).

Le supplément attendu de 6 millions d'euros, déjà compris dans les recettes de cotisations, consécutif à la lutte contre la fraude transfrontalière et les affiliations fictives, à la réorganisation de l'inspection sociale ainsi qu'à la réforme de l'assimilation de la période d'études pour le calcul des pensions, pourrait par contre être surestimé. Par ailleurs, des pertes de recettes de cotisations sociales potentielles n'ont pas été prises en compte pour l'économie collaborative.

Enfin, le surplus et la perte de cotisations sociales relatifs à l'exonération, jusqu'à 6.000 euros, de certaines activités ne sont pas chiffrés dans l'exposé général (voir ci-après).

Commentaires sur les mesures budgétaires

Revenus complémentaires non taxés dans certains secteurs

Une exonération fiscale et sociale, à concurrence de 6.000 euros par an, pour tout revenu issu du travail récréatif dans des fonctions spécifiques du non-marchand, entrera en vigueur au 1er janvier 2018. La mesure s'appliquera également à l'économie collaborative.

Selon les hypothèses de calcul transmises par le cabinet de la ministre des Affaires sociales, la mesure générerait 10,7 millions d'euros de cotisations sociales dans le régime des indépendants (5.000 personnes qui n'ont pas encore le statut d'indépendant y accéderaient), 55,8 millions d'euros de recettes fiscales indirectes supplémentaires et 25 millions d'euros de recettes fiscales et sociales en cas de dépassement du seuil de revenus de 6.000 euros par an.

Le SPF Finances a communiqué d'autres hypothèses, concluant à une perte significative de revenus pour l'État, à savoir une perte de cotisations de sécurité sociale de 109 millions d'euros (supposant que 40.000 indépendants actuels utiliseraient cette disposition et quitteraient ce statut) et une perte de recettes fiscales de 42,5 millions d'euros.

Diminution du seuil de cotisation d'indépendant au début d'activité

Cette mesure vise à introduire des seuils de revenus progressifs pour le calcul de la cotisation sociale minimale des travailleurs indépendants à titre principal, pour les deux premières années de cotisations sociales. La perte de recettes a été estimée à 40,6 millions d'euros lors du conclave thématique de juillet 2017.

Le conseil des ministres du 25 octobre 2017 a chargé le ministre compétent de lui soumettre une proposition permettant, dès 2018, une réduction des seuils de cotisations sociales pour les starters indépendants, pour un budget de 20 millions d'euros.

Le montant estimé de perte de cotisations sociales n'est pas repris en diminution des recettes. L'Inasti dispose cependant d'une enveloppe de 25 millions d'euros destinée à améliorer le statut de l'indépendant, qui pourrait financer ce manque à gagner[110].

2.3 Lutte contre la fraude sociale

Pour l'ONSS, les recettes totales des mesures de lutte contre la fraude sociale sont estimées dans l'exposé général à 239 millions d'euros pour 2018. Environ 80% (194,2 millions d'euros) de celles-ci sont liés à des décisions prises au cours des années budgétaires précédentes.

Pour l'Inasti, les recettes résultant des mesures de lutte contre la fraude sociale sont estimées dans l'exposé général à 16,1 millions d'euros pour 2018, dont 11,1 millions d'euros pour d'anciennes mesures[111] et 5 millions d'euros pour celles prises lors de la confection du budget 2018.

L'exposé général mentionne un montant total de 50 millions d'euros à titre de rendement attendu de la mise en œuvre de neuf nouvelles mesures de lutte contre la fraude sociale[112]. 90% de ce montant relèvent du régime des travailleurs salariés et 10% du secteur des indépendants. Cette répartition sera revue lors du prochain contrôle budgétaire. En effet, il a été décidé que seuls 8,80% du montant estimé seraient ajoutés aux recettes de l'Inasti, ce qui représente une correction de 0,6 million d'euros.

Ni l'exposé général ni les notifications budgétaires ne détaillent l'incidence financière individuelle des mesures. L'exposé général n'opère pas de distinction entre les recettes supplémentaires et les économies et ne répartit pas le montant entre les institutions. Il ne tient par ailleurs pas compte des coûts de développement engendrés par la mise en œuvre de ces mesures.

La Cour des comptes souligne que ces estimations doivent être interprétées avec prudence. Elle observe que les hypothèses de base et le calcul de l'incidence financière des diverses mesures ne sont pas toujours suffisamment étayés. De plus, leur réalisation dépend des moyens (en personnel et analyse) dont disposent les institutions chargées de la mise en œuvre des mesures. En outre, l'incidence réelle de ces mesures est difficile à

---

110 Voir également le Chapitre III de la partie Dépenses de l'Entité I du présent rapport, point 1.2.

111 Mesures prises à l'occasion des budgets initiaux 2015 et 2016 et de l'ajustement budgétaire 2015.

112 Les neuf nouvelles mesures portent sur la nouvelle loi sur les relations de travail, l'approche des phénomènes de fraude sociale dans les grandes villes, la fraude aux allocations des personnes handicapées, le protocole entre l'Office des Étrangers et les services d'inspection sociale, le *single permit* et l'extension du cadastre Limosa, le PEC car washes, la charte entre les services d'inspection sociale et les entreprises, la nouvelle répartition des sanctions du code pénal social et de plus grandes amendes sur la fraude aux tachygraphes.

déterminer, parce que les réalisations financières sont comprises dans le montant total des recettes et des dépenses.

La Cour des comptes rappelle qu'elle a relevé, dans son Cahier 2017 relatif à la sécurité sociale[113], que plusieurs mesures pour lutter contre la fraude sociale n'avaient pas été mises en œuvre[114] et qu'en outre l'incidence financière de celles réalisées n'était pas évaluable.

Elle a recommandé de définir des indicateurs pour le rendement de ces mesures et a insisté à nouveau sur la nécessité d'instaurer un rapportage exhaustif, détaillé et contemporain.

La Cour a pris acte des initiatives du gouvernement, prises dans le cadre du plan d'action 2017, pour améliorer la traçabilité des mesures mises en œuvre et le rapportage financier de la lutte contre la fraude sociale.

2.4 Recettes de l'Inami-Soins de santé

L'Inami estime à 303,6 millions d'euros les recettes 2018 relatives au remboursement, par les entreprises pharmaceutiques, de dépenses dans le cadre des conventions « article 81 »[115]. Sur la base de ces conventions, une ou plusieurs spécialités sont reprises temporairement dans la liste des spécialités remboursées par l'assurance maladie. Le coût pour l'assurance maladie est ainsi partagé entre l'Inami et l'entreprise qui commercialise la ou les spécialités[116]. Les conventions fixent le montant que l'entreprise doit rembourser et le mode de calcul de ce montant (généralement sous la forme d'un pourcentage du chiffre d'affaires réalisé par l'entreprise).

Les recettes 2018 concernent en partie les dépenses de 2018 ainsi que des dépenses d'années antérieures (2016 et 2017). Cette situation est inhérente à la méthode utilisée : l'Inami ne peut calculer l'indemnité que lorsque les dépenses relatives au(x) médicament(s) faisant l'objet de la convention sont connues pour une année entière. Comme les conventions sont confidentielles et que le rapportage y afférent est sommaire, la Cour n'est pas en mesure de vérifier si l'estimation des recettes est suffisamment étayée.

---

113 Cour des comptes, Cahier 2017 relatif à la sécurité sociale, pp. 55-63. Disponible sur www.courdescomptes.be.

114 Ces mesures avaient été estimées à 118,8 millions d'euros.

115 Cette dénomination renvoie aux conventions conclues conformément aux articles 81 et 81bis de l'arrêté royal du 21 décembre 2002 (qui fixe les règles du remboursement par l'Inami des dépenses relatives aux médicaments).

116 L'Inami et les entreprises pharmaceutiques peuvent conclure ces conventions si les conditions prévues à l'article 81 dudit l'arrêté royal sont remplies. Les conventions doivent contenir un certain nombre de clauses, parmi lesquelles un mécanisme de compensation.

3 Réforme du financement de la sécurité sociale

Le financement de la sécurité sociale a été réformé par la loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale. Le financement se compose d'une dotation de l'État fédéral et de moyens provenant du financement alternatif.

3.1 Dotations de l'État fédéral

En 2018, la dotation de l'État fédéral et des entités fédérées à la sécurité sociale est inférieure de 718,8 millions d'euros (3,82%) aux recettes escomptées pour 2017. Cette diminution est surtout la conséquence de la réforme du financement de la sécurité sociale réalisée en 2017. Cette réforme a surtout une incidence sur le calcul des dotations aux Gestions globales.

Dorénavant, la dotation de l'État fédéral à l'ONSS-Gestion globale et à l'Inasti-Gestion globale se compose d'une dotation de base annuelle, qui est adaptée en fonction de l'évolution de l'indice-santé et du vieillissement, et d'une dotation d'équilibre.

Cette dernière est arrêtée provisoirement, lors de la confection du budget, au montant dont les Gestions globales ont besoin pour équilibrer leur budget. Elle est adaptée au moment du contrôle budgétaire. La fixation du montant définitif est basée sur un certain nombre de critères (facteurs de responsabilisation), comme la contribution de la sécurité sociale dans la réalisation des objectifs budgétaires fixés dans le Pacte de stabilité, l'incidence des mesures de lutte contre la fraude sociale et le coût éventuel des accords conclus avec les partenaires sociaux[117].

La dotation de base pour le régime des travailleurs salariés s'élève pour 2018 à 1.948,6 millions d'euros. La dotation d'équilibre pour le régime des travailleurs salariés est fixée pour 2018 à 2.252,8 millions d'euros. En ce qui concerne le régime des travailleurs indépendants, la dotation de base est fixée à 368,4 millions d'euros. Aucun moyen n'a été accordé pour la dotation d'équilibre parce que le régime ne présente pas de déficit en 2018.

Le régime des pensions du secteur public, qui a été intégré dans le régime de la sécurité sociale à partir de 2016, bénéficiera en 2018 une dotation de l'État de 11.556,1 millions d'euros, soit 323,6 millions d'euros de plus qu'en 2017.

La dotation aux régimes hors Gestion globale demeure pratiquement inchangée. Elle comprend les dotations de l'État fédéral au secteur de la sécurité sociale d'outre-mer, dans l'attente d'une réforme de ce régime, et au fonds amiante ainsi que la dotation de l'État fédéral et des entités fédérées destinée au financement du régime d'interruption de carrière dans le secteur public.

[117] Ces exemples, également repris dans le texte de loi, ne sont pas exhaustifs.

Tableau 2 – Dotations de l'État fédéral et des entités fédérées à l'ONSS-Gestion globale et à l'Inasti-Gestion globale (en millions d'euros)

	2017	2018
ONSS-GG	**6.665,0**	**5.659,2**
Dotation ordinaire de l'État	**1.953,0**	**1.948,6**
Dotation spécifique de l'État	**6,3**	**6,3**
Dotation d'équilibre	**3.217,1**	**2.252,9**
Dotations entités fédérées	**1.488,6**	**1.451,4**
Inasti-GG	**370,1**	**368,4**
Dotation ordinaire de l'État	**370,1**	**368,4**
Dotation d'équilibre	**0,0**	**0,0**
Régimes hors GG	**549,8**	**514,9**
Pensions publiques	**11.232,5**	**11.556,2**
Total	**18.817,4**	**18.098,8**

Source : Exposé général

3.2 Financement alternatif

Aperçu général

Parmi les recettes destinées à la sécurité sociale[118], les moyens transférés via les fonds d'attribution représentent un total estimé de 15.298,7 millions d'euros, en augmentation de 9,5% par rapport aux prévisions 2017[119].

Ce transfert est constitué :

- des recettes fiscales reprises dans les fonds d'attribution dédiés à la sécurité sociale pour l'année 2018, qui s'élèvent, dans le présent projet de budget, à 14.964,8 millions d'euros, en augmentation de 1.319,5 millions d'euros par rapport aux estimations de 2017 ;
- des recettes du Maribel social (105,2 millions d'euros) et des cotisations spéciales de sécurité sociale (228,7 millions d'euros), établies lors de la fixation du rôle de l'impôt des personnes physiques[120].

[118] Le montant total de ces recettes s'élève à 97.940,7 millions d'euros.

[119] Exposé général, doc. parl., Chambre, DOC 54 2688/001, p.149.

[120] Ces recettes sont des recettes réalisées pour le compte de l'ONSS et non des recettes du pouvoir fédéral. Elles ne constituent donc pas des recettes fiscales à attribuer au financement alternatif de la sécurité sociale. Les fonds d'attribution 66.35 (Maribel) et 66.38 (Cotisation spéciale de sécurité sociale) devraient donc être supprimés et leurs opérations comptabilisées en tant qu'opérations pour compte de tiers.

Les propositions budgétaires 2018 ont été établies conformément à la réforme du financement de la sécurité sociale[121], destinée à simplifier le financement alternatif de celle-ci. Ce dernier est désormais alimenté par la TVA (11.310,7 millions d'euros) et le précompte mobilier (3.654,1 millions d'euros), ainsi qu'éventuellement par un prélèvement sur les accises sur le tabac, en cas d'insuffisance de l'une des deux ressources principales. Ces moyens se répartissent entre un montant de base, un montant visant à neutraliser les conséquences du tax shift sur la sécurité sociale et enfin un troisième montant destiné à financer les soins de santé.

Le montant de base s'établit à 7.869,7 millions d'euros. L'augmentation constatée (+429,1 millions d'euros) par rapport aux moyens attendus en 2017 provient de l'augmentation prévue en 2018 des recettes nettes encaissées de la TVA (+3,7%) et du précompte mobilier (+11,4%), dont des pourcentages fixés par la loi du 18 avril 2017 (voir tableau ci-dessous) sont prélevés et versés à l'ONSS Gestion globale[122] et à l'Inasti[123].

Ce financement de base est accompagné d'un financement alternatif complémentaire en compensation du tax shift et des réductions des cotisations sociales fédérales. Les montants annuels sont fixés dans la loi pour les années 2017-2020[124] et atteignent pour 2018 la somme de 2.678,1 millions d'euros (+529,9 millions d'euros par rapport à 2017). Ce montant se répartit entre un montant de 2.300,2 millions d'euros (+427,9 millions d'euros) destiné à l'ONSS et un montant de 377,9 millions d'euros (+102,0 millions d'euros) destiné à l'Inasti. 63% de ces montants proviennent des recettes TVA (1.687,2 millions d'euros) et 37% des recettes du précompte mobilier (990,9 millions d'euros).

Enfin, le financement alternatif pour le secteur des soins de santé, prélevé sur les recettes nettes encaissées de la TVA[125] pour 2018, est estimé à 4.417,1 millions d'euros (+ 360,6 millions d'euros) et est payé directement aux deux Gestions globales. Les montants définitifs seront fixés par arrêté royal.

Le tableau suivant présente le montant estimé du financement alternatif de la sécurité sociale pour l'année 2018.

Tableau – Proposition de financement alternatif de la sécurité sociale (en millions d'euros)

Financement alternatif	Montants	Mode de calcul
Travailleurs salariés – ONSS Gestion globale		

[121] Ce financement a été modifié par la loi du 18 avril 2017 portant réforme de la sécurité sociale.

[122] Articles 2 et 3 de la loi du 18 avril 2017.

[123] Articles 9 et 10 de la loi du 18 avril 2017.

[124] Articles 5 et 12 de la loi du 18 avril 2017.

[125] Articles 17 et 19 de la loi du 18 avril 2017

Base	4.170,7	13,41% des recettes TVA - pourcentage fixé par la loi
	2.133,2	40,73% du précompte mobilier - pourcentage fixé par la loi
Tax shift	1.449,1	Montant fixé par la loi (TVA)
	851,1	Montant fixé par la loi (précompte mobilier)
Soins de santé	4.015,3	Montant fixé par arrêté royal (TVA)
Total	**12.619,4**	

Travailleurs indépendants – Fonds pour l'équilibre financier du statut social des travailleurs indépendants		
Base	1.035,7	3,33% des recettes TVA- pourcentage fixé par la loi
	530,0	10,12% du précompte mobilier- pourcentage fixé par la loi
Tax shift	238,1	Montant fixé par la loi (TVA)
	139,8	Montant fixé par la loi (précompte mobilier)
Soins de santé	401,8	Montant fixé par arrêté royal (TVA)
Total	**2.345,4**	

Source : Cour des comptes

PARTIE III

Dépenses de l'Entité I

CHAPITRE I

Budget général des dépenses - Introduction

1 Évolution générale des crédits dans le projet de budget général des dépenses

1.1 Évolution générale

Les crédits de liquidation, inscrits dans le projet de budget 2018 (101.424,0 millions d'euros), baissent de 8.634,9 millions d'euros par rapport aux crédits du budget 2017 ajusté.

Le projet de budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2018 ne tient pas compte du projet de deuxième ajustement du budget général des dépenses 2017[126] (+29.721 millions d'euros). Ce montant a été ajouté aux crédits 2017 pour déterminer l'évolution générale des crédits.

Les crédits de liquidation des sections 01 à 46 sont globalement stables et ne varient que de -0,2%, alors que les crédits de liquidation, inscrits à la section 51 – SPF Finances pour la dette publique, diminuent de 8.751,1 millions d'euros pour atteindre 46.844,8 millions d'euros. Cette baisse est principalement imputable à la diminution des opérations d'amortissement et de remboursement des titres de la dette. Ces opérations n'exercent pas d'influence sur le solde de financement. A l'inverse, la réduction des prévisions en matière d'intérêts (-414,1 millions d'euros) améliore celui-ci[127].

Enfin, la contribution RNB, inscrite à la section 52-SPF Finances pour le financement de l'Union européenne, augmente de 486,2 millions d'euros.

---

[126] Doc. Parl., Chambre, 4 octobre 2017, DOC 54 2685/001, Projet de loi contenant le deuxième ajustement du Budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2017 ainsi que l'amendement du 17 octobre 2017 (DOC 542685/002) et adopté en Commission des Finances et du budget le 26 octobre 2017.

[127] Cette baisse des charges est due au refinancement moins onéreux d'anciens emprunts à long terme et aux émissions de nouveaux emprunts à moyen et long terme à des taux d'intérêt plus bas.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu de l'évolution des crédits de liquidation par rapport au budget ajusté 2017. Ces crédits sont répartis selon la classification économique (SEC).

Tableau – Évolution des crédits de liquidation (en millions d'euros)

Description	Budget ajusté 2017	Budget initial 2018	Différence	%
Personnel (code SEC 11)	6.009,3	5.945,2	-64,1	-1,1%
Fonctionnement (code SEC 12)	1.743,6	1.820,1	76,5	4,4%
Investissement (code SEC 7)	467,8	499,6	31,8	6,8%
Transfert de revenus et de capitaux (codes SEC 3 à 6)	42.134,6	42.021,5	-113,1	-0,3%
Intérêts (code SEC 21)	78,6	75,0	-3,6	-4,6%
Provisions (code SEC 0)	945,4	861,9	-83,5	-8,8%
Octrois de crédits et de participations (code SEC 8)	102,0	156,9	54,9	53,8%
Amortissement de la dette (code SEC 9)	25,9	27,0	1,1	4,2%
Sous-total section 01 à 46	***51.507,0***	***51.407,2***	***-99,8***	***-0,2%***
Fonctionnement (code SEC 12)	37,1	26,6	-10,5	-28,3%
Intérêts (code SEC 21)	9.285,6	8.871,5	-414,1	-4,5%
Transfert de revenus et de capitaux (codes SEC 3 à 6)	2,2	2,5	0,3	13,7%
Octrois de crédits et de participations (code SEC 8)	12.138,1	7.395,9	-4.742,2	-39,1%
Amortissement de la dette (code SEC 9)	34.132,9	30.548,3	-3.584,6	-10,5%
Sous-total section 51	***55.596,0***	***46.844,8***	***-8.751,1***	***-15,7%***
Transfert de revenus et de capitaux (codes SEC 3 à 6)	2.685,8	3.172,0	486,2	+18,1%
Sous-total section 52	***2.685,8***	***3.172,0***	***486,2***	***+18,1%***
Total	**109.788,9**	**101.424,0**	**-8.364,9**	**-7,6%**

Source : Budget général des dépenses et Cour des comptes

1.2 Création de deux nouvelles sections au sein du budget général des dépenses

Le projet de budget général des dépenses pour l'année 2018 contient deux nouvelles sections, à savoir la section 06 – Stratégie et Appui et la section 07 – Organes indépendants.

La création de la section 06 fait suite à la décision du gouvernement de rationaliser la gestion des SPF verticaux[128]. Elle regroupe les crédits qui étaient auparavant inscrits aux sections 03 – SPF Budget et Contrôle de la gestion, 04 – SPF Personnel et Organisation et 05 – SPF Technologie de l'Information et de la Communication ainsi que ceux du service Empreva, Service commun de prévention et de protection du travail, auparavant inscrits à la section 25 – SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement.

La nouvelle section 07 reprend les dotations destinées au financement de trois organismes pour un montant total de 8,3 millions d'euros[129] et auparavant inscrits à la section 23 – SPF Emploi, Travail et Concertation sociale. Les documents justificatifs annexés au budget général des dépenses ne précisent pas la motivation de la création de cette section.

Selon les informations fournies par la ministre du Budget, la section 07 est destinée à terme à regrouper les organismes pour lesquels la Commission européenne souhaite garantir une autonomie budgétaire et fonctionnelle par rapport au département dont ils dépendent (contrôle maritime, médiateur du rail, etc.). Le gouvernement a également décidé d'y adjoindre de petites structures en vue de leur permettre de bénéficier du support technique du SPF Stratégie et Appui.

2 Provisions interdépartementales

Deux provisions interdépartementales sont inscrites à la section 06 (nouvelle) du projet de budget général des dépenses 2018, pour un montant global de 850,9 millions d'euros[130]. Par rapport à l'année 2017, les crédits provisionnels diminuent de 93,2 millions d'euros.

Ce montant se répartit entre une provision générale[131] de 519,8 millions d'euros (crédits d'engagement et de liquidation) et une provision spécifiquement consacrée à la lutte

---

128 Arrêté royal du 22 février 2017 portant création du Service public fédéral Stratégie et Appui.

129 À savoir l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (4,5 millions d'euros), le Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (3,0 millions d'euros) et le Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains (0,6 million d'euros).

130 Programme 06.90.1 - « Les provisions ».

131 Allocation de base 06.90.10.01.00.01-Crédit provisionnel destiné à couvrir des frais de justice et dédommagements, arriérés de primes de développement, des compétences, Cyber sécurité, investissements en Défense et autres dépenses directes.

contre le terrorisme et le radicalisme[132], pour un montant de 326,9 millions d'euros en crédits d'engagement et de 331,1 millions d'euros en crédits de liquidation.

Contrairement à l'année précédente, aucune provision destinée à couvrir les dépenses non structurelles concernant l'asile et la migration n'a été reprise dans le projet de budget 2018. La Cour des comptes signale, à cet égard, qu'au 9 novembre 2017, 60 millions d'euros avaient été transférés à la charge des crédits provisionnels (232,0 millions d'euros) inscrits pour cet objet dans le budget de l'année 2017.

Provision générale

En ce qui concerne cette provision, le tableau indicatif repris à l'exposé général[133] indique que le montant de 519,8 millions d'euros est destiné à couvrir trois types de dépenses :

- Les dépenses récurrentes dont la survenance est probable, sans qu'il soit possible de déterminer a priori les allocations de base sur lesquelles elles doivent être imputées ni le moment de la dépense. Le tableau de l'exposé général donne un aperçu détaillé des dépenses qui répondent à ces critères. Elles concernent essentiellement les sommes dues par l'État suite à des condamnations judiciaires (59,2 millions d'euros), ainsi que diverses dépenses d'importance moindre (déménagements, fonds de sécurité routière…), pour lesquelles des crédits de 94,6 millions d'euros ont été prévus.

  Un montant d'un million d'euros[134] est inscrit pour la contribution en 2018 au *Afghanistan National Army Trust Fund* de l'OTAN. Les années précédentes, la contribution récurrente au fonds représentait 15 millions de dollars. Un crédit de 15 millions d'euros était annuellement repris à l'allocation de base 14.53.11.35.40.02. Ce crédit est inscrit dans la provision interdépartementale en raison notamment de l'absence de détermination du montant. Par ailleurs, le département sur lequel doit être imputée la contribution au fonds n'est pas encore déterminé (SPF Chancellerie du Premier ministre, SPF Affaires étrangères ou ministère de la Défense). La Cour ne peut déterminer les motifs pour lesquels le crédit a été réduit de 14 millions d'euros.

- Les dépenses relatives à de nouvelles initiatives. Depuis plusieurs années, le gouvernement utilise régulièrement la provision interdépartementale comme un instrument de maîtrise des dépenses publiques. Plus précisément, au cours de la procédure d'élaboration du budget, une circulaire rédigée par le ministre du Budget établit des normes strictes d'évolution des crédits. Les propositions qui conduisent à un dépassement de ces normes sont qualifiées d' « initiatives

[132] Allocation de base 06.90.10.01.00.10-Crédit provisionnel destiné à couvrir des dépenses concernant le renforcement des mesures prises ainsi que des initiatives nouvelles en matière de lutte contre le terrorisme et le radicalisme.

[133] Doc. parl., Chambre, DOC 54 2688/001, p.118.

[134] Voir Doc. parl., Chambre, 24 octobre 2017, DOC 54 2691/004, Justifications du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2018 - 06 SPF Stratégie et Appui.

nouvelles » et font l'objet d'un examen approfondi de la part de l'Inspection des finances et du gouvernement. Lorsqu'elles sont acceptées, la totalité des crédits n'est pas nécessairement inscrite au sein des budgets des départements. Dans ce cas, ils sont intégrés dans la provision interdépartementale. Ces crédits sont susceptibles d'être transférés, par arrêté royal délibéré en conseil des ministres, aux SPF concernés en cours d'année budgétaire.

Le montant réservé pour de nouvelles initiatives dans le projet de budget initial 2018 s'élève à 154,0 millions d'euros. Toutefois, ni l'exposé général, ni les justifications de la section 06 du budget général des dépenses ne donnent d'indication sur la manière dont le gouvernement a établi ce chiffre.

La Cour des comptes signale à cet égard que le SPF Finances avait initialement demandé une provision spécifique de 19,0 millions d'euros pour faire face aux conséquences du Brexit. À titre principal, elle devait permettre de recruter 386 nouveaux douaniers et assurer leur formation. Pour l'évaluation de ces besoins, le SPF Finances s'était basé sur l'hypothèse de l'absence d'accord de séparation à l'amiable entre le Royaume-Uni et l'Union européenne (*hard Brexit*). Cette proposition a été finalement abandonnée par le conseil des ministres. Selon l'administration, en cas de nécessité, les crédits nécessaires seront transférés de la provision interdépartementale, même si cette dépense n'est pas spécifiquement reprise dans le tableau de l'exposé général.

- La mise en œuvre d'une partie des mesures adoptées lors des deux conseils des ministres thématiques du 14 mai et du 26 juillet 2017. Selon l'exposé général, celles-ci sont consacrées respectivement à la sécurité (68,5 millions d'euros) et au développement économique ainsi qu'à la cohésion sociale (202,8 millions d'euros). La ministre du Budget a toutefois fait part à la Cour des comptes que ces sommes seraient finalement réparties entre 33,5 millions d'euros pour la justice[135] et 237,8 millions d'euros pour le socio-économique. L'exposé général ne contient toutefois que des informations partielles sur la destination de ces montants[136]. La Cour recommande que les conséquences financières de ces deux conseils des ministres thématiques fassent l'objet de développements plus importants[137], lesquels pourraient être intégrés dans l'exposé général à l'occasion de l'ajustement du budget 2018.

  La Cour souligne, en outre, que les mesures prises dans le cadre du conseil des ministres thématique du 26 juillet 2017 et globalement estimées à 237,8 millions

[135] Il s'agit de la mesure « assurance protection juridique », à savoir la promotion de l'assurance protection juridique, notamment par un stimulant fiscal, pour les personnes qui n'ont pas accès à l'aide juridique de deuxième ligne. Cette mesure a été décidée lors du conseil des ministres thématique du 14 mai 2017.

[136] Doc. parl., Chambre, DOC 54 2688/001, pages 9, 115 et 212.

[137] La Cour des comptes a reçu, à sa demande, un aperçu plus détaillé des mesures adoptées ainsi que de leur financement.

d'euros impliquent non seulement une hausse des dépenses de l'État[138] mais également une réduction de certaines recettes[139].

Provision spécifiquement consacrée à la lutte contre le terrorisme et le radicalisme

Sur la base des informations obtenues auprès de la cellule stratégique de la ministre du Budget, les crédits inscrits au sein de la provision « terrorisme » (326,9 millions d'euros en crédit d'engagement et 331,1 millions en crédits de liquidation) devraient permettre notamment d'augmenter les moyens de la Police fédérale (192,3 millions d'euros en engagement et 180,3 millions d'euros en liquidation) et du SPF Justice (77,2 millions d'euros en engagement et 77,9 millions d'euros en liquidation).

Les crédits provisionnels destinés à la Défense nationale (21,5 millions d'euros en engagement et 22,1 millions d'euros en liquidation) sont en baisse par rapport à ceux prévus dans le budget de l'année 2017 (53,9 millions d'euros en engagement et 60,3 millions d'euros en liquidation). Cet écart s'explique par la réduction importante (18,0 millions d'euros au lieu de 52,6 millions d'euros) des sommes destinées à assurer une présence militaire dans les rues.

Des moyens supplémentaires sont également prévus pour le SPF Intérieur (8,8 millions d'euros), le SPF Mobilité et Transport (6,9 millions d'euros), le SPF Affaires étrangères (2,9 millions d'euros en engagement et 7,5 millions d'euros en liquidation), ainsi que le SPF Santé publique (2,2 millions d'euros).

Enfin, des moyens plus spécifiques seront notamment consacrés à la cyber-sécurité (6,8 millions d'euros en engagement et 11,8 millions d'euros en liquidation) et à l'innovation en matière de télécommunications digitales (6,8 millions d'euros en engagement et 7,8 millions d'euros en liquidation).

Au 9 novembre 2017, la provision « terrorisme » inscrite au budget de l'année 2017 avait été utilisée, à hauteur de 29,4% en engagement (96,9 millions d'euros) et de 41,7% en liquidation (136,3 millions d'euros).

3. Financement des entités fédérées

En application des lois de financement des communautés et des régions, l'État fédéral transfère diverses ressources aux entités fédérées[140]. Sur la base des informations

[138] Les mesures concernent notamment une accélération du relèvement des allocations de protection sociale vers le seuil de pauvreté, l'augmentation des pensions minimum pour une carrière complète et le remboursement des consultations auprès des psychologues cliniques.

[139] Relèvent de cette catégorie l' accroissement de la déductibilité des frais de garde d'enfants des travailleurs isolés à bas revenu, le cadre fiscal lié à l'introduction du deuxième pilier complet de pensions pour les travailleurs indépendants personnes physiques et la lutte contre le dumping social dans le secteur de la construction (diminution phasée du coût du travail).

[140] Sous la forme de crédits inscrits au budget général des dépenses, de parts d'impôts nationaux et de centimes additionnels régionaux à l'IPP.

contenues dans les documents budgétaires, les moyens globalement dus à ce titre en 2018 s'élèvent à 52.559,9 millions d'euros[141], soit une augmentation de 970,3 millions d'euros par rapport à l'année précédente (+1,9%). Outre l'adaptation annuelle découlant des paramètres macro-économiques et démographiques, cette hausse s'explique aussi par le financement des nouvelles compétences en matière de pôles universitaires (31,6 millions d'euros)[142] et par la réduction (37,4 millions d'euros) de la retenue opérée par l'État pour les investissements hospitaliers[143] qu'il finance pour le compte des entités communautaires.

Paramètres de calcul utilisés

Conformément à la loi spéciale du 16 janvier 1989, article 33, §2, 2e alinéa, les paramètres retenus par le gouvernement pour le calcul des moyens dus aux régions et aux communautés sont ceux qui ont été publiés dans le dernier budget économique du Bureau fédéral du Plan, à savoir un taux d'inflation de 1,2% et un taux de croissance réel du PIB de 1,7% en 2018. Pour 2017, ces pourcentages s'établissent respectivement à 2,1% et 1,7%.

Ces pourcentages sont exprimés avec une seule décimale. Il en résulte que, par rapport aux estimations précédentes, l'amélioration cumulée du taux de croissance réel du PIB en 2017 (1,7% au lieu de 1,6%) et en 2018 (1,7% au lieu de 1,6%) s'établit à 0,2% du PIB. Ce taux cumulé est supérieur à celui (0,13%) résultant de la prise en compte d'un nombre plus important de décimales. La Cour renvoie aux commentaires qu'elle formule ci-dessus dans le point 2, « paramètres macro-économiques », de la première partie du rapport budgétaire.

Elle rappelle également que les montants transférés ont la nature d'avances et que la détermination des montants définitivement dus a lieu au moment du dépôt de l'ajustement du budget de l'année suivante. Conformément à l'article 33, §2, 1er alinéa, de la loi spéciale précitée, ces montants définitifs seront établis, sur la base d'un nombre plus important de décimales que celui figurant dans le budget économique du Bureau fédéral du Plan et, par conséquent, d'amélioration du taux de croissance du PIB équivalente aux 0,13% dont il est question ci-dessus.

Effets de la fixation définitive des dépenses fiscales et du facteur d'autonomie

Au cours de la période 2015-2017, les moyens transférés au titre de l'IPP régional ont été établis sur la base d'un pourcentage provisoire fixé à l'article 5/2 de la loi spéciale de

---

141 Ces données ne reprennent pas les impôts régionaux perçus par le pouvoir fédéral pour le compte de ces entités. Elles ne comprennent pas non plus les sommes dues au titre de la mainmorte, pour laquelle des crédits de 103,2 millions d'euros sont inscrits au programme 13.40.4, ni les moyens octroyés dans le cadre de la responsabilisation climatique qui ne sont pas actuellement déterminables.

142 Ces moyens ne sont pas individualisés dans le projet de budget général des dépenses mais sont intégrés dans le montant total des dotations de la Communauté flamande et de la Communauté française, reprises à la division 35-dotations aux communautés (6ème réforme de l'État) de la section 01 du projet de budget général des dépenses 2018.

143 Division 36-Dépenses pour le compte des communautés visant à financer une partie du maximum à facturer et de certains investissements dans les infrastructures et les services médicotechniques des hôpitaux de la section 01 du projet de budget général des dépenses 2018.

financement. Pour leur part, les montants transférés suite à la régionalisation des dépenses fiscales s'appuyaient sur un montant provisoire, repris à l'article 35decies[144]. La loi stipule que ces deux bases de calcul doivent être recalculées au cours de l'année 2017, sur la base des réalisations effectives de 2015. Le nouveau taux et le nouveau montant sont appliqués à partir de 2018, avec effet rétroactif sur les années 2015-2017[145].

Il ressort de ce recalcul que les régions ont bénéficié, au cours de ces trois années, de moyens excédentaires à hauteur de 1.626,4 millions d'euros, dont 165,0 millions d'euros au titre du financement des dépenses fiscales et 1.461,4 millions d'euros au titre de l'IPP régional[146].

Conformément à la méthodologie SEC, le solde de financement de l'entité I est affecté positivement par ce transfert exceptionnel. Il est cependant neutralisé pour la détermination de son solde structurel[147].

La loi spéciale de financement a prévu que le remboursement de ce montant serait étalé sur plusieurs années[148]. Plus précisément, les sommes dues à l'État doivent être déduites annuellement et à concurrence de 2%, des moyens attribués aux entités concernées[149]. La somme qui sera retenue à ce titre en 2018 s'élève globalement à 124,3 millions d'euros.

La Cour constate que le SPF Finances ne s'est pas conformé aux dispositions de la loi spéciale de financement pour opérer la retenue de 2%. En effet, celle-ci dispose que la retenue doit être opérée sur les versements mensuels prévus par les alinéas 4 et 5 de son article 54, à savoir sur l'IPP attribué[150]. Or, l'administration a opté pour une répartition de ces retenues non seulement sur l'IPP attribué (titre IV de la loi) mais également sur l'IPP régional (titre III/1).

Utilisation inadéquate des fonds d'attribution

La part des impôts attribuée par l'État aux entités fédérées en vertu du titre IV de la loi spéciale, est qualifiée d'impôts nationaux par celle-ci. Ils transitent pour cette raison par les fonds d'attribution repris au tableau 3 du budget général des dépenses[151].

---

144 Le taux provisoire du facteur d'autonomie était fixé à 25,990%. Le montant provisoire des dépenses fiscales s'élevait à 3.047.959.879 euros.

145 Le taux et le montant définitifs s'élèvent respectivement à 24,957% et à 2.727.385.689,46 euros.

146 Cette révision a également un effet sur la détermination du calcul des sommes dues en vertu du mécanisme de transition et au titre de l'intervention de solidarité. Cet effet est cependant très limité.

147 Au cours des années 2015 à 2017, des corrections en sens inverse avaient été prises en compte par le gouvernement fédéral pour la détermination de son solde structurel.

148 Articles 54, septième et neuvième alinéas.

149 La loi spéciale prévoit toutefois que le calcul de ces 2% s'applique sur les moyens affectés avant application de la déduction relative à la responsabilisation des entités fédérées en matière de pensions.

150 « Article 54, §1, 7e alinéa. (...) Lorsque le facteur d'autonomie fixé à l'article 5/2, §1er, est définitivement fixé, la différence est calculée pour chaque région (...) [La différence] est, selon le cas, déduite ou ajoutée des versements mensuels visés aux alinéas 4 et 5 (...), étant entendu que l'imputation sur chacun des versements mensuels ne peut excéder 2% de ceux-ci ».

151 Doc. parl., Chambre, DOC 54 2690/002, p. 557.

Depuis la mise en place de la sixième réforme de l'État, les régions sont compétentes pour la fixation de leurs centimes additionnels. La loi qualifie de taxe régionale le produit de ces centimes additionnels. Alors qu'il constitue des recettes perçues par l'État pour compte de tiers[152], l'IPP régional transite erronément par les mêmes fonds d'attribution que ceux dédiés à l'IPP attribué[153].

La Cour suggère que, dans un souci de plus grande transparence budgétaire, les moyens dus au titre de l'IPP régional ne soient plus repris dans les fonds d'attribution et qu'ils ne soient plus confondus avec les parts d'impôts nationaux, attribuées en vertu du titre IV de la loi spéciale.

4. Documents budgétaires manquants et incomplets

La loi du 22 mai 2003[154] est applicable à partir du 1er janvier 2018 aux services administratifs à comptabilité autonome (Saca) et aux organismes administratifs publics (OAP).

Les tableaux des budgets des Saca et des OAP à gestion ministérielle[155] ne contiennent pas les colonnes des crédits pour les dépenses ou celles des estimations de recettes du dernier budget approuvé de l'année budgétaire t-1. Ils ne contiennent pas non plus la colonne avec l'exécution du budget de l'année budgétaire t-2. L'article 4 de l'arrêté royal du 31 juillet 2017[156] impose pourtant la mention de ces données dans les tableaux budgétaires. Le SPF Stratégie et Appui signale qu'en raison de la nouvelle présentation des opérations suivant la classification économique (SEC 2010), il n'est pas possible d'effectuer une comparaison avec les années précédentes.

Conformément à l'article 6 de l'arrêté royal du 31 juillet 2017, les budgets des Saca et des OAP doivent être accompagnés d'une justification des articles du budget. La Cour des comptes constate que les documents justificatifs se trouvent en principe[157] dans la justification de la section dont le Saca ou l'OAP relève. La justification de l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé (AFMPS), qui fait partie du domaine politique Santé publique (section 25), est reprise à tort à la section 23[158] (SPF Emploi).

---

152 A l'instar des centimes additionnels communaux, dont le taux est également déterminé par les autorités locales.

153 Le recours inadéquat aux fonds d'attribution porte également sur les recettes non fiscales des régions qui sont inscrites sur le fonds d'attribution 66.25.

154 Loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

155 *Doc. parl.*, Chambre, 20 octobre 2017, DOC 54 2690/002, *Projet de budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2018 - Partie II*, p. 563-660. Les années précédentes, les budgets de ces services étaient repris parmi les services de l'État à gestion séparée et les organismes d'intérêt public de catégorie A.

156 Arrêté royal du 31 juillet 2017 portant exécution des articles 20, § 2, alinéa 2, 78, alinéa 1er, 80, alinéa 2, 86, alinéa 1er, 87, § 2/1, 89, alinéa 1er, et 96, alinéa 1er, de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

157 Le projet de budget général des dépenses 2018 ne comporte pas de justification pour les organismes suivants : Centre de presse international (CPI) (Saca), Fonds RER (Saca ?), Bureau fédéral du plan (OAP).

158 *Doc. parl.*, Chambre, 24 octobre 2017, DOC 54 2691/013, *Justification du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2018 – Section 23 - SPF Emploi, Travail et Concertation sociale*, p. 160-177.

La Cour des comptes constate en outre que le budget du Saca - Commissariat général belge pour les expositions internationales[159] n'a pas été soumis pour approbation (disposition légale 5-01-1, voir le tableau 4 du budget général des dépenses).

Alors que le budget du Fonds RER est repris pour la première fois dans le tableau 4, celui de la fondation Godtschalck ne l'est plus. La Cour des comptes rappelle tout d'abord que ces deux organismes font partie du périmètre du pouvoir fédéral (S1311) et sont intégrés dans le calcul du solde de financement.

Le Fonds RER est repris à tort comme un Saca dans le tableau budgétaire par le biais de la disposition légale 5-01-1. Le SPF Stratégie et Appui renvoie à cet égard à l'article 56 de la loi-programme du 19 juillet 2001, qui prévoit la création d'un fonds organique dénommé « Fonds pour la mise en place du Réseau express régional (RER) à et autour de Bruxelles ». Ce fonds a toutefois été supprimé par l'article 50 de la loi-programme du 11 juillet 2005 à la suite du transfert de ses moyens à la SNCB-Holding. Le fondement juridique invoqué par le SPF n'existe donc plus. Par ailleurs, un fonds budgétaire organique ne peut pas être considéré comme un Saca au sens de l'article 2 de la loi du 22 mai 2003. À cet effet, il convient de prendre les initiatives légales nécessaires conformément à l'article 77 de la loi[160]. Pour un commentaire plus détaillé du financement du Fonds RER, la Cour renvoie à son rapport de janvier 2017[161].

En méconnaissance de l'article 87, § 2, de la loi du 22 mai 2003, les budgets des OAP à gestion autonome[162] ne sont pas communiqués en annexe à la justification du budget général des dépenses.

---

159 Créé par la loi du 18 avril 2017 portant dispositions diverses en matière d'économie (articles 62-68).

160 Les Saca sont des services dont la gestion et la comptabilité sont séparées par une loi de celles des services de l'administration générale, sans que la personnalité juridique ne leur soit accordée, que cette loi les qualifie ou non de Saca.

161 Cour des comptes, *Mise en œuvre et financement du Réseau régional express (RER)*, janvier 2017, p. 43-55. Disponible sur www.courdescomptes.be.

162 Il s'agit des organismes d'intérêt public de catégories B (par exemple, le War Heritage Institute, l'Institut géographique national, le Théâtre royal de la Monnaie, l'Orchestre national de Belgique, l'Office central d'action sociale et culturelle de la Défense) et C (par exemple, l'Office de contrôle des mutualités et des unions nationales de mutualités, l'Agence fédérale de contrôle nucléaire) visés à l'article 1er de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

CHAPITRE II

Budget général des dépenses - Sections

Section 02 – SPF Chancellerie du Premier ministre

Programme 02.36.1 - Politique de siège

Les crédits d'engagement et de liquidation du SPF Chancellerie du Premier ministre s'élèvent respectivement à 392,6 millions d'euros et 163,6 millions d'euros pour 2018. Par rapport au budget 2017 ajusté, les crédits d'engagement progressent de 172,4 millions d'euros (+ 78,3%) et les crédits de liquidation de 12,2 millions d'euros (+ 8,0%).

L'augmentation des crédits d'engagement est surtout imputable à la centralisation de la politique de siège de la Belgique au sein du programme 02.36.1 - Politique de siège[163] et aux investissements qui y sont liés[164]. La politique de siège comprend les dépenses de l'État fédéral concernant les organisations internationales qui possèdent leur siège ou une représentation en Belgique. Auparavant, les dépenses de la politique de siège étaient inscrites dans les budgets des différents départements[165].

Le programme 02.36.1-Politique de siège comprend des crédits d'engagement à hauteur de 266,7 millions d'euros et des crédits de liquidation à hauteur de 40,1 millions d'euros. Des crédits sont notamment prévus pour la construction du nouveau bâtiment de la Nato Communications and Information Agency (NCIA) à Casteau (85,1 millions d'euros de crédits d'engagement)[166] et pour la reconstruction de la division belge de l'école internationale du Shape[167] (6,4 millions d'euros de crédits d'engagement et de liquidation)[168].

En outre, le programme précité contient un crédit d'engagement de 140 millions d'euros pour la démolition et la reconstruction des logements situés dans le village du Shape[169].

---

[163] Telle que décidée par le conseil des ministres lors du conclave budgétaire du 29 septembre 2017.

[164] Ces investissements font partie du Pacte national pour les investissements stratégiques du gouvernement fédéral.

[165] Intérieur, Affaires étrangères, Finances, Défense, Régie des bâtiments, Politique scientifique.

[166] Allocations de base 02.36.10.72.00.01 (83,9 millions d'euros de crédits d'engagement, pas de crédits de liquidation en 2018) et 02.36.10.54.41.01 (1,2 million d'euros de crédits d'engagement, pas de crédits de liquidation en 2018).

[167] Supreme Headquarters Allied Powers Europe.

[168] Allocation de base 02.36.10.54.41.02.

[169] Allocation de base 02.36.10.72.00.03.

La Cour des comptes constate que la justification du budget général des dépenses 2018[170] ne contient pas à ce sujet d'estimation pluriannuelle des montants qui seront liquidés au cours des prochains exercices budgétaires en exécution des obligations engagées.

Fonds « SHAPE-Domaines »

La Cour des comptes souligne qu'en raison des démolitions prévues, le nombre de logements disponibles et, partant, les recettes locatives diminueront. De ce fait, les crédits nécessaires à la reconstruction risquent d'être insuffisants. La Cour fait observer à cet égard que le fonds « Shape-Domaines » devait initialement financer l'ensemble du projet sur ses fonds propres et qu'il pouvait présenter un solde négatif temporaire.

[170] Doc. parl., Chambre, 24 octobre 2017, DOC 54 2691/003, Justification du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2018. Section 02 – SPF Chancellerie du Premier ministre, p. 56.

Section 12 – SPF Justice

1. Situation générale des crédits

Les crédits de liquidation alloués en 2018 s'élèvent à 1.856,6 millions d'euros, soit une augmentation de 52,6 millions par rapport à 2017[171], et ce malgré une économie linéaire de 33,8 millions d'euros. Les deux augmentations les plus significatives sont détaillées ci-dessous. Par ailleurs, les crédits de dépenses de fonctionnement, liées à la perception des amendes routières dans le cadre du projet Cross-border (+10,6 millions d'euros)[172] et les crédits variables pour la rétribution des avocats chargés de l'aide juridique (+ 7,4 millions d'euros)[173] ont été doublés pour tenir compte d'une année budgétaire complète[174].

Les crédits inscrits dans le projet de deuxième ajustement du budget 2017 à la nouvelle activité 12.56.07-Sécurité routière ont été repris dans le projet de budget général des dépenses 2018 dans un nouveau programme destiné au financement des peines et mesures alternatives[175]. Ce programme comprend également les crédits[176] destinés à l'aide financière à des organismes, villes et communes pour le recrutement de personnel chargé de l'accompagnement des mesures judiciaires alternatives[177].

La création d'une nouvelle division organique 58 (Direction générale de la législation, des libertés et droits fondamentaux), reprenant une partie des crédits de personnel et de fonctionnement de la division 40 (Services centraux) et la totalité de ceux du Service de tutelle des mineurs étrangers[178], de la collaboration internationale[179], des mesures de sûreté[180] et des transferts aux communautés en matière de protection de la jeunesse[181], s'avère budgétairement neutre, sauf en ce qui concerne trois transferts de crédits de la

---

171 La comparaison est effectuée en tenant compte des chiffres repris dans le projet de loi (voté en Commission des Finances et du Budget le 26 octobre 2017) contenant le 2e ajustement du budget 2017 (doc. parl., Chambre, DOC 54, 2685/001) qui augmente les crédits de 5,2 millions d'euros, représentant la part de la Justice dans les recettes fédérales liées à la sécurité routière (5% du montant annuel de l'ancien fonds de sécurité routière). Ce crédit limitatif est inscrit au sein de la nouvelle activité 12.56.07 (Sécurité routière) qui autorise l'octroi de subsides à des organismes, villes et communes dans le cadre des mesures judiciaires dans le domaine de la circulation routière.

172 Allocation de base 12.56.05.12.11.24-Dépenses de fonctionnement liées à la perception des amendes routières dans le cadre national et international.

173 Allocation de base 12.56.11.34.41.49-Rétribution des avocats chargés de l'aide juridique.

174 L'entrée en vigueur des deux projets a été retardée au 1er juillet 2017. Voir également point 3 ci-dessous.

175 Programme 12.56.2-Financement des peines et mesures alternatives ; des crédits inscrits s'élèvent pour 2018 à 15,9 millions d'euros.

176 Inscrits précédemment à l'activité 12.56.06-Aide financière aux organismes.

177 Allocation de base 12.56.22.43.22.01.

178 Programme 12.40.2.

179 Programme 12.40.4, dont les quotes-parts de la Belgique dues à Interpol et Schengen-SIS.

180 Programme 12.40.5, dont les recherches et enquêtes dans le cadre de la protection des personnes et des biens.

181 Programme 12.56.5.

section 23 du budget général des dépenses (Emploi et Travail), visant à subsidier trois centres d'accueil pour les victimes de la traite des êtres humains[182].

2. Programme 12.56.1 – Aide juridique de deuxième ligne

Les crédits limitatifs de liquidation pour la rétribution des avocats chargés de l'aide juridique de deuxième ligne augmentent de plus de 19,1 millions d'euros[183].

La Cour constate qu'aucune justification n'est fournie pour expliciter cette hausse de plus de 25% et que, sur la base des propositions budgétaires du département, il n'est pas facile de déterminer si cette hausse est imputable à l'introduction de la TVA à 21% sur les prestations des avocats[184] et/ou à l'impact financier de la loi Salduz bis[185], d'autant que seule l'année judiciaire 2016-2017 serait concernée pour le calcul des montants à devoir en 2018.

Par ailleurs, les crédits variables destinés également à la rétribution des avocats chargés de l'aide juridique de deuxième ligne augmentent de 7,4 millions d'euros pour tenir compte de crédits sur une année budgétaire complète[186]. Les justifications du projet de budget général des dépenses pour le SPF Justice n'apportent pas d'information sur les paramètres qui ont servi à établir le crédit.

Ces crédits ont été inscrits dans le budget général des dépenses pour la première fois en 2017, suite à la création d'un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne, alimenté par les rétributions[187] perçues dans les affaires civiles, pénales, devant le Conseil d'État et le Conseil du Contentieux des Étrangers. Ces rétributions sont estimées à 8,044 millions d'euros en 2017 et à 16,066 millions d'euros en 2018. Les justificatifs du budget des voies et moyens ne donnent pas d'indication sur le mode d'estimation de ces recettes. Au 6 novembre 2017, les recettes perçues depuis le 1er mai 2017 s'élèvent à 3,9 millions d'euros. Un système de monitoring et de rapportage a toutefois été mis en place au SPF Justice pour suivre l'évolution de ces recettes.

---

182 Allocations de base 12.58.52.33.00.33, 34 et 35 : +112.000 euros chacune.

183 Allocation de base 12.56.11.34.41.45 : 75,75 millions d'euros en 2017 et 94,9 millions d'euros en 2018. Corrélativement, l'allocation de base 12.56.11.34.41.46 (intervention dans les frais liés à l'organisation des bureaux d'aide juridique) augmente dans des proportions similaires (+22,75%) puisqu'en vertu de l'article 508/19 du Code judiciaire, une subvention annuelle est prévue pour les frais liés à l'organisation des bureaux, correspondant à 8,108% de la rétribution.

184 L'application de cette mesure, envisagée au 1er avril 2017, a été reportée au 1er septembre, puis au 1er janvier 2018 par le SPF Finances. Elle résulte de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour constitutionnelle.

185 Loi du 21 novembre 2016 relative à certains droits des personnes soumises à un interrogatoire.

186 Allocation de base 12.56.11.34.41.49-Rétribution des avocats chargés de l'aide juridique. La loi du 19 mars 2017 instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne n'est entrée en vigueur que le 1er mai 2017.

187 Titre I, Section II, chapitre 18, article 38.50.03-Recettes des rétributions perçues dans les affaires civiles, pénales et devant le Conseil d'État et le Conseil du Contentieux des Étrangers (recettes affectées au programme 12.56.1).

3. Programme 12.62.4 – Commission d'aide financière aux victimes d'acte de violence et aux sauveteurs occasionnels

L'article 2.12.7 du projet de budget permet la désaffectation de moyens du Fonds d'aide aux victimes d'actes intentionnels et aux sauveteurs occasionnels, à hauteur de 22,6 millions d'euros. Ces moyens sont ajoutés aux ressources générales du Trésor, ce qui déroge à l'article 62, §2, alinéas 1 à 3, de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

La Cour rappelle qu'une désaffectation de moyens est déjà intervenue en 2016 pour un montant de 84,6 millions d'euros[188] et que les recettes du Fonds (40,81 millions d'euros en 2016) sont largement supérieures aux dépenses réelles de la Commission pour l'indemnisation des victimes (11,36 millions d'euros en 2016).

4. Crédits provisionnels

Au sein de l'enveloppe globale de la provision destinée à la lutte contre le terrorisme et le radicalisme[189], un montant de 77,2 millions d'euros en engagement et de 77,9 millions d'euros en liquidation est réservé pour le SPF Justice en 2018. Ce montant est destiné à différentes affectations telles que les frais de justice (16 millions d'euros), l'organisation judiciaire (11 millions d'euros), le Plan Canal (13,9 millions d'euros), le CTIF (19,8 millions d'euros), la Sûreté de l'État (9,5 millions d'euros) et les établissements pénitentiaires (5,2 millions d'euros).

---

[188] Article 2.12.4 de la loi du 12 juillet 2016 contenant le premier ajustement du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2016.

[189] Voir également le chapitre concernant les provisions interdépartementales.

Section 13 – SPF Intérieur

Correction technique relative à l'accueil des réfugiés

En conseil des ministres du 28 juillet 2017, le gouvernement a adopté plusieurs corrections techniques qui améliorent le solde de financement de l'État fédéral. Une partie de ces corrections (300,0 millions d'euros) se justifie selon le gouvernement par des effets volume, en raison d'une évolution favorable des paramètres macro-économiques[190].

La Cour des comptes constate à cet égard que l'exposé général ne fait pas mention de la prise en compte, dans ces 300,0 millions d'euros, d'un montant de 105 millions d'euros, relatifs à la prise en charge des réfugiés par l'agence Fedasil. Cette adaptation s'appuie[191] sur une actualisation des paramètres de calcul des dépenses de cet organisme. Selon le gouvernement, ces paramètres présentent un risque important de variabilité, plus particulièrement en ce qui concerne le nombre de demandeurs d'asile au cours de l'année 2018.

L'inscription de ce montant au sein des corrections techniques a pour conséquence que les crédits nécessaires à l'accueil des réfugiés ne sont pas modifiés dans le budget du SPF Intérieur[192]. En cas de nécessité, les dépenses seront couvertes au moyen d'un prélèvement sur les réserves disponibles auprès de FEDASIL. Ce prélèvement exercerait un effet négatif sur le solde de financement de l'entité I. Les crédits du SPF Intérieur seraient pour leur part adaptés à l'occasion du contrôle budgétaire.

Une correction technique de même nature, d'un montant de 35,0 millions d'euros, a également été opérée, au sein des 300,0 millions d'euros susmentionnés, pour les dépenses liées à l'accueil des réfugiés par les CPAS (voir section 44 – SPF Intégration sociale).

---

190 Exposé général, p. 7.

191 Décisions du conseil des ministres du 28 juillet 2017, notifications budgétaires 2017-2018, p.4.

192 Allocation de base 13.40.42.41.40.44-Dotation à l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile, d'un montant de 253,7 millions d'euros.

Section 14 – SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement

1 Évolution générale des crédits destinés à la coopération au développement

Les crédits de liquidation destinés à la coopération au développement[193] s'élèvent à 1.206,7 millions d'euros[194] en 2018, en tenant compte des adaptations à l'index et aux taux de change, des obligations de paiement déjà engagées et de l'économie supplémentaire de 30 millions d'euros[195].

Dans la note de solidarité, l'administration tient compte actuellement d'une sous-utilisation en 2018 des crédits destinés à la coopération au développement de plus de 120 millions d'euros[196]. En effet, le gouvernement a l'intention de bloquer une partie des crédits alloués en vue de réaliser l'objectif de sous-utilisation[197]. La sous-utilisation effective qui sera imposée par le gouvernement n'est toutefois pas encore connue. La Cour des comptes recommande une nouvelle fois de réduire ces crédits dans le budget général des dépenses au lieu de les bloquer administrativement en cours d'année[198].

Dans son rapport concernant le budget 2017 ajusté[199], la Cour avait souligné que l'imputation SEC des contributions aux banques de développement, en particulier en ce qui concerne la contribution à la 18e reconstitution des ressources de l'IDA[200], posait question. Le gouvernement avait demandé l'avis de l'ICN à ce sujet.

Dans son avis provisoire du 7 juin 2017[201], l'ICN estime que, lorsqu'un droit certain est créé et que son montant est connu, il doit être imputé intégralement au moment de sa naissance, indépendamment du calendrier de paiement. Ce principe n'est toutefois applicable que dans la mesure où la contribution est inconditionnelle (*unqualified)*.[202] Par

---

193 Division organique 14.54 – Direction générale de la coopération au développement et de l'aide humanitaire.

194 Contre 1.242,5 millions d'euros en 2017.

195 Conformément à la trajectoire d'économies linéaires du 15 octobre 2014. Voir également Doc. parl., Chambre, 20 octobre 2017, DOC 54 2688/001, Exposé général du budget initial 2018 - Note de solidarité, p. 133-137.

196 La note de solidarité estime les dépenses qui peuvent être considérées comme éligibles à l'aide publique au développement (l'APD) à 1.059,2 millions d'euros. La différence de 147,5 millions d'euros avec les crédits de liquidation relatifs à la coopération au développement concerne 26,8 millions d'euros de dépenses qui ne sont pas des dépenses APD et une sous-utilisation estimée de 120,7 millions d'euros (soit 10% des crédits).

197 Voir Doc. parl., Chambre, 20 octobre 2017, DOC 54 2688/001, Exposé général du budget initial 2018, p. 28.

198 Voir également Doc. parl., Chambre, 19 mai 2017, DOC 54 2411/002 – Commentaires et observations sur les projets (d'ajustement) du budget de l'État pour l'année budgétaire 2017, rapport adopté en assemblée générale de la Cour des comptes du 19 mai 2017, p. 142-144.

199 Idem.

200 Il s'agit de l'affiliation à l'Association internationale de développement de la Banque mondiale.

201 Avis provisoire de l'ICN du 7 juin 2017 au pouvoir fédéral au sujet de l'imputation de la contribution à la 18e reconstitution des ressources de l'IDA.

202 Cela signifie qu'aucune condition supplémentaire ne doit être remplie et que la contribution est due effectivement. Dans l'autre cas, des conditions supplémentaires doivent être remplies avant que la contribution ne soit due (inconditionnellement).

contre, il n'est pas applicable si la contribution est conditionnelle (*qualified*). Dans son avis, l'ICN précise qu'il demandera la confirmation d'Eurostat à ce sujet.

Eurostat prépare une *guidance note* à ce sujet et ne souhaite pas s'exprimer pour le moment. En attendant et par prudence, le gouvernement précisera expressément dans la confirmation des nouvelles contributions aux banques de développement[203] que seule la première tranche de liquidation (2018) constitue un engagement inconditionnel et que toutes les autres tranches de liquidation (2019-2026) sont conditionnelles. Il adaptera ensuite (si nécessaire) la confirmation de la contribution et convertira chaque tranche de liquidation en contributions inconditionnelles.

S'il ressort de la *guidance note* d'Eurostat que la 18e reconstitution des ressources de l'IDA et la 14e reconstitution des ressources du FAD, à fixer en 2017, sont inconditionnelles, la Belgique devra imputer l'intégralité de ces contributions au budget 2017 (respectivement 297,1 millions d'euros et 72 millions d'euros). Dans ce cas, les dépenses SEC 2018 de la section Coopération au développement diminueront de respectivement 59,4 millions d'euros et 9,5 millions d'euros[204].

2 Enabel, nouvelle agence belge de développement

Le projet de loi relatif à Enabel[205], la nouvelle dénomination de la Coopération technique belge à partir du 1er janvier 2018, est en cours d'adoption par le Parlement. Un contrat de gestion entre l'État belge et Enabel[206] sera ensuite élaboré.

La Cour des comptes souligne que le projet de budget 2018 intègre cette réforme en prévoyant la nouvelle activité 14.54.10 – Enabel (nouvel intitulé – ex-CTB). Au sein de cette activité, le gouvernement limite les crédits de liquidation pour la couverture des frais opérationnels d'Enabel à 175 millions d'euros (allocations de base 14.54.10.54.52.02 et 14.54.10.54.52.45). Les nouvelles initiatives pour l'aide budgétaire, la coopération déléguée, la coopération régionale et la coopération avec des organisations locales de la société civile seront dorénavant aussi financées via les crédits destinés à la couverture des frais opérationnels (allocation de base 14.54.10.54.52.02). Suite à cette réorientation, ces choix politiques et ces économies, les crédits de liquidation passent de près de 215 millions d'euros en 2017 à 195 millions d'euros en 2018 et à un peu plus de 175 millions d'euros au cours des prochaines années.

---

[203] Dans l'*Instrument of Commitment* (le document formel et l'instrument juridique par lesquels la Belgique confirme son engagement à la contribution).

[204] Allocations de base 14.54.33.54.42.09 et 14.54.33.54.42.07.

[205] Le nouveau nom est la variante « belge » du verbe anglais « enable », qui signifie « rendre possible ».

[206] Le contrat de gestion existant avec la CTB court normalement jusqu'au 31 août 2019 (voir article 21 de l'arrêté royal du 10 avril 2014 portant assentiment au quatrième contrat de gestion entre l'État belge et la société anonyme de droit public à finalité sociale Coopération technique belge).

Section 16 – Défense

1 Généralités

Les crédits d'engagement s'élèvent à 12.040,8 millions d'euros, soit une hausse de 9.489,8 millions d'euros par rapport au budget 2017 ajusté (2.550,9 millions d'euros), laquelle résulte principalement des investissements dans le cadre du plan pluriannuel « Vision stratégique pour la Défense » du 29 juin 2016[207] (voir le point 2) et dans le cadre du plan « Investissements urgents à court terme » (voir le point 4).

Les crédits de liquidation s'élèvent à 2.519,1 millions d'euros et augmentent de 38,4 millions d'euros par rapport au budget 2017 ajusté.

2 Plan d'économies Défense

Lors du conclave budgétaire du 15 octobre 2015, le gouvernement avait décidé d'imposer à la Défense une économie de 360,6 millions d'euros sur les crédits d'engagement et de 367,6 millions d'euros sur les crédits de liquidation au cours de la période 2015-2019[208]. Il a fait part en mai 2017[209] de son intention de ne pas poursuivre ces économies.

Cela signifie concrètement que le gouvernement supprime les économies prévues pour 2018 à hauteur de 43,2 millions d'euros en engagement et de 46,1 millions d'euros en liquidation, de sorte que les moyens budgétaires de la Défense augmentent. La Défense utilise ces moyens supplémentaires pour financer de « nouvelles initiatives », comme les charges salariales supplémentaires résultant de la décision de certains militaires de rester volontairement en service plus longtemps[210].

3 Investissements dans le cadre du plan pluriannuel « Vision stratégique pour la Défense »

L'augmentation des crédits d'engagement est principalement liée à l'exécution du plan d'investissement dans le cadre de la Vision stratégique pour la Défense, tel que fixé dans la loi de programmation militaire du 23 mai 2017[211] pour un montant de 9.598,9 millions d'euros. Il s'agit notamment des programmes d'investissement pour les nouveaux avions

---

[207] Le conseil des ministres du 29 juin 2016 a pris acte de cette vision stratégique.

[208] Conclave budgétaire 2015, p. 16.

[209] Doc. parl., Chambre, 23 mai 2017, CRIV 54 COM 670, Compte rendu intégral des commissions réunies des Relations extérieures et de la Défense nationale, p. 6.

[210] Et aussi notamment la stabilisation du niveau d'engagement dans les opérations, le réapprovisionnement de divers types de munitions et un nouveau matériel radio.

[211] Loi du 23 mai 2017 de programmation militaire des investissements pour la période 2016-2030 (Moniteur belge du 8 juin 2017, p. 62819).

de combat, les frégates *multi-purpose*, les chasseurs de mine et les avions de transport (version légère et médiane d'une plate-forme internationale commune motorisée)[212].

La Cour des comptes constate que la justification du budget général des dépenses de la Défense[213] et la note de politique générale du ministre de la Défense[214] contiennent des informations sommaires. Vu l'importance budgétaire des investissements des prochaines années, la Cour estime qu'il serait opportun d'intégrer des informations plus détaillées dans ces documents, telles qu'une actualisation de la liste des investissements prévus pour la période 2016-2030 annexée à la loi précitée, les schémas de paiement et de livraison prévus et un état d'avancement des projets d'acquisition (marchés publics).

La Défense ne liquidera les investissements relatifs à la loi de programmation militaire qu'à partir de l'année budgétaire 2020. Cela explique en grande partie la différence entre les crédits de liquidation et les crédits d'engagement. Le gouvernement a intégré cette méthode de financement dans son plan stratégique pour la Défense ainsi qu'à l'article 3 de la loi du 23 mai 2017 précitée.

Selon la Défense, les premiers paiements relatifs aux engagements 2018 dans le cadre de la Vision stratégique de la Défense auront lieu en 2020 et s'élèveront à 131,9 millions d'euros. La Défense n'a pas été en mesure de fournir des informations sur les livraisons se rapportant aux engagements précités.

La Cour des comptes rappelle que, selon la réglementation SEC, l'acquisition de matériel ne doit être reprise dans le solde de financement qu'au moment de la livraison. C'est donc la date de livraison et non celle de la liquidation qui est déterminante pour le solde de financement.

4 Investissements dans le cadre du plan « Investissements urgents à court terme »

Le conseil des ministres d'octobre 2016[215] a décidé de transférer les soldes des fonds budgétaires organiques 16.1, 16.2 et 16.3[216] supprimés, à concurrence de 200 millions d'euros, vers le fonds budgétaire 16.4[217] créé en 2016. La Défense peut utiliser ce montant au cours de la période 2017-2019 pour engager et liquider à court terme des investissements urgents en matériel. Le transfert de 200 millions d'euros doit être neutre

---

[212] Il s'agit d'investissements imputés aux allocations de base 16.50.2.2.54.41.00 (379,5 millions d'euros), 16.50.22.74.10.01 (310,7 millions d'euros), 16.50.22.74.22.01 (117,7 millions d'euros) et 16.50.22.74.70.01 (8.791 millions d'euros).

[213] Doc. parl., Chambre, 24 octobre 2017, DOC 54 2691/009, Justification du budget général des dépenses pour le ministère de la Défense.

[214] Doc. parl., Chambre, 17 octobre 2017, DOC 54 2708/005, Note de politique générale Défense.

[215] Conclave budgétaire 2017, p. 4-6.

[216] Fonds 16.1 - Prestations pour tiers, fonds 16.2 - Vente de matériel et fonds 16.3 - Vente de biens immobiliers.

[217] Fonds 16.4 pour le remploi des recettes provenant de prestations effectuées contre remboursement, de l'aliénation de matériel, de matières ou de munitions excédentaires et de l'aliénation de biens immeubles faisant partie du patrimoine confié à la gestion du ministère de la Défense.

au niveau SEC au moment de la livraison du matériel acheté avec ces moyens par la Défense (voir le point 3). Cela signifie donc qu'au moment de la livraison, un montant identique doit être économisé à un autre poste des crédits de liquidation de la Défense ou d'autres départements.

Par ailleurs, le même conseil des ministres a autorisé la Défense à engager 88,6 millions d'euros supplémentaires dans le cadre des investissements stratégiques. Il a adopté à cet effet un programme d'investissement à court terme de 288,6 millions d'euros, dont 200 millions d'euros seraient financés par le transfert précité et 88,6 millions d'euros par le biais de crédits supplémentaires. Sur les 200 millions d'euros transférés, la Défense pouvait engager 10 millions d'euros en 2016 et 190 millions d'euros en 2017. Les engagements autorisés en 2017 s'élevaient donc à 278,6 millions d'euros.

Les conseils des ministres des 1er et 29 septembre 2017 ont décidé de revoir le programme d'investissement financé par le biais du nouveau fonds budgétaire 16.4 (190 millions d'euros). Ainsi, les 119,8 millions d'euros d'engagements autorisés en 2017 sont reportés à 2018[218]. Sur la base des informations obtenues, cette décision découle de modifications ou de réorientations des projets d'investissement initiaux, principalement réalisés dans le cadre de partenariats avec les pays limitrophes[219].

La Cour des comptes fait observer que cette décision entraîne un report des schémas de paiement et de livraison vers les années suivantes.

Concrètement, les crédits de liquidation 2018 diminuent donc de 14,2 millions d'euros par rapport au plan de liquidation initial, qui prévoyait 68,7 millions d'euros de crédits de liquidation pour 2018 (54,5 millions d'euros après l'adaptation). Les crédits de liquidation pour 2017 sont maintenus à 54 millions d'euros.

En ce qui concerne les fournitures, la Défense prévoit une livraison de 1,3 million d'euros en 2017 au lieu de 5 millions d'euros et ne prévoit plus de livraison pour 2018 (au lieu de 38 millions d'euros auparavant). Pour 2019 et la période qui suit (2020 et 2021), le département prévoit des livraisons à hauteur respectivement de 128,7 millions d'euros (initialement : 72,3 millions d'euros) et 70 millions d'euros[220] (initialement : 88 millions d'euros).

Si le prochain gouvernement a toujours l'intention de conserver la neutralité SEC des 200 millions d'euros (voir ci-dessus), la Défense (ou éventuellement d'autres départements) devra encore économiser 128,7 millions d'euros en 2019 et 70 millions d'euros en 2020 et 2021 (au niveau des crédits de liquidation). Si le gouvernement renonce à la

---

218 Sur les 190 millions d'euros, la Défense peut encore engager 70,2 millions d'euros en 2017. Si l'on tient aussi compte des engagements autorisés pour les investissements à court terme dans le cadre des investissements stratégiques (88,5 millions d'euros), les engagements autorisés pour 2017 s'élèvent à 158,8 millions d'euros au lieu de 278,6 millions d'euros.

219 Note au conseil des ministres du 28 août 2017 relative aux modifications du plan « Investissements urgents à court terme de la Défense. ».

220 Dont 53,4 millions d'euros en 2020 et 16,6 millions d'euros en 2021.

neutralité SEC, les soldes de financement de ces années seront impactés à concurrence de 198,7 millions d'euros[221].

[221] La Défense devra encore compenser cette année en interne sur ses crédits de liquidation la livraison escomptée de 1,3 million d'euros pour 2017.

Section 17 - Police fédérale et fonctionnement intégré

Dans le projet de budget initial 2018, les crédits pour la Police fédérale s'élèvent à 1.995,01 millions d'euros en engagement (+68,54 millions d'euros) et à 1.990,47 millions d'euros en liquidation (+68,7 millions d'euros).

Ces augmentations portent essentiellement sur trois programmes[222] qui concernent, d'une part, les crédits de personnel de la direction générale de la gestion des ressources et de l'information (+17,0 millions d'euros), et d'autre part, les crédits pour le financement du corps de sécurité DAB (+35,0 millions d'euros). Le corps de sécurité DAB est une unité chargée de protéger des sites sensibles tels que les centrales nucléaires. Il a été institué en 2017 et a été doté de crédits pour la première fois lors du deuxième ajustement du budget général des dépenses pour l'année 2017[223]. Il s'agissait seulement de crédits de fonctionnement et d'investissement, vu que le personnel ne doit entrer en fonction qu'à partir de 2018.

L'augmentation la plus significative porte sur la provision destinée à la lutte contre le terrorisme et le radicalisme. Les crédits réservés pour la Police fédérale augmentent, en effet, de près de 60,0 millions d'euros pour atteindre 192,33 millions d'euros en engagement et 180,25 millions d'euros en liquidation[224]. Une partie de ces crédits, à hauteur de 85,0 millions d'euros en engagement et liquidation, est récurrente. Ils concernent notamment le Plan Canal, la direction générale de la police judiciaire, la direction des unités spéciales, et le système ANPR[225].

Des crédits non récurrents pour le recrutement de personnel sont également inscrits dans cette provision, à hauteur de 20,5 millions d'euros. Ils sont destinés à rémunérer de nouvelles recrues lors de leur formation[226]. Les crédits ne seront intégrés dans le budget général des dépenses que lors de l'engagement effectif, après réussite de la formation.

Des crédits ont été inscrits, pour le projet I-Police[227], à hauteur de 76,5 millions d'euros en engagement et de 47,0 millions d'euros en liquidation. Ils sont récurrents à raison de 20,0 millions d'euros.

---

222 Programmes : 17-41-3 : Dépenses de personnel - DAB ; - 17-41-4 : Dépenses de fonctionnement et d'investissement – DAB ;- 17-43-1 : Direction générale de la gestion des ressources et de l'information – Dépenses fixes de personnel.

223 Doc. parl., Chambre, DOC 54, 2685/001.

224 Le détail des montants repris dans la provision pour la lutte contre le terrorisme provient de l'administration.

225 Il permet d'enregistrer de jour comme de nuit et d'identifier instantanément des numéros de plaques suspectes pré-encodés dans une ou plusieurs bases de données.

226 D'après les renseignements reçus de l'administration, le nombre de places disponibles s'élève à 1.422.

227 Ce projet vise à créer une banque de données commune pour l'échange d'informations entre la police fédérale et la police locale.

La Cour souligne que ce projet est repris[228] dans la liste des investissements que le gouvernement souhaite mettre en œuvre en 2018 et qui portent sur un montant de 647,5 millions d'euros, sur un total de 60,0 milliards d'euros à réaliser jusqu'en 2030[229].

La Cour estime que ces crédits auraient dû être inscrits dans le budget de l'administration concernée. Leur inscription dans une provision interdépartementale, pour laquelle, de surcroît, les documents parlementaires ne fournissent aucune information, nuit à la transparence du budget.

[228] Information fournie par la ministre du Budget.

[229] Projet de plan budgétaire de la Belgique-octobre 2017, p.17.

Section 18 – SPF Finances

1 Aperçu général

Les crédits de liquidation inscrits à la section 18 ont augmenté de 96,6 millions d'euros par rapport au budget ajusté de l'exercice précédent pour atteindre 1.956,7 millions d'euros, en raison principalement de la création de deux nouveaux crédits : la participation à l'Asian Infrastructure Investment Bank[230] (crédit annuel de 10,4 millions d'euros sur 5 ans)[231] et la contribution belge pour la 18e reconstitution des moyens de l'Association internationale de développement (crédit total de 241 millions d'euros en trois prêts sans intérêts de 80 millions d'euros en 2018 et 2019 et de 81 millions d'euros en 2020). Ces deux nouveaux crédits portent sur des opérations de code 8 et n'ont pas d'impact direct sur le solde de financement de l'État.

Des transferts de crédits, à hauteur de 6,8 millions d'euros, vers la Chancellerie du Premier ministre sont également prévus dans le cadre de la « politique de siège »[232]. La Cour renvoie aux remarques qu'elle formule à la section 02.

Les crédits alloués aux dépenses de personnel restent stables. Ils tiennent compte de l'intégration d'une partie du personnel de la Monnaie royale de Belgique[233], de la régionalisation de la taxe foncière à la Région Bruxelles-Capitale[234] ainsi que du remplacement « un pour un » des agents affectés à des fonctions de contrôle[235].

---

230 Le conseil des ministres du 19 juin 2015 avait donné son accord de principe sur la candidature de la Belgique en tant que membre ordinaire de l'Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB). Cette candidature a été acceptée par le *Board of Governors* de l'AIIB en date du 23 mars 2017. Un projet de loi sera soumis au Parlement afin d'adopter les statuts de l'AIIB d'ici la fin de l'année. Un montant de 11.380.000 USD devra être versé annuellement pendant 5 ans.

231 Allocation de base 18 61 17 84.23.03 - Contribution belge à l'AIIB.

232 Les crédits relatifs à la mise à disposition des immeubles nécessaires au logement des membres attachés au Grand Quartier général des Puissances alliées en Europe (Shape) ainsi qu'au paiement de l'intervention de l'État belge dans les loyers des bureaux de l'Organisation Mondiale des Douanes sont supprimés et intégralement transférés au SPF Chancellerie du Premier Ministre.

233 Au 1er janvier 2018, la Monnaie royale de Belgique cessera certaines de ses activités et le Fonds monétaire sera supprimé. Dans ce contexte, un redéploiement du personnel sera effectué auprès du SPF Finances. Cette opération est neutre budgétairement car les budgets relatifs (1.488 milliers d'euros) seront transférés.

234 Dans le cadre de la 5e réforme de l'État, le service du précompte immobilier sera repris par la Région de Bruxelles-Capitale (ordonnance du 23 mars 2017) au 1er janvier 2018. L'effet sur les crédits de personnel est de -2.672 milliers d'euros mais est compensé par une augmentation identique de la dotation inscrite à l'allocation de base 18.40.07.45.36.01 (Dotation transfert impôts région – Région Bruxelles), conformément à l'article 68ter de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989.

235 Décision prise lors du conseil des ministres du 29 septembre 2017 (point 27).

2. Indemnités à bpost pour les transactions des comptables d'État

Conformément à l'accord de principe du 22 décembre 2009, l'État fédéral verse chaque année à bpost une indemnité pour l'utilisation des comptes en banque 679 des comptables de l'État. Depuis le cinquième contrat de gestion qui est entré en vigueur le 1er janvier 2014, cette indemnité est intégralement mise à la charge du SPF Finances via deux allocations de base[236]. Une convention signée en 2016 entre bpost et l'État fédéral fixait un montant par transaction à 0,791 EUR. Pour l'année 2018, un crédit total de 42,6 millions d'euros est prévu à ce titre.

Dans le cadre de la préparation d'un marché public relatif aux services financiers fournis à l'État fédéral, une nouvelle convention relative aux comptes 679 a été signée en juillet 2017. Cette dernière convient, entre autres, d'un système de rémunération et de tarification sur la base d'un forfait unique et annuel de 39 millions d'euros pour les années 2018 et 2019 et de 38 millions d'euros pour les années 2020 à 2022. Ce forfait, non indexable, est valable quel que soit le nombre d'opérations effectuées et entrera en vigueur le 1er janvier 2018.

La Cour des comptes constate, dès lors, que le montant repris dans les propositions budgétaires initiales de 2018 est surestimé de 3,6 millions d'euros.

[236] Un crédit de 26.850 milliers d'euros est prévu à l'AB 18 40 02 12.11.10 - Indemnités à la Poste pour les transactions des comptables d'État et un crédit de 15.800 milliers d'euros est prévu à l' AB 18 40 06 21.10.01 - Opérations A.R. 1997- Intérêts.

Section 19 – Régie des bâtiments

La présente section du budget général des dépenses contient les dotations permettant à la Régie des bâtiments de financer les dépenses d'hébergement des services de l'État ainsi que de remplir les obligations internationales de l'État en matière immobilière[237].

La Cour des comptes a vérifié le calcul et l'utilisation de ces dotations sur la base du budget de la Régie des bâtiments, qui figure à la partie 5 « Organismes d'intérêt public » du budget général des dépenses[238].

1 Dotation d'investissement (allocation de base 19.55.21.614103)

La dotation d'investissement sert à financer les projets d'investissement 2018 et des années précédentes. Elle s'élève à 101,8 millions d'euros.

Stratégie immobilière et programme d'investissement
Conformément à l'article 5, § 2, de sa loi organique, la Régie doit élaborer un plan pluriannuel des besoins immobiliers. Ce plan pluriannuel se compose d'une stratégie immobilière coordonnée, d'un masterplan tactique et d'un plan opérationnel[239]. Comme dans ses rapports sur les budgets initial et ajusté 2017, la Cour souligne que les différentes composantes de ce plan n'avaient pas encore été approuvées au moment du dépôt du présent projet de budget[240]. Le programme d'investissement pour l'année 2018 n'a pas encore été approuvé définitivement. Cette approbation ne pourra intervenir qu'après l'achèvement du programme d'investissement 2017 ajusté de manière à ce que les projets à reporter à 2018 apparaissent clairement.

Le calcul des dépenses d'investissement s'appuie une nouvelle fois sur les crédits de l'année précédente, sans lien avec les projets d'investissement réellement planifiés. La Cour ne peut dès lors pas vérifier si les crédits correspondent aux besoins d'investissement réels.

Financement de la restauration du patrimoine national
Dans le cadre de ses missions statutaires, la Régie est aussi chargée d'effectuer les travaux de restauration du patrimoine national. La Loterie nationale finance ces travaux et

---

237 La Régie des bâtiments est un organisme public autonome de catégorie A tel que visé dans la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. La Régie a été créée par la loi du 1er avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments.

238 Doc. parl., Chambre, 20 octobre 2017, DOC 54 2690/002, p. 631-640.

239 Les plans stratégique et tactique déterminent la stratégie, la localisation et la programmation des opérations immobilières. Le plan opérationnel, qui doit être actualisé chaque année, détermine les opérations immobilières à réaliser au cours des trois prochaines années.

240 Voir également Doc. parl., Chambre, 5 décembre 2016, DOC 54 2108/003, Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2017, p. 84, et Doc. parl., Chambre, 19 mai 2017, DOC 54 2411/002, Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2017, p. 8.

accorde une subvention annuelle à cet effet[241]. Le gouvernement n'adopte toutefois l'arrêté royal nécessaire qu'en juillet ou en août de l'année budgétaire même. Au moment de la confection du budget, la Régie n'est donc pas certaine de recevoir effectivement cette subvention. Ainsi, le conseil des ministres a décidé de ne pas octroyer de subvention en 2016 et de la limiter à 2,3 millions d'euros en 2017[242]. Vu cette incertitude, la Régie n'inscrit, par souci de prudence, pour 2018 qu'un montant de 2,3 millions d'euros au titre de subvention à recevoir.

La Cour des comptes fait observer que ce crédit ne suffit pas pour payer la totalité de l'encours existant (5,4 millions d'euros). En outre, la Régie ne dispose en principe pas de crédits pour contracter de nouveaux engagements relatifs à des travaux de restauration. Comme le programme d'investissement 2018 n'est pas encore disponible, la Cour ne peut pas estimer les moyens nécessaires à cet effet. Il est cependant probable que la Régie doive à nouveau puiser dans sa dotation d'investissement pour financer les besoins réels en matière de travaux de restauration.

2 Dotation Palais de justice de Bruxelles (allocation de base 19.55.21.614108)

La Régie utilise cette dotation (1,8 million d'euros) pour financer l'entretien et la restauration du Palais de justice de Bruxelles.

La Régie a entamé en 2017 l'étude et les travaux de restauration des façades du bâtiment. La restauration se déroulera en quatre phases. Provisoirement, seule la restauration de la façade place Poelaert (phase A) sera attribuée. La Régie attribuera les autres phases en fonction des possibilités budgétaires[243]. La Régie estime les travaux de restauration de la phase A à 24,2 millions d'euros. Elle n'en a pas encore tenu compte dans l'estimation pluriannuelle. La dotation devra dès lors augmenter les prochaines années de manière à permettre à la Régie de remplir ses obligations.

3 Dotation loyer (allocation de base 19.55.22.414001)

La Régie reçoit une dotation loyer pour financer les loyers et les travaux d'aménagement des bâtiments loués. Cette dotation s'élève à 481,5 millions d'euros.

La Régie estime les dépenses à 559,3 millions d'euros[244]. Elle apure le déficit de 77,7 millions d'euros à l'aide de recettes provenant de la vente d'immeubles et de sa

---

[241] La Régie prévoit à cet égard chaque année un montant à l'article de recettes 414.08 « Recettes exceptionnelles » et à l'article de dépenses 536.13 « Enrichissement et protection du patrimoine national ».

[242] Conseils des ministres des 20 juillet 2016 et 28 juillet 2017. Lors de la confection des budgets 2016 et 2017, la Régie comptait sur une recette de 8,8 millions d'euros.

[243] Le coût de la restauration complète des façades est estimé à 94,4 millions d'euros.

[244] La Régie estime les loyers à 487,3 millions d'euros et les dépenses relatives aux travaux d'aménagement à 72 millions d'euros.

réserve financière[245]. Ce déficit est surtout lié aux travaux d'aménagement des bâtiments loués.

Pour économiser sur les dépenses locatives, la Régie doit, en exécution de l'accord de gouvernement du 9 octobre 2014, centraliser les besoins en matière de surfaces de bureau, les standardiser ainsi que les réguler et élaborer un plan d'occupation pluriannuel qui exploite au maximum les nouvelles formes de travail (*dynamic office*, télétravail, etc.). À la suite de cette décision, le conseil des ministres du 15 octobre 2014 a décidé de réduire la dotation loyer de 5% de manière structurelle. Cependant, en raison de la modification des besoins des clients et des coûts y afférents, la Régie n'a pas été en mesure de réaliser cette économie jusqu'à présent.

Ainsi, le conseil des ministres du 18 décembre 2015 a approuvé le plan d'occupation pluriannuel Bruxelles phase I. Ce plan a ensuite été modifié en profondeur. Les besoins des clients et le coût des travaux se sont en effet avérés plus élevés que prévu. Par ailleurs, les différents services publics ont lancé d'autres plans de déménagement dans le cadre du *redesign*. Le conseil des ministres a ensuite adopté le 12 mai 2017 un plan d'occupation Bruxelles phase I-bis adapté. Ce plan se limitait aux déménagements temporaires nécessaires pour pouvoir quitter le bâtiment WTC II[246].

Le plan d'occupation Bruxelles phase I initial a été scindé en trois dossiers :

- la création d'un centre d'accueil à Neder-Over-Heembeek[247] ;
- l'acquisition du bâtiment Galilée via une option d'achat/location au propriétaire actuel, Belfius et l'intégration de l'AFMPS, du SPF Santé publique et de l'Inami[248] ;
- l'hébergement du SPF Stratégie et Appui au WTC III[249] (Bruxelles phase I-ter).

4 Dotation fonctionnement propre (allocation de base 19.55.22.414002)

Cette dotation permet à la Régie de payer essentiellement les traitements, salaires, indemnités et frais de fonctionnement de son propre personnel. Elle s'élève à 85,5 millions d'euros.

La Régie estime les crédits nécessaires à 90,5 millions d'euros. Lors de la concertation bilatérale, il a été décidé de réduire le crédit de 5 millions d'euros, en se référant à la décision du conseil des ministres du 20 octobre 2016 visant à réduire de manière structurelle la dotation de 5 millions d'euros à partir de 2017 dans le cadre du *redesign* de l'administration fédérale. Comme lors de son analyse du budget 2017 ajusté, la Cour des comptes constate que cette réduction ne repose pas sur des calculs étayés dans le cadre

---

[245] La Régie constitue sa réserve financière avec les surplus des recettes de la vente de biens immobiliers et la partie non utilisée des dotations.

[246] Les services du SPF Intérieur qui se trouvent actuellement dans le WTC II ne seront plus centralisés mais répartis entre plusieurs bâtiments.

[247] Approuvé par le conseil des ministres du 3 juillet 2017.

[248] Approuvé par le conseil des ministres du 12 mai 2017.

[249] Approuvé par le conseil des ministres du 20 juillet 2017.

d'un exercice de restructuration[250], ce qui ne correspond pas à l'objectif du programme de *redesign*[251].

Pour pouvoir faire face à toutes les dépenses, la Régie devra également utiliser des recettes de la vente de biens immobiliers (1,6 million d'euros)[252].

5 Dotation financement alternatif (allocation de base 19.55.22.414004)

La dotation « financement alternatif » couvre les charges financières de tous les travaux de construction, d'entretien et d'installation réalisés à l'aide de moyens financiers autres que les dotations de l'État ou les produits de la vente de biens immobiliers.

Cette dotation s'élève à 49,4 millions d'euros et est destinée au paiement des amortissements en capital des emprunts, des intérêts et des redevances de disponibilité dans le cadre des contrats « Design Building Finance Maintenance » (DBFM).

En 2018, les redevances de disponibilité pour les contrats DBFM atteignent 27 millions d'euros. La Régie devra verser ces redevances pendant 25 ans. Leur coût augmentera de manière substantielle les prochaines années en raison des décisions prises en ce qui concerne la rénovation et l'extension des établissements pénitentiaires. Elles atteindront plus de 150 millions d'euros en 2022[253] et grèveront lourdement les budgets futurs.

---

250 Doc. parl., Chambre, 19 mai 2017, DOC 54 2411/002, Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2017, p. 152. La Régie a commandé une étude en 2017 pour optimaliser la structure organisationnelle. Cette étude est achevée. La Régie élabore actuellement un plan de mise en œuvre. Au moment du dépôt du projet de budget, la Régie ne disposait pas d'une transposition budgétaire de cette étude ni d'informations sur la mesure dans laquelle elle entraînera une réduction des coûts.

251 Le conseil des ministres du 22 avril 2016 a décidé que le ministre de la Fonction publique devait veiller à ce que le rendement soit atteint sans imposer d'économies linéaires aux départements.

252 Le projet de loi contenant le deuxième ajustement du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2017 comporte une telle autorisation (Doc. parl., Chambre, DOC 2685/001).

253 La redevance de disponibilité est estimée à 49 millions d'euros pour la prison de Haren et à 53 millions d'euros pour les prisons du Masterplan III.

Tableau - Estimation pluriannuelle des redevances de disponibilité à payer pour les établissements pénitentiaires au cours de la période 2018-2022 (en millions d'euros)

Établissement	2018	2019	2020	2021	2022
Beveren	10,2	10,2	10,3	10,3	10,3
Leuze	8,7	8,7	8,8	8,8	8,8
Marche	8,1	8,1	8,1	8,2	8,2
Termonde			5,8	11,5	11,5
Haren			12,3	49,0	49,0
Anvers				7,5	10,0
Masterplan III				26,5	53,0
Total	**27,0**	**27,1**	**45,2**	**121,8**	**150,8**

Source : Régie des bâtiments

6 Vente de biens immobiliers

En vertu de la loi-programme du 22 décembre 1989, la Régie peut utiliser les produits de la vente de biens immobiliers pour son fonctionnement[254]. Cette loi ne précise pas les dépenses pour lesquelles la Régie peut utiliser ces produits. Depuis 1993, la Régie est autorisée à utiliser chaque année 5,5 millions d'euros de ces produits pour financer ses dépenses d'investissement. Dans le projet de loi contenant le deuxième ajustement du budget général des dépenses 2017[255], il est prévu d'autoriser la Régie à utiliser le surplus des ventes à d'autres fins (travaux dans des bâtiments loués, travaux de première installation dans des bâtiments loués, charges d'occupation, frais d'*outsourcing*, etc.).

Dans le présent projet de budget, la Régie est aussi autorisée à utiliser ces recettes à d'autres fins afin de pouvoir honorer ses engagements. Ainsi, elle utilise 7 millions d'euros pour atteindre le solde SEC imposé de 8 millions d'euros et 66,5 millions d'euros pour prévenir d'éventuels insuffisances au niveau des dépenses locatives et de fonctionnement. La Régie doit donc de plus en plus utiliser des recettes non récurrentes pour respecter les obligations courantes.

La Régie estime les recettes de la vente de biens immobiliers à 79 millions d'euros, soit près de 30 millions d'euros de plus que les réalisations de 2016[256]. La Cour a reçu une liste

[254] Loi-programme du 22 décembre 1989, article 335, § 3.

[255] Le projet de loi a été déposé à la Chambre le 4 octobre 2017 (*Doc. parl.*, Chambre, DOC 2685/001).

[256] Les recettes de la vente de biens immobiliers se retrouvent aux articles portant le code SEC 76 dans le budget propre de la Régie.

des bâtiments à vendre accompagnés d'une estimation des recettes de seulement 46,5 millions d'euros. Elle ne peut donc pas vérifier si l'objectif annoncé est réalisable.

Section 24 – SPF Sécurité sociale

Programme 24.55.3 – Allocations aux personnes handicapées

Le SPF Sécurité sociale estime les crédits pour les allocations aux personnes handicapées[257] à 1.649,6 millions d'euros pour l'année 2018 (contre 1.554,3 millions d'euros dans le budget 2017 ajusté).

Contrairement aux années précédentes, l'estimation des crédits 2018 ne s'appuie pas sur l'évolution du nombre d'ayants droit ni sur le montant mensuel moyen par catégorie de dépenses (allocation de remplacement de revenus/allocation d'intégration) en raison des problèmes rencontrés avec la nouvelle application informatique Curam (en exécution du projet Handicare du gouvernement précédent).

L'estimation a été effectuée globalement par catégorie de dépenses sur la base de l'évolution de la croissance estimée des dépenses au cours de la période 2016-2018, d'une adaptation au bien-être et des arriérés estimés. Comme les réalisations des années budgétaires précédentes correspondaient chaque fois strictement aux estimations[258], on peut affirmer que l'ancienne méthode garantissait une estimation précise. La Cour ne dispose pas de données lui permettant de déduire que la nouvelle méthode d'estimation sera tout aussi précise.

Les problèmes informatiques précités ont aussi entraîné un retard dans le traitement des dossiers. Bien que la Cour en ait fait la demande à plusieurs reprises, l'administration n'a pas pu fournir d'informations précises à ce sujet.

---

[257] Allocation de base 55.31.34.31.06 – Paiement des allocations aux personnes handicapées en application de la loi du 27 février 1987.

[258] Pour 2014 : crédit alloué de 1.942,6 millions d'euros et utilisé à hauteur de 1.915,2 millions d'euros (taux d'utilisation : 98,6%), pour 2015 : crédit alloué de 2.016,3 millions d'euros et utilisé à hauteur de 1.958,6 millions d'euros (taux d'utilisation : 97,2%) et pour 2016 : crédit alloué de 1.507,2 millions d'euros et utilisé à hauteur de 1.505,4 millions d'euros (taux d'utilisation 99,8%). Par souci d'exhaustivité, la Cour souligne que les montants 2014 et 2015 comprennent les allocations pour l'aide aux personnes âgées (APA). À partir de 2016, ces allocations sont à la charge des communautés.

Section 25 – SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement

1 Programme 25.54.5 – Dotation à l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (Afsca)

L'Afsca[259] reçoit une dotation de 93,9 millions d'euros pour exécuter ses missions dans le cadre de la sécurité alimentaire (allocation de base 25.54.51.41.40.01).

La Cour des comptes vérifie le calcul et l'utilisation de cette dotation sur la base du budget de l'Agence, qui est repris dans la partie 5 « Organismes d'intérêt public » du budget général des dépenses[260].

L'Afsca estime les recettes à 169,68 millions d'euros et les dépenses à 199,39 millions d'euros. Ce déficit est lié aux décisions prises par le conseil des ministres dans le cadre de la crise du fipronil.

L'Afsca dispose d'une provision spécifique pour financer les coûts opérationnels liés à la gestion d'incidents imprévus dans la chaîne alimentaire[261]. L'arrêté royal du 10 novembre 2005[262] fixe la provision à 10 millions d'euros[263] et définit les coûts qui peuvent être financés par cette provision. Ceux-ci peuvent être relatifs au transport, au nettoyage, au traitement, à la destruction ou à la décontamination des animaux et produits ainsi qu'aux prises d'échantillons et aux analyses[264].

L'organisme estime les coûts pouvant être pris en charge par la provision à 9,5 millions d'euros[265]. L'indemnisation de la valeur des biens, produits ou animaux ainsi que les pertes économiques consécutives à l'incident imprévu et à sa gestion ne peuvent pas être couverts par la provision[266].

---

[259] L'Afsca est un organisme public de catégorie A tel que visé dans la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. L'Agence a été créée par la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire.

[260] Doc. parl., Chambre, 20 octobre 2017, DOC 54 2690/002, Projet du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2018, p. 653-656.

[261] Loi du 9 décembre 2004 relative au financement de l'Afsca (article 9).

[262] Arrêté royal du 10 novembre 2005 fixant les modalités et le montant de la provision spécifique visée à l'article 9 de la loi du 9 décembre 2004 relative au financement de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire.

[263] Article 2 de l'arrêté royal du 10 novembre 2005.

[264] Article 4 de l'arrêté royal du 10 novembre 2005.

[265] Dans le projet de loi contenant le deuxième ajustement du budget général des dépenses 2017 (Doc. Parl., Chambre, 4 octobre 2017, DOC 54 2685/001, Projet de loi contenant le deuxième ajustement du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2017), l'Afsca porte le montant inscrit à l'article 527 000 « dépenses diverses pour la prévention et gestion de crise et études en rapport avec les activités de l'Afsca » à 12,5 millions d'euros (+ 10 millions d'euros).

[266] Article 4 de l'arrêté royal du 10 novembre 2005.

Le conseil des ministres du 1er septembre 2017 a approuvé un avant-projet de loi qui prévoit un régime de compensation pour indemniser les entreprises victimes de la crise. Le projet de loi[267] prévoit que la compensation fédérale est financée par les réserves de l'Afsca selon les modalités fixées par un arrêté royal délibéré en conseil des ministres. Le conseil des ministres du 29 septembre 2017 a décidé que l'Afsca verserait à cet effet 30 millions d'euros au Trésor (article de recettes 25.46.40.05). Un montant identique figure en dépenses dans le budget du SPF Stratégie et Appui sous le programme 80.1 « Compensation des pertes dans le cadre de la crise du fipronil ». La Cour des comptes souligne que cette construction budgétaire est peu transparente.

La procédure et les modalités d'exécution des compensations aux entreprises du secteur avicole seront précisées par arrêté royal[268]. Le gouvernement estime l'incidence budgétaire pour ce secteur à 12,3 millions d'euros. Pour les autres secteurs (secteur de la transformation, secteur de la distribution et commerce de gros), il n'existait, au moment du dépôt du projet de budget 2018, pas encore de projet d'arrêté ni d'accord quant au montant des compensations.

La Cour des comptes ne peut dès lors pas encore se prononcer sur le caractère réaliste du crédit de 30 millions d'euros au regard de toutes les obligations résultant de la crise du fipronil.

2 Programme 25.59.0 - Dotation à l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé (AFMPS)

L'AFMPS[269] reçoit une dotation de 16,1 millions d'euros afin de réaliser ses missions dans le cadre de la surveillance de la qualité, de la sécurité et de l'efficacité des médicaments et des produits de santé.

La Cour des comptes vérifie le calcul et l'utilisation de cette dotation sur la base du budget de l'Agence, qui est repris dans la partie 5 « Organismes d'intérêt public » du budget général des dépenses[270].

---

[267] La Commission de l'Économie a approuvé le projet de loi le 6 novembre 2017 (Doc. parl., Chambre, 6 novembre 2017, DOC 54 2693/004, Projet de loi relatif à des compensations en faveur d'entreprises touchées par la crise du fipronil).

[268] Le conseil des ministres a approuvé le projet d'arrêté le 29 septembre 2017.

[269] L'AFMPS est un organisme public de catégorie A tel que visé dans la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. L'Agence a été créée par la loi du 20 juillet 2006 relative à la création et au fonctionnement de l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé.

[270] Doc. parl., Chambre, 20 octobre 2017, DOC 54 2690/002, Projet de budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2018, p. 653-656.

La Cour constate que la note de justification du SPF Santé publique[271] ne précise pas les objectifs poursuivis par l'Agence ni les moyens qu'elle met en œuvre à cet effet[272].

L'AFMPS présente un budget en équilibre. Elle estime les recettes et les dépenses à 76,6 millions d'euros. Comme dans son rapport sur le budget 2016 ajusté[273] et le budget initial 2017[274], la Cour constate une nouvelle fois que les crédits de dépenses estimés sont largement supérieurs (+12,4 millions d'euros ou +19%) aux crédits utilisés au cours de la dernière année complète connue (2016) (64,2 millions d'euros). Ainsi, les crédits de personnel augmentent de plus de 6 millions d'euros (+18%). L'AFMPS impute cette hausse à un retard dans les recrutements. En outre, elle doit aussi permettre des recrutements dans le futur.

Pour pouvoir présenter un budget en équilibre, les estimations de recettes pour 2018 (76,6 millions d'euros) ont été fixées à un niveau beaucoup plus élevé que les réalisations de 2016 (64,9 millions d'euros).

L'AFMPS estime les recettes du secteur à environ 80% de ses recettes totales. L'Agence vise à ce que le coût de son fonctionnement soit autant que possible couvert grâce au principe du *fee-for-service*. Elle souhaite à cet effet adapter la structure des contributions en 2018. Le montant de la contribution variera en fonction du coût de la prestation. Elle instaurera de nouvelles contributions variables et augmentera ou diminuera un grand nombre de contributions existantes. L'AFMPS inscrit une nouvelle recette de 5,8 millions d'euros dans son projet de budget à cet égard[275].

À la clôture de ce rapport, aucune information plus précise n'était disponible au sujet des contributions à instaurer ou adapter réglementairement pour pouvoir répondre à la nouvelle structure de contributions. La Cour des comptes ne peut dès lors pas vérifier si les estimations des recettes et des dépenses sont réalistes.

---

271 Doc. parl., Chambre, 24 octobre 2017, DOC 54 2691/015, Justification du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2018.

272 La Cour des comptes a toutefois reçu un projet de note justificative. Les commentaires s'appuient donc sur ce projet.

273 Doc. parl., Chambre, 6 juin 2016, DOC 54 1804/002, Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2016, p. 136. Dans le budget 2016 ajusté, les crédits de dépenses estimés (74,7 millions d'euros) sont supérieurs de 23% (+13,9 millions d'euros) aux crédits de dépenses réalisés en 2015 (60,8 millions d'euros).

274 Doc. parl., Chambre, 5 décembre 2016, DOC 54 2108/003, Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2017, p. 200. Dans le projet de budget initial 2017, les crédits de dépenses estimés (73,2 millions d'euros) sont supérieurs de 20% (ou 12,4 millions d'euros) aux crédits utilisés en 2015 (60,8 millions d'euros).

275 Article de recettes 36.90.00.012.

Section 32 – SPF Économie, P.M.E, Classes moyennes et Énergie

1. Évolution générale des crédits

La Cour des comptes constate que les crédits, inscrits au projet de budget pour l'année 2018 de la section 32, diminuent, par rapport au budget ajusté de 2017, de 85,9 millions d'euros en engagement et de 63,4 millions d'euros en liquidation, passant de 646,1 millions d'euros à 560,2 millions d'euros en engagement et de 625,2 millions d'euros à 561,8 millions d'euros en liquidation.

Cette diminution résulte principalement de la fin de la phase de concept détaillé du projet de nouveau réacteur de recherche polyvalent Myrrha[276], au Centre d'étude de l'énergie nucléaire (SKC•CEN) (-10,0 millions d'euros[277]), et de besoins budgétaires moindres pour les programmes Airbus[278] (-80,8 millions en engagement et -58,3 millions en liquidation).

2. Programme 32.42.5 – Subventions à des organismes externes

Traitement de l'uranium enrichi

Une nouvelle allocation de base, introduite lors du premier ajustement du budget 2017[279], alloue, pour 2018, des crédits de 18,6 millions d'euros à l'Institut national de radioéléments (IRE) de Fleurus, en vue du financement du traitement de l'uranium enrichi irradié de cet institut.

Le conseil des ministres a approuvé[280] le mécanisme de financement jusqu'en 2045, pour un coût estimé, en première analyse et en valeur courante, entre 262,5 et 338 millions d'euros sous plusieurs conditions dont, entre autres, la conclusion d'une convention de partenariat public-public (PPP) entre l'IRE et le SKC•CEN. La finalisation de ce PPP est attendue avant la fin de l'année, après approbation par les autorités compétentes, internationales et supranationales, du projet d'investissement sur le site du SKC•CEN.

Afin de réduire l'impact budgétaire, ce subside serait compensé partiellement par la sortie du budget du SPF Économie du financement de la TVA des passifs nucléaires[281]. Un projet de loi devrait régler la compensation de la TVA sur les travaux d'assainissement des passifs nucléaires à la charge de l'État fédéral par une attribution des recettes de TVA. En

---

276 Allocation de base 32.42.50.41.40.07. La phase de concept détaillé (2010-2014) a été prolongée (2015-2017).

277 Multi-purpose hYbrid Research Reactor for High-tech Applications. Il s'agit d'un réacteur de recherche hybride et multifonctionnel pour applications innovantes.

278 Allocation de base 32.44.40.51.22.01 . 13,3 millions d'euros sont prévus en liquidation.

279 Allocation de base 32.42.50.51.11.01-Dotation à l'IRE pour le traitement de l'uranium enrichi.

280 Conseil des ministres du 21 avril 2017, point 26.

281 Programme 32.42.3 –Financement du passif nucléaire : cinq allocations de base reprennent les dotations pour l'ONDRAF pour le financement des passifs nucléaires ('passif BP', 'passif SKC•CEN', 'passif IRE-bâtiments' et 'passif IRE-déchets et uranium'), parmi lesquelles trois concernent la couverture de la TVA pour un montant de 14,4 millions d'euros (crédits de liquidation).

outre, un protocole d'accord entre le SPF Économie, le SPF Finances et l'ONDRAF, organisme public gérant l'assainissement des passifs nucléaires, devrait être mis en œuvre prochainement.

3. Programme 32.49.4 - Lutte contre le surendettement

À plusieurs reprises, la Cour a relevé[282] un sous-financement récurrent des moyens alloués en matière de paiements d'honoraires, émoluments et autres frais des médiateurs d'endettement[283].

Malgré la volonté du gouvernement d'y apporter une solution structurelle[284], la Cour constate la persistance du manque de moyens. En effet, selon le SPF, un report de déclarations de créances a été opéré entre 2016 et 2017 pour près de 890.000 euros. Pour 2017, sur la base des dossiers entrés pour les neuf premiers mois, le SPF estime le manque de moyens à 1 million d'euros. Les crédits prévus pour 2018[285], à hauteur de 7,3 millions, et diminués de 300.000 euros par rapport à 2017 risquent par conséquent d'être insuffisants.

Par ailleurs, lors du conseil des ministres thématique du 26 juillet 2017 consacré à la cohésion sociale et à la lutte contre la pauvreté, des mesures, non chiffrées budgétairement, avaient été prévues par le gouvernement dans le cadre de la lutte contre le surendettement, en ce qui concerne l'évaluation de la capacité de remboursement des emprunteurs, le renforcement des mesures d'encadrement pour les sociétés de crédit et le renforcement de la centrale de crédit aux particuliers. Les mesures décidées lors de ce conseil des ministres devraient être financées par des moyens inscrits au sein de la provision interdépartementale. Selon les renseignements obtenus de l'administration, aucun moyen nouveau n'y est toutefois prévu pour la lutte contre le surendettement.

---

[282] Voir commentaires et observations de la Cour des comptes sur les projets de budget 2015 (doc. parl., Chambre, DOC 54 0495/002) et sur les projets d'ajustement du budget 2015 (doc. parl., Chambre, DOC 54 1026/002).

[283] Allocation de base 32.49.40.12.11.58.

[284] Réponse de la ministre du budget : doc. parl., Chambre, DOC 54 1351/004, p. 247

[285] À l'allocation de base 32.49.40.12.11.58-Paiements des honoraires, émoluments et frais des médiateurs d'endettement. Le crédit inscrit en 2016 et 2017 s'élevait à 7,6 millions d'euros.

Section 33 – SPF Mobilité et Transports

1. Programme 33.21.0 – Subsistance des organes de gestion

Dépenses de fonctionnement informatique

Le SPF Mobilité et Transports fait état, dans ses propositions budgétaires, d'un arriéré pour les consultations du Registre national, dans le cadre de la gestion de ses deux bases de données à caractère authentique[286]. Le montant actualisé au 9 novembre 2017 s'élève à 4,5 millions d'euros, couvrant les années 2016 et 2017, et résulte des coûts de consultation externe par des tiers[287].

Selon le département, le budget prévu en 2018 (9,7 millions d'euros[288]) devrait être suffisant pour couvrir les frais de consultations à usage interne pour le service opérationnel de la délivrance des documents du SPF. Par contre, la charge réelle des coûts de consultation externe, facturés par le SPF Intérieur, ne semble pas avoir été prise en compte, puisque les montants prévus sont identiques à ceux de l'année 2017.

Par ailleurs, la question de la mise à charge du SPF des coûts de ces consultations externes est en cours de discussion au sein de ce dernier.

2. Programme 33.22.4 – Service de médiation pour les voyageurs ferroviaires

La Cour constate que le projet de budget pour l'année 2018 ne prévoit aucun crédit pour ce service, créé par la loi du 28 avril 2010 portant des dispositions diverses. En 2017, les crédits de liquidation s'élevaient à 1,2 millions d'euros.

Une révision des statuts du service est en cours, mais ne sera vraisemblablement pas finalisée avant le 31 décembre 2017. L'objectif de cette modification réglementaire consiste à faire de ce service de médiation une entité qualifiée, au sens de l'article XVI.24 du Code de droit économique, chargée du règlement extrajudiciaire des litiges de consommation et répondant aux conditions de l'article XVI.25 dudit code[289].

Dans l'attente de la révision du statut de ce service, il a été décidé d'intégrer les crédits le concernant dans la provision interdépartementale.

---

[286] Inscriptions de véhicules (DIV) et permis de conduire.

[287] Régions, communes, police, centres d'examen pour le permis de conduire et de contrôle technique, Renta (Fédération des loueurs de véhicules).

[288] Allocation de base 33.21.02.12.11.04.

[289] Ces articles transposent la directive 2013/11/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013.

3. Programme 33.51.1 – Transport ferroviaire

RER et infrastructures prioritaires[290]

Conformément à la décision du conseil des ministres du 31 mars 2017[291], des crédits nouveaux pour les investissements en capacité ferroviaire complémentaire de la SNCB et d'Infrabel ont été inscrits[292] dans le projet de budget 2018, à hauteur respectivement de 6,9 millions d'euros et de 27,2 millions d'euros[293], pour réaliser les infrastructures prioritaires et le RER.

À ces moyens, s'ajoutent des crédits du « fonds Réseau express régional (RER) », géré par la SNCB[294], à hauteur de 58,2 millions d'euros[295], qui, selon les justificatifs, seront utilisés, à hauteur de 57,6 millions d'euros[296].

Ces mêmes justificatifs prévoient également l'utilisation d'un montant de 27,6 millions d'euros, à la charge de l'emprunt (2017-2031) d'un milliard d'euros[297], dont le principe a été décidé par le conseil des ministres susmentionné.

Au total, 119,3 millions d'euros de moyens sont prévus en 2018 pour financer les investissements RER (91,7 millions d'euros[298]) et les infrastructures prioritaires.

D'après les renseignements obtenus auprès du département, au 1er janvier 2016, le solde disponible du fonds RER s'élevait à 228,4 millions d'euros. Infrabel et la SNCB ont prélevé 57,4 millions d'euros en 2016 et 46,7 millions d'euros en 2017. Les dépenses prévues en 2018, à charge du fonds, se montent à 56,3 millions d'euros pour Infrabel et à 3,8 millions d'euros pour la SNCB. Ces chiffres, que l'on retrouve également dans les documents joints[299] à la décision du conseil des ministres du 19 octobre 2017 concernant la modification de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 fixant les règles provisoires qui valent comme contrat de gestion d'Infrabel et de la SNCB (voir infra), ne correspondent donc pas à ceux (119,3 millions d'euros) repris dans les justificatifs introduits à la Chambre le 24 octobre dernier. Les montants repris pour 2018 sont de 34,1 millions d'euros à la charge

---

290 Voir à ce propos Partie III – Chapitre I, point 4.

291 Conseil des ministres du 31 mars 2017, point 35, p.14

292 Allocations de base 33.51.11.51.11.04 et 33.51.11.51.11.53

293 Selon les justifications, la contribution prévue en 2018 couvre les coûts de 2017 (6,6 millions d'euros) et 2018 (27,6 millions d'euros).

294 Les moyens disponibles du fonds organique, créé en 2001 et supprimé en 2005, ont été transférés à la SNCB, qui est chargée de les gérer au nom et pour le compte de l'État.

295 Article 51.11.00. Aides à l'investissement aux entreprises publiques, partie II du projet de budget, doc.parl.,Chambre, DOC 54 2690/002, p. 622.

296 Pour 2017 : 78,77 millions d'euros. Voir doc.parl.,Chambre, DOC 54 2691/017, p.104.

297 Au 31 décembre 2015, il restait 800 millions d'euros à financer en dehors du « fonds RER » pour terminer les travaux (voir RER – Mise en œuvre et financement, rapport Cour des Comptes du 25 janvier 2017).

298 Ce montant est repris dans le pacte national d'investissement

299 Conseil des ministres du 19/10/2017-notification point 11-Projet d'arrêté royal du 21 décembre 2013 fixant les règles provisoires qui valent comme contrat de gestion d'Infrabel et de la SNCB. Le tableau est présenté en tant qu'annexe 1 du projet d'arrêté royal modificatif.

de l'emprunt précité et de 60,2 millions d'euros à la charge du fonds RER, soit, en ajoutant les crédits inscrits à la section 33 du budget, un total de 128,4 millions d'euros. L'enveloppe globale d'investissement pour 2017 est également différente : elle s'élève à 46,7 millions d'euros dans les documents présentés au conseil des ministres et à 85,6 millions d'euros dans les justificatifs du projet de budget. Aucune explication n'a été fournie à la Cour au sujet de cette différence.

L'article premier de l'arrêté royal modifiant l'arrête royal précité du 21 décembre 2013, approuvé en conseil des ministres du 19 octobre 2017, renforce le contrôle sur la mise en œuvre du financement provenant du fonds et de l'emprunt, ce qui rencontre une des recommandations que la Cour avait formulées dans son rapport sur le RER du 25 janvier 2017.

Par ailleurs, l'administration a précisé que, selon l'Agence fédérale de la dette[300], l'emprunt d'un milliard d'euros devait être effectué en fonction du calendrier des travaux et qu'il ne fallait pas emprunter au-delà des besoins financiers nécessaires, étant donné que le placement des sommes excédentaires ne rapporterait rien et risquerait même d'entraîner des coûts. L'Agence est d'avis que « *les taux à court terme, qui serviront de base au calcul du rendement des placements des sommes excédentaires, resteront encore longtemps très bas* ». Cet emprunt, à la fin des travaux, affectera la dette de l'État, à concurrence d'un milliard d'euros.

4. Programme 33.52.2 – Belgocontrol

L'accord de coopération du 30 novembre 1989 entre l'État belge et les régions prévoit la gratuité des services terminaux des aéroports régionaux dès lors que ces activités étaient déjà prestées en 1989, sans récupération possible auprès des régions.

Selon le ministre de la Mobilité, l'accord de coopération de 1989 avec les régions est en cours de renégociation. Celle-ci doit permettre de consolider l'équilibre financier de Belgocontrol et de réactualiser les rapports avec les entités régionales, en parfaite concordance avec la réglementation européenne[301].

Selon le SPF, plusieurs réunions bilatérales inter cabinets se sont tenues, depuis le mois de janvier 2017, en présence de Belgocontrol et des administrations régionales. Une première étape a consisté à informer les régions sur les coûts pour les aéroports régionaux. Les discussions à venir porteront sur une renégociation de l'accord de coopération.

Le déficit généré par les activités terminales est assumé, depuis l'entrée en vigueur du troisième contrat de gestion entre l'État et Belgocontrol, par l'État fédéral[302]. À partir de 2018, les crédits alloués à cette fin diminueraient de 20% chaque année pendant 5 ans (phasing-out). Les crédits prévus pour 2018 sont ainsi réduits de 4,9 millions d'euros en

---

[300] Réponse du 6 mars 2017 au SPF Mobilité.

[301] Note de politique générale – Mobilité, 26 octobre 2017, doc. parl., Chambre DOC 54 2708/026, p.15

[302] Arrêté royal du 25 avril 2014 portant approbation du troisième contrat de gestion, articles 32 à 39.

engagement et de 2,4 millions d'euros en liquidation. La Cour attire l'attention sur le fait que, selon les justifications, le calendrier et la révision de l'accord pourront avoir un impact sur les montants nécessaires à inscrire au budget. Elle estime dès lors qu'il n'est pas certain que les crédits inscrits pour 2018 seront suffisants.

Section 44 – SPP Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale

Programme 44.51.1 – Sécurité d'existence

Le crédit destiné au remboursement du revenu d'intégration sociale[303] (principalement les revenus d'intégration alloués par les CPAS) s'élève à 1.085,1 millions d'euros dans le projet de budget 2018, ce qui représente une augmentation de 58,3 millions d'euros par rapport au budget 2017 ajusté.

Le SPP estime les crédits pour 2018 à 1.166,1 millions d'euros. Il s'appuie essentiellement sur le nombre probable de bénéficiaires (du revenu d'intégration sociale) et sur le coût moyen par bénéficiaire. Le département tient compte d'une moyenne de 155.000 bénéficiaires du revenu d'intégration sociale (+18.000 par rapport au contrôle budgétaire 2017 et +28.000 par rapport au budget initial 2017). Cette augmentation repose sur une extrapolation du rythme de croissance du nombre de bénéficiaires au cours de l'année écoulée[304].

Après la remise en cause de l'augmentation des variables lors de la concertation qui a eu lieu après les bilatérales, le crédit a été limité à 1.125,1 millions d'euros. Ensuite, le conseil des ministres a estimé lors du conclave budgétaire de juillet 2018 que, vu la grande variabilité du nombre de bénéficiaires, il était difficile d'évaluer précisément les besoins en 2018. Il a dès lors réduit le crédit à 1.085,1 millions d'euros dans l'attente du contrôle budgétaire 2018, en réduisant l'effet-volume de 35 millions d'euros pour 2018 et en prévoyant une économie supplémentaire de 5 millions d'euros grâce à un meilleur suivi et contrôle des étudiants bénéficiant d'un revenu d'intégration[305].

Sur la base de ce qui précède, il n'est donc pas exclu que le crédit alloué soit insuffisant. Aucun élément ne permet de savoir si la provision interdépartementale à affecter en 2018 comprend les moyens supplémentaires qui seront éventuellement nécessaires à cet effet.

---

[303] Allocation de base 55.11.43.52.16 - Subventions aux CPAS dans le cadre du revenu d'intégration sociale.

[304] Indépendamment de l'augmentation structurelle du nombre de bénéficiaires, cette hausse est surtout imputable aux effets de la crise de l'asile et du transfert d'autres interventions sociales (par exemple, l'allocation de chômage) vers le revenu d'intégration.

[305] Notifications du conseil des ministres du 28 juillet 2017, p. 7-8.

Section 46 – SPP Politique scientifique

1 Évolution générale des crédits

La Cour des comptes constate que les crédits, inscrits au projet de budget pour l'année 2018 de la section 46, s'élèvent à 434,7 millions d'euros en engagement et à 468,2 millions d'euros en liquidation. La diminution par rapport au budget ajusté 2017 atteint 196,1 millions d'euros en engagement et 143,3 millions d'euros en liquidation. Elle résulte principalement du transfert, aux communautés, d'une part significative des dépenses[306] de toute nature relatives aux pôles d'attraction interuniversitaires (PAI) [307] (au montant de 24,3 millions d'euros en 2017) et de la totalité des dotations[308] pour le financement de l'enseignement universitaire[309] (au montant de 117 millions d'euros en 2017) ainsi que du Jardin Botanique de Meise[310] (au montant de 8,9 millions d'euros en 2017).

En ce qui concerne les PAI, les crédits sont transférés sur la base de l'article 53 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions[311]. Seuls subsistent des crédits de liquidation de l'ordre de 7 millions d'euros pour solder la phase actuelle de financement des PAI. Pour les dotations aux communautés, l'inscription à la section 01 du projet de budget des dépenses 2018 a été motivée par la faible valeur ajoutée du SPP dans la gestion administrative de ces dossiers de transferts et par un souci de cohérence budgétaire.

D'autres modifications affectent le projet de budget de la section 46 mais elles sont budgétairement neutres. Ainsi, la totalité des crédits de personnel des établissements scientifiques fédéraux[312] (ESF) est intégrée dans leur dotation respective[313] et les crédits du personnel relevant des activités spatiales[314] sont englobés, d'une part, dans les

---

306 Allocation de base 46.60.11.44.30.01.

307 Les crédits nécessaires (31,6 millions d'euros) au financement de ces dépenses sont désormais inscrits à la division 35-dotations aux communautés (6ème réforme de l'État) de la section 01 du projet de budget des dépenses pour 2018.

308 Des crédits (127 millions d'euros) sont désormais inscrits à la division 37- autres dotations aux communautés de la section 01 du projet de budget des dépenses pour 2018.

309 Crédits destinés aux Communautés flamande (38,6 millions d'euros) et française (78,4 millions d'euros). Ces crédits étaient inscrits au programme 46.61.6 jusqu'en 2017.

310 Crédits destinés aux Communautés française (1,8 million d'euros) et flamande (7,1 millions d'euros). Ces crédits étaient inscrits au programme 46.62.0 jusqu'en 2017.

311 L'article 53, insérant un nouvel article 47/11 dans la loi spéciale du 16 janvier 1989, prévoit à partir de l'année budgétaire 2018 d'accorder une dotation annuelle dont les montants de base sont de 17,7 millions d'euros pour la Communauté flamande et 13,9 millions d'euros pour la Communauté française.

312 Allocations de base 46.60.30.11.00.03 (-46,1 millions d'euros) et 46.60.30.11.00.04 (-18,6 millions d'euros).

313 Le SPP Politique scientifique répond ainsi à la remarque que la Cour des comptes a formulée dans le cadre de son contrôle des comptes des ESF.

314 Allocations de base 46.60.22.11.00.20 (-909.000 euros) et 46.60.22.35.40.12 (-894.000 euros).

rémunérations du personnel non statutaire[315] du SPP (+1,49 million d'euros) et, d'autre part, dans les dotations des ESF (+307.000 euros).

2 Création de l'Agence spatiale interfédérale de Belgique et intégration du SPP politique scientifique au sein du SPF Économie.

La création de l'Agence spatiale interfédérale de Belgique ainsi que la suppression du SPP et son intégration comme direction générale au sein du SPF Économie, décidées en conseil des ministres du 26 novembre 2016, n'étant pas réalisées à la date prévue du 1er juillet 2017, il n'y a pas de modifications dans les propositions budgétaires des départements concernés, comme le prescrit la circulaire du 27 avril 2017 contenant les directives de préfiguration des budgets 2018 à 2020.

La note de politique générale du 19 octobre 2017[316] apporte quelques précisions, d'une part, sur l'avenir de la nouvelle structure compétente en matière de politique spatiale, dénommée Bureau spatial interfédéral et, d'autre part, sur l'autonomisation accrue des ESF[317]. Ce n'est qu'après que le modèle organisationnel du Bureau spatial interfédéral et des ESF autonomes aura été défini que la suppression et le transfert du SPP pourront être envisagés[318].

[315] Allocation de base 46.21.01.11.00.04.

[316] Chambre, DOC 54 2708/012, point 1.5.2, p.14 et suiv.

[317] Idem, point 1.6, p. 16 et suiv.

[318] Idem, point 1.7, p. 17 et suiv.

Section 51 – SPF Finances pour la dette publique

1. Programme 51.54.1 – Charges d'emprunts

L'Agence de la dette estime les charges d'intérêts de la dette publique à 8,9 milliards d'euros en 2018[319]. Elle appuie son calcul notamment sur un solde net à financer estimé de 3,2 milliards d'euros. Cette estimation tient compte d'un besoin de financement du pouvoir fédéral de 0,4% du PIB tel que repris dans le programme de stabilité 2017-2020[320]. L'Agence ajoute une série de corrections pour estimer le déficit dans une optique de caisse[321].

Dans l'exposé général (p. 80-82), le gouvernement estime le solde net à financer pour 2018 à 6,7 milliards d'euros. Son calcul repose sur le solde budgétaire, auquel il ajoute le solde des opérations de trésorerie et des corrections de passage pour tenir compte de l'optique de caisse.

La différence de 3,5 milliards d'euros résulte d'un mode et d'un moment de calcul différents. En effet, l'Agence ne dispose pas des chiffres de l'exposé général au moment de ses estimations budgétaires et suit donc une autre approche. Elle souligne que l'incidence sur les charges d'intérêts est limitée :

- +9,7 millions d'euros, si le gouvernement finance le besoin de financement supplémentaire par le biais d'émissions à long terme supplémentaires ;
- -5,6 millions d'euros, si le gouvernement finance le besoin de financement supplémentaire par le biais d'émissions à court terme supplémentaires.

La Cour des comptes fait observer que le gouvernement n'explique pas la différence dans l'exposé général ni dans la justification de cette section du budget général des dépenses. Bien que l'incidence sur la charge d'intérêts à financer soit limitée en raison des taux d'intérêt bas, elle recommande de l'expliquer à l'avenir.

2. Dépenses relatives à la dette publique reprises dans d'autres sections budgétaires que la section 51

La Cour des comptes constate que plusieurs allocations de base sont reprises aux sections budgétaires 18 (SPF Finances) et 33 (SPF Mobilité et Transports), alors qu'elles comportent des codes économiques indiquant des dépenses relatives à la dette publique, pour un total de 73,6 millions d'euros en intérêts (code économique 21.10), et de 27,0 millions d'euros en amortissements (code économique 91.10), soit au total 100,6 millions d'euros.

---

[319] Il s'agit uniquement des charges d'intérêts imputées à la présente section budgétaire.

[320] Programme de stabilité 2017-2020 de la Belgique, tableau 7, p. 15.

[321] Comme la différence entre les intérêts courus et échus, les primes d'émission et les primes d'annulation pour les swaps.

Ces allocations sont détaillées dans le tableau ci-dessous.

Tableau – Dépenses non primaires hors de la section 51 (en millions d'euros)

Allocation de base		Crédits d'engagement	Crédits de liquidation
	Intérêts		
18.40.06.21.10.01	Opérations A.R. 1997 - intérêts	15,8	15,8
18.61.06.21.10.06	Intérêts sur cautionnements et consignations	30,2	30,2
33.51.12.21.10.01	Remboursement emprunt SNCB partie intérêts	20,6	20,6
33.51.12.21.10.51	Remboursement emprunt Infrabel partie intérêts	7,0	7,0
Total		73,6	73,6
	Amortissements		
33.51.12.91.10.01	Remboursement emprunt SNCB partie capital	21,3	21,3
33.51.12.91.10.51	Remboursement emprunt Infrabel partie capital	5,6	5,6
Total		27,0	27,0

Source : Cour des comptes

La Cour estime qu'il conviendrait de reprendre l'ensemble des dépenses concernant la Dette publique au sein de la section 51, de façon qu'elles puissent être reprises dans la situation officielle de la dette publique émise par l'Agence fédérale de la dette.

CHAPITRE III

Dépenses de la sécurité sociale

1 Évolution générale des dépenses

Dans le projet de budget initial 2018, les dépenses consolidées de la sécurité sociale (ONSS-Gestion globale, Inasti-Gestion globale, Inami-Soins de santé, pensions du secteur public et régimes hors Gestion globale)[322] sont estimées à 97.844,7 millions d'euros. Elles dépassent de 2.138,2 millions d'euros (+2,23%) les dépenses escomptées pour 2017 selon l'exposé général.

Tableau 1 – Évolution des dépenses de la sécurité sociale (en millions d'euros)

Description	Dépenses 2016	Dépenses attendues 2017	Dépenses estimées 2018
Prestations	82.913,4	85.866,4	87.874,2
Frais de fonctionnement	2.188,4	2.243,9	2.259,0
Autres dépenses	8.048,2	7.596,2	7.711,5
Total	**93.150,0**	**95.706,5**	**97.844,7**

Source : SPF Sécurité sociale (juillet 2017) et exposé général 2018

1.1 Dépenses de l'ONSS-Gestion globale

À l'ONSS-Gestion globale, les dépenses concernant les prestations augmentent de 708,7 millions d'euros (+1,73%) en 2018 par rapport aux dépenses attendues pour 2017. L'augmentation est surtout liée à des facteurs de volume et aux mesures prises. Les dépenses relatives aux allocations d'incapacité de travail progressent de 406,9 millions d'euros (+5,15%) et les dépenses en matière de pensions (travailleurs salariés) de 873,2 millions d'euros (+3,49%). La hausse s'explique par une augmentation du nombre de jours indemnisés (assurance indemnité) ou d'ayants droit (pensions). Les dépenses relatives au chômage, au chômage avec complément d'entreprise, à l'interruption de carrière et au crédit temps de l'Onem diminuent de 461,3 millions d'euros (-6,11%). Cette évolution résulte d'une baisse escomptée du nombre de bénéficiaires.

La Cour des comptes relève que les montants de prestations de pensions, mentionnés dans l'exposé général, sont des montants nets. En effet, le Service fédéral des pensions (SFP) déduit du total des dépenses brutes estimées un montant de recettes estimées

[322] Pour éviter les doublons, les chiffres ne tiennent pas compte des transferts entre les institutions publiques de sécurité sociale.

résultant du recouvrement de prestations indues (114,5 millions d'euros) et du produit de la cotisation de solidarité (93,6 millions d'euros).

1.2 Dépenses de l'Inasti-Gestion globale

Par rapport aux dépenses attendues en 2017, les prestations estimées de l'Inasti augmentent de 143,6 millions d'euros (+3,48%). Cette augmentation provient principalement des pensions (+ 92,7 millions d'euros). Par ailleurs, une nouvelle enveloppe de 25 millions d'euros est octroyée, à laquelle s'ajoute un reliquat de 0,7 million d'euros d'une précédente enveloppe, pour l'amélioration du statut social des travailleurs indépendants. L'affectation du montant n'a pas encore été décidée.

1.3 Dépenses de l'Inami-Soins de santé

Les dépenses de l'Inami-Soins de santé progressent de 813,7 millions d'euros (+2,85%) par rapport aux dépenses escomptées pour 2017. L'objectif budgétaire global de l'Inami-Soins de santé a été fixé à 25.449,6 millions d'euros pour 2018, soit une progression de 774,8 millions d'euros (+3,04%) par rapport à 2017.

Outre le montant de 25.362,8 millions d'euros, qui découle de l'application des dispositions légales (c'est-à-dire l'augmentation de l'objectif budgétaire global de 2017 à concurrence de la norme de croissance de 1,5% et des moyens nécessaires pour l'indexation des dépenses), des moyens supplémentaires de 86,8 millions d'euros ont été alloués lors de la confection du budget 2018 pour la mise en œuvre de trois mesures :

- des places supplémentaires dans une structure adaptée pour les internés dans le cadre du masterplan internement[323] (13 millions d'euros) ;
- le paiement, à partir du 1er juillet 2018, de primes annuelles aux hôpitaux pour l'occupation de certaines catégories de demandeurs d'emploi[324] (58,8 millions d'euros) ;
- l'extension, à partir du 1er janvier 2018, de l'intervention de l'assurance maladie à tous les internés hospitalisés (à l'exception des internés non assurés en séjour illégal en Belgique). Le SPF Justice assumera donc uniquement le paiement du ticket modérateur, des médicaments non remboursables et des suppléments. Le ticket modérateur payé est pris en considération dans le maximum à facturer[325].

Le gouvernement a encore annoncé deux autres mesures :

- le remboursement partiel des consultations chez un psychologue clinicien en 2018 (22,5 millions d'euros) ;

---

[323] Conformément à la décision du conseil des ministres du 18 novembre 2016.

[324] La prime est allouée aux hôpitaux qui emploient des chômeurs de longue durée ou des personnes bénéficiant du revenu d'intégration sociale (voir l'arrêté royal n°25 du 24 mars 1982 créant un programme de promotion de l'emploi dans le secteur non-marchand). L'ONSS-Gestion globale gèrera ces dépenses jusqu'au 30 juin 2018.

[325] Le SPF Justice et l'Inami réévalueront l'incidence des dépenses lors du contrôle budgétaire.

- l'accord social pluriannuel pour le secteur non-marchand fédéral (25 millions d'euros).

Les moyens relatifs à ces mesures sont compris provisoirement dans la provision interdépartementale. Ils seront intégrés dans l'objectif budgétaire dès que les mesures entreront en vigueur (ou dès que l'accord aura été conclu, en ce qui concerne les moyens relatifs à l'accord pluriannuel).

1.4 Dépenses des régimes hors Gestion globale

Les dépenses relatives aux prestations des régimes hors Gestion globale augmentent de 380,7 millions d'euros (+2,35%) pour atteindre 16.575,0 millions d'euros. Les dépenses relatives aux pensions publiques progressent de 409,4 millions d'euros (+2,64%) pour s'établir à 15.889,0 millions d'euros, tandis que les dépenses afférentes aux autres régimes diminuent de 28,7 millions d'euros (-4,02%) pour atteindre 686,0 millions d'euros.

2 Projet de budget des institutions publiques de sécurité sociale

La Cour des comptes a examiné les données budgétaires des institutions publiques de sécurité sociale. Dans certains cas, elle n'a pu disposer que de documents provisoires, basés sur des données non actualisées. En conséquence, elle ne peut garantir que les mesures adoptées lors du conclave budgétaire seront effectivement intégrées dans les budgets définitifs de ces organismes.

Des différences parfois significatives ont été constatées entre les données reprises dans l'exposé général et celles figurant dans les documents budgétaires préparatoires de certaines institutions de sécurité sociale. La Cour des comptes souligne que les gestionnaires de ces institutions ne disposent généralement pas des informations contenues dans l'exposé général avant la publication de ce document.

3 Commentaires sur les mesures

3.1 Exécution des mesures 2016

Dans son Cahier 2017 relatif à la sécurité sociale[326], qui traite de l'exécution du budget 2016, la Cour des comptes a analysé la mise en œuvre des mesures prises par le gouvernement pour limiter les dépenses et réaliser des recettes supplémentaires. Ces mesures avaient été estimées à 877,6 millions d'euros[327]. Celles relatives au tax shift, qui a engendré des recettes moindres, ne sont pas englobées dans ce montant.

La Cour a constaté que plusieurs mesures n'avaient pas été mises en œuvre (responsabilisation des employeurs et des travailleurs en cas d'incapacité de travail,

[326] Cour des comptes, Cahier 2017 relatif à la sécurité sociale, pp. 44-55. Disponible sur www.courdescomptes.be.

[327] Si la plupart de ces mesures conduisent à une économie de dépenses ou à des recettes supplémentaires, un certain nombre d'entre elles engendre des coûts supplémentaires ou des recettes moindres. C'est le cas des nouvelles initiatives ou des coûts de mise en œuvre des mesures. Leur importance financière est toutefois peu significative au regard du montant total.

renforcement des conditions d'accès au crédit-temps, introduction d'une pension mixte, etc.) ou n'étaient pas exécutées selon le calendrier prévu par le gouvernement (obligation de prouver son admissibilité afin de pouvoir percevoir des allocations de chômage économique, harmonisation de l'interruption de carrière, diminution unique de la base d'indemnisation pour les médicaments, etc.). Les procédures d'avis, le défaut d'adoption des arrêtés d'exécution et la complexité technique sont les causes principales des retards.

L'incidence réelle des mesures entrées en vigueur au cours de l'année budgétaire est souvent difficile à déterminer.

Puisque les mesures budgétaires sont une composante importante de la politique de sécurité sociale, la Cour des comptes a recommandé à nouveau aux IPSS d'élaborer des systèmes appropriés pour en évaluer les effets.

Dans sa réponse, la ministre des Affaires sociales et de la Santé publique a souligné qu'il est difficile, voire impossible, d'isoler la part d'une mesure dans l'évolution des recettes et des dépenses budgétaires et que la mise en place d'un système de suivi statistique et financier, propre à chaque mesure, nécessiterait des moyens importants qui seraient souvent disproportionnés au regard de la mesure. Elle a signalé en outre que les commissions « finances-budget » à l'ONSS-Gestion globale et à l'Inasti, instituées par la loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale, effectuent le suivi des mesures du gouvernement sur le plan réglementaire et budgétaire. Vu les difficultés relevées par la Cour, le suivi budgétaire consiste actuellement à adapter l'incidence budgétaire estimée initialement en fonction des retards éventuels dans l'exécution réglementaire des différentes mesures.

Pour les mesures relatives à la lutte contre la fraude sociale, il est renvoyé au chapitre II de la partie Recettes de l'entité I, point 2.3.

3.2 Appréciation générale des mesures 2018

Le gouvernement a décidé d'une quarantaine de mesures dans le domaine de la sécurité sociale.

La Cour des comptes constate que les divers documents mis à sa disposition ne coïncident pas, que ce soit au niveau de l'information sur la mesure elle-même ou du rendement attendu. Par exemple, la mesure portant sur les revenus complémentaires non taxés dans certains secteurs, qui devrait entrer en vigueur au 1er janvier 2018, n'est pas reprise à l'exposé général. En outre, les mesures décidées en conseil des ministres thématique de juillet 2017, qui ne sont pas détaillées dans les notifications de septembre 2017, ne sont pas non plus chiffrées dans l'exposé général. Elles n'apparaissent d'ailleurs pas dans la rubrique sécurité sociale du tableau récapitulatif des mesures, transmis en novembre 2017 par le cabinet de la ministre du Budget. Elles sont reprises, pour la plupart, dans les dépenses primaires des départements ou dans la rubrique corrections SEC.

La Cour des comptes observe que plusieurs mesures adoptées en matière de prestations sociales n'ont pas encore été suffisamment concrétisées, ce qui crée un risque de non-applicabilité ou de report d'entrée en vigueur.

Par ailleurs, pour d'autres mesures, la Cour ne dispose pas des hypothèses de calcul ou d'hypothèses suffisamment étayées pour en vérifier le montant annoncé.

Il est renvoyé pour plus d'informations aux commentaires formulés ci-dessous, ainsi qu'au chapitre II de la partie Recettes de l'Entité I, point 2.

3.3 Mesures spécifiques

Les mesures relatives au domaine de la Sécurité sociale qui donnent lieu à des observations, sont commentées ci-après. Elles sont classées dans le secteur où leur incidence financière est la plus significative.

3.3.1 Mesures non réparties par le conclave budgétaire de juillet 2017

Les notifications budgétaires de juillet 2017 faisaient état d' « autres mesures » pour un montant de 206 millions d'euros, dans trois domaines :

- le secteur des pensions pour 52 millions d'euros ;
- le secteur social pour 64 millions d'euros ;
- le secteur de l'emploi pour 90 millions d'euros.

Les notifications du 29 septembre 2017 ont détaillé diverses mesures dont le rendement global atteint 204,2 millions d'euros, qui annulent et remplacent les « autres mesures » évoquées dans les notifications de juillet 2017. La répartition, par le cabinet de la ministre du Budget, des montants initiaux de ces mesures entre les secteurs pensions, social et emploi diffère cependant de la répartition initiale :

- les mesures portant sur le secteur des pensions s'élèvent 19,6 millions d'euros ;
- les mesures portant sur le secteur social s'élèvent à 103,1 millions d'euros ;
- et celles portant sur le secteur de l'emploi à 81,6 millions d'euros.

La Cour des comptes observe que la répartition des mesures entre les trois secteurs est inadéquate. Par exemple, deux mesures classifiées comme relevant du secteur des pensions, pour un montant de 17 millions d'euros, ont une incidence fiscale sur les cotisations de sécurité sociale ONSS et Inasti[328], et non sur les dépenses de pensions. C'est également le cas pour d'autres mesures relevant des deux autres secteurs.

De plus, les notifications initiales portant sur les « autres mesures » du secteur des pensions prévoyaient, dans le cadre d'un budget pluriannuel, un rendement de 253,4

[328] Il s'agit de la mesure portant à 3% la cotisation sur le montant des primes de pension complémentaire qui dépassent le seuil existant ainsi que de la mesure d'un meilleur contrôle, en ce qui concerne la constitution d'une pension complémentaire, de la règle des 80%.

millions d'euros en 2019 et 2020. Aucune information n'est parvenue à la Cour quant à la mise en œuvre d'économies complémentaires futures dans ce secteur.

3.3.2 Inami-Soins de santé

Économies
L'objectif budgétaire global (25.449,6 millions d'euros) comprend une sous-utilisation structurelle de 76,4 millions d'euros, de sorte que l'objectif à affecter réellement en 2018 s'élève à 25.373,2 millions d'euros. Pour faire concorder les dépenses estimées (25.611,1 millions d'euros) avec ce montant, une économie de 237,9 millions d'euros doit être réalisée. Le Conseil général de l'Inami a réparti cette économie comme suit :

- 187,8 millions d'euros pour les dépenses relatives aux médicaments : le Conseil général de l'Inami a proposé seize mesures d'économie[329] ;
- 35,9 millions d'euros au niveau des honoraires des médecins : la commission d'accords médecins-mutualités doit encore élaborer les mesures d'économies concrètes[330] ;
- 6,2 millions d'euros répartis entre les autres objectifs partiels : les commissions de conventions compétentes doivent encore élaborer les mesures d'économies concrètes ;
- 8 millions d'euros dans le cadre du Pacte Technologies Médicales conclu entre la ministre des Affaires sociales et de la Santé publique et l'industrie des technologies médicales[331].

La Cour des comptes a reçu de l'Inami des informations sur le mode de calcul des économies proposées. Elle formule les remarques suivantes au sujet de ces estimations :

- l'incidence des économies a été estimée pour une année complète. La réalisation des économies déjà déterminées requiert dans certains cas une modification de la législation ou l'adaptation des procédures existantes. Les différentes étapes de ces procédures peuvent entraîner un report de l'entrée en vigueur des mesures, de sorte que le montant des économies ne pourra pas être réalisé complètement ;
- les économies réparties entre les autres objectifs budgétaires partiels (6,2 millions d'euros), celles dans le secteur des implants (8 millions d'euros), et celles de 6 millions d'euros dans les honoraires médicaux doivent encore être affinées.

Conventions avec l'industrie pharmaceutique
Comme précisé dans le chapitre relatif aux recettes[332], l'Inami peut conclure des conventions avec les entreprises pharmaceutiques pour reprendre temporairement des

---

[329] Pour un relevé des mesures, voir l'exposé général, p. 213.

[330] Dont 29,9 millions d'euros en compensation de nouvelles initiatives décidées en 2016 par la commission d'accords (voir l'exposé général, p. 212).

[331] Le Pacte Technologies Médicales du 5 octobre 2016 doit améliorer la sécurité et l'accès aux dispositifs médicaux pour les patients. Le gouvernement et l'industrie s'engagent dans ce pacte à plus de clarté, une simplification et un meilleur suivi dans le secteur des dispositifs médicaux. Les économies, qui font partie de l'accord conclu, sont incluses, à l'Inami, dans l'objectif budgétaire partiel des implants.

[332] Voir « Recettes de la sécurité sociale » dans la partie II du présent rapport.

spécialités dans la liste des spécialités remboursées par l'assurance maladie. Dans ces conventions « article 81 », le coût pour l'assurance maladie est partagé entre l'Inami et l'entreprise qui commercialise les médicaments. Entre 2012 et 2016, les dépenses brutes relatives à ces médicaments (c'est-à-dire avant la déduction des recettes des paiements compensatoires) ont augmenté de 159,22% (passant de 298,7 millions d'euros à 774,3 millions d'euros). Leur part dans les dépenses est passée de 7,26% en 2012 à 17,81% en 2016. Au cours de la même période, les autres dépenses ont augmenté de 3,10% (113 millions d'euros).

Le Centre fédéral d'expertise des soins de santé[333] et la Commission de contrôle budgétaire soulignent l'importance croissante des conventions « article 81 » pour les nouveaux médicaments. La Commission de contrôle budgétaire fait aussi observer que les paiements compensatoires (123,6 millions d'euros ou 15,96% des dépenses relatives à ces médicaments en 2016) sont insuffisants pour respecter la trajectoire budgétaire du Pacte d'avenir avec l'industrie pharmaceutique[334] [335]. Comme les dépenses relatives à ces médicaments ont une incidence financière importante, la Cour des comptes insiste pour que la ministre procède le plus rapidement possible à l'évaluation annoncée du système[336].

3.3.3 Inami – Indemnités

Le projet de budget initial 2018 prévoit une économie non répartie de 200 millions d'euros dans le régime des travailleurs salariés. D'après l'exposé général, il s'agit de mesures prises en vue de responsabiliser les employeurs, les travailleurs et les médecins dans le cadre de la réinsertion professionnelle des travailleurs en incapacité de travail[337]. La Cour des comptes ne dispose pas d'information sur les mesures concrètes visant à réaliser cette économie. Elle fait observer que le gouvernement a décidé d'instaurer cette responsabilisation à l'occasion de l'ajustement du budget 2016[338]. Cependant, sa concrétisation a été reportée à chaque fois et une économie non répartie est inscrite chaque année dans les budgets[339].

---

333 Centre fédéral d'expertise des soins de santé, *Pistes pour améliorer le système belge de conventions article 81 - Synthèse*, KCE Reports 288As, disponible sur www.kce.fgov.be.

334 Pacte d'avenir pour le patient avec l'industrie pharmaceutique, conclu par la ministre des Affaires sociales et de la Santé publique le 27 juillet 2015. Ce pacte fixe une trajectoire budgétaire pour la période de 2015 à 2019 (voir p. 18) et prévoit l'obligation d'épargner si les estimations prédisent des dépenses plus élevées.

335 Inami, Rapport de la Commission de contrôle budgétaire dans le cadre de la fixation du budget des soins de santé pour l'année budgétaire 2018, 28 septembre 2017, p. 54-55 (note CCB 2017/222).

336 *Doc. parl.,* Chambre, 19 octobre 2017, Doc 54 2708/011, Note de politique générale Politique de santé, p. 33.

337 Exposé général, p. 189.

338 *Doc. parl.,* Chambre, 25 mai 2016, DOC 54 1803/001, Ajustement des budgets des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2016 - Exposé général, p. 34 (l'économie à réaliser de 33 millions d'euros était déduite des dépenses de l'assurance invalidité).

339 *Doc. parl.,* Chambre, 23 novembre 2016, DOC 54 2107/001 – Budgets des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2017 – Exposé général, p. 35, et *Doc. parl.*, Chambre, 27 avril 2017, DOC 54 2409/001, Ajustement des budgets des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2017 - Exposé général, p. 122.

Des projets pilotes ont, certes, été initiés pour aider les travailleurs en incapacité de travail à réintégrer le monde du travail, mais aucune forme de responsabilisation n'a encore été associée à ces projets. Leur incidence budgétaire est intégrée dans les estimations 2018. Ainsi, le projet de budget initial 2018 tient compte d'une économie supplémentaire de 40 millions d'euros pour la réinsertion sur la base de la constatation que les dépenses 2017 sont inférieures aux estimations.

3.3.4 Onem et emploi

Extension de l'e-commerce, contrôle poussé du statut dans le chômage, emploi convenable, allocation de garantie de revenus, abandon volontaire d'emploi
Les mesures e-commerce, contrôle du statut dans le chômage, emploi convenable, allocation de garantie de revenus et abandon volontaire d'emploi rapporteraient en 2018, respectivement, 43,9 millions d'euros, 52,7 millions d'euros, 20 millions d'euros, 30,2 millions d'euros (dont 26 millions d'euros à l'Onem et 4,2 millions d'euros à l'ONSS) et 8,4 millions d'euros.

Ces mesures nécessitent une modification de la réglementation, avec entrée en vigueur au 1er janvier 2018.

La Cour des comptes a reçu du cabinet du ministre de l'Emploi les hypothèses de calcul des rendements attendus. Elle observe que les nombres d'emplois supplémentaires ou d'allocataires touchés par les mesures ne sont pas étayés par un calcul statistique. Le cabinet justifie les hypothèses numériques retenues par l'expérience et les connaissances qu'il a accumulées et par des contacts avec les organismes concernés.

Pour la mesure emploi convenable, la Cour des comptes constate que le calcul de l'économie projetée n'a pas pris en compte l'augmentation du nombre de sanctions.

Encourager les travailleurs à travailler plus longtemps en fin de carrière
La mesure vise à réduire l'écart entre l'âge effectif et l'âge légal de la retraite dans certains secteurs. Les salariés d'au moins 60 ans (voire 58 ans à certaines conditions), qui adaptent leur carrière avec réduction de salaire, obtiennent une rémunération complémentaire, soit d'un fonds sectoriel, soit de l'employeur, exonérée de cotisations sociales. Il en résulte que les travailleurs devraient moins recourir au crédit-temps et partiraient moins vite en pension anticipée.

Selon le SPF Sécurité sociale, après la réforme, 90% du nombre de travailleurs désireux d'adapter leur carrière professionnelle préféreraient ce système au système de crédit-temps et les 10% restants devraient renoncer à une pension anticipée.

Le rendement prévu est de 64 millions d'euros, décomposé comme suit :

- une moindre recette de cotisations de 43 millions d'euros pour l'ONSS ;
- une économie de 48 millions d'euros dans le secteur des pensions ;
- une économie de 59 millions d'euros dans le secteur du chômage.

Une adaptation de la règlementation devrait entrer en vigueur à partir du 1er janvier 2018.

La Cour des comptes n'est pas en mesure d'évaluer les hypothèses de perte de cotisations sociales ni celles de diminutions de dépenses de crédit-temps et de pensions anticipées.

Prévention du versement d'allocations de chômage indues et récupération de celles-ci
Le rendement estimé de 50,7 millions d'euros est ventilé entre une réduction de dépenses d'allocations de chômage pour 90% et entre des recettes pour le reliquat.

Selon le cabinet du ministre de l'Emploi, ce rendement correspond à 16,5% du total des créances en fin d'année 2016 (307,2 millions d'euros)[340]. La Cour des comptes observe que ce pourcentage est déterminé sur la base de l'objectif à atteindre, fixé en conclave budgétaire. Par ailleurs, le projet stratégique qui déterminera les mesures concrètes à mettre en place ne sera lancé qu'en 2018, de sorte que celles-ci ne couvriront pas une année entière.

3.3.5 SFP – pensions des salariés et pensions des fonctionnaires

Corrections techniques

Suite aux rectifications apportées par le comité de monitoring en juillet 2017, le gouvernement a décidé de corrections techniques pour 27,4 millions d'euros.

Les corrections techniques principales portent sur la mesure de rachat des périodes d'études. Elles engendrent une recette supplémentaire de 32,1 millions d'euros, résultant de l'entrée en vigueur de la mesure au 1er décembre 2017[341]:

- 30,8 millions d'euros dans le régime fonctionnaires, pour lequel le rendement avait été estimé à 0 par le comité de monitoring ;
- 1,3 million d'euros dans le régime salariés, pour lequel le rendement avait été estimé à 13 millions d'euros par le comité de monitoring.

Les rendements en sécurité sociale et en fiscalité, relatifs au rachat des années d'études des fonctionnaires et des salariés ont été évalués par les administrations sur la base des mêmes hypothèses que lors des notifications budgétaires précédentes, en tenant compte d'une date d'entrée en vigueur reportée au 1er décembre 2017. La Cour des comptes n'a pas obtenu les hypothèses de calcul.

---

340 L'Onem a enregistré en 2016 des réductions de valeur sur créances douteuses en dépenses budgétaires, conformément à un avis de la Commission de normalisation de la comptabilité des institutions publiques de sécurité sociale. En cas de recouvrement, l'annulation des réductions de valeur va de pair avec une recette budgétaire.

341 Loi du 2 octobre 2017 relative à l'harmonisation de la prise en compte des périodes d'études pour le calcul de la pension. L'entrée en vigueur de cette mesure, initialement prévue au 1er mars 2017, avait déjà fait l'objet d'un premier report.

Par ailleurs, trois corrections techniques consistent en une perte de rendement et portent sur :

- la révision de la mesure « instauration de la pension mixte » (4,1 millions d'euros) ;
- la non- réalisation en 2018 de la mesure relative au régime préférentiel de la SNCB (0,5 million d'euros) ;
- le report au 1er décembre 2018 de la mise en œuvre de la mesure de « condition de carrière de 5 ans » (0,1 million d'euros).

3.3.6 SFP – pensions fonctionnaires

Comme lors de son examen du budget 2017, la Cour des comptes souligne que la justification du projet de budget du SFP-pensions fonctionnaires mentionne une incidence financière pour certaines mesures déjà réalisées ou prévues. Il n'est toutefois pas possible de vérifier si cette incidence a été estimée correctement.

ANNEXES

Annexe 1 : Aperçu de la réforme de l'impôt des sociétés

	REFORME ISOC – TABLEAU PAR ANNEE BUDGETAIRE	2018	2019	2020	Vitesse croisière
	Moins (-)				
1	**I. Diminution des taux d'imposition**				
2	Impact budgétaire diminution des taux	**-1242,6**	**-1807,1**	**-3777,6**	**-4766,3**
3	Taux de référence	32,20%	32,20%	32,20%	32,20%
4	Taux nominal, après réforme	29,58%	29,58%	25,00%	25,00%
5	Taux PME, 1e tranche de 100,000	20,40%	20,40%	20,00%	20,00%
6	Taux implicite après réforme	28,16%	28,16%	24,25%	24,25%
7					
8	**II. Autres mesures positives**	**-30,8**	**-43,3**	**-47,5**	**-66,1**
9	Abaissement du taux de l'exit-tax	8,2	11,6	12,8	-6,1
10	Suppression de la taxation de 0,40%	-39,0	-54,9	-60,4	-60,0
11					
12	**III. Autres mesures incitatives**	**-222,7**	**-282,3**	**-369,7**	**-638,9**
13	Augmentation temporaire de la déduction pour investissement	-165,6	-222,4	-69,8	0,0
14	*Harmonisation des indépendants sur la réglementation Isoc*				
15	Écologisation des frais automobiles	0,0	0,0	0,0	0,0
16	Plus-values de cessation 15%	-18,2	-20,9	-22,0	-22,0
17	*Travail*				
18	Exonération Précompte professionnel bacheliers	-39,0	-39,0	-77,9	-116,9
19	Consolidation fiscale	0,0	0,0	-200,0	-500,0
20					
21	**IV. Total mesures positives (I+II+III)**	**-1496,2**	**-2132,6**	**-4194,9**	**-5471,3**
22					

23	**Plus (+)**				
24	**Mesures compensatoires (effet en impôt)**				
25	*Adaptation DCR (Total)*	*476,6*	*833,6*	*1352,3*	*2238,6*
26	Suppression de l'actuel DCR	504,4	882,1	1431,1	2368,9
27	Ajout d'une DCR incrémentale	-27,8	-48,6	-78,8	-130,4
28	Suppression de la réserve d'investissement	0,9	1,3	1,4	1,4
29	Corbeille	315,7	455,9	516,5	521,4
30	*Mesures contre la constitution de sociétés*				
32	Sanction dirigeants d'entreprise	107,9	155,8	175,9	177,3
31	Déduction mesures dirigeants d'entreprises	-34,7	-50,2	-56,6	-57,1
33	Plus-values des participations pour lesquelles les conditions RDT ne sont pas remplies	165,9	239,5	270,5	272,7
34	Intérêts moratoires et intérêts de retard	20,1	50,4	80,6	151,2
35	Fin *Excess Profit Ruling*	43,5	61,9	69,3	69,6
36	Réforme déduction pour innovation	14,9	20,1	18,8	18,8
37	Entreprises d'insertion	10,0	15,4	19,1	20,1
38	Versements anticipés	399,2	478,8	186,5	0,0
39	Frais prépayés	50,3	36,2	25,6	0,0
40	Provisions pour risques et charges	32,5	39,1	34,6	0,0
41	Taxation étalée des plus-values de réinvestissement	4,2	5,9	6,5	6,4
42	Diminution de capital	97,2	97,2	97,2	97,2
43	Augmentation des sanctions en cas de non-dépôt de la déclaration d'impôt	0,0	0,0	23,7	36,6
44	Impôt effectif sur les suppléments après contrôle	0,0	0,0	23,7	83,1
45	ATAD – Limitation des intérêts déductibles	0,0	0,0	87,9	459,2
46	Rabais sur les dettes	0,0	0,0	4,3	6,4
47	Mobilisation des réserves immunisées	0,0	0,0	131,0	0,0

48	Intérêts du marché	0,0	0,0	7,8	11,6
49	Établissement stable	0,0	0,0	5,4	8,1
50	Déduction des pertes des établissements stables	0,0	0,0	10,8	16,1
51	Autres mesures ATAD	0,0	0,0	251,3	750,2
52	*Modification du régime des amortissements*				
53	Amortissement *prorata temporis* PME	0,0	0,0	318,1	0,0
54	Suppression de l'amortissement dégressif	0,0	0,0	159,9	0,0
55	Limitation de déductions dépenses spéciales	0,0	0,0	283,1	422,6
56	Autres composantes non taxées	0,0	0,0	190,0	283,6
57	**V. Total des mesures compensatoires**	**1704,2**	**2440,9**	**4303,2**	**5595,1**
58	**VI. Marge de sécurité**	-208,1	-308,3	-108,4	-123,8
59					
60	**Total effet budgétaire (en SEC)**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**

Source : SPF Finances, Réforme de l'impôt des sociétés, note du 13 octobre 2017

Annexe 2 : Aperçu des obligations européennes concernant la confection du projet de budget fédéral, telles que prévues dans la loi du 22 mai 2003

Description de l'obligation	Respect	Publication
Échéance pour la soumission du projet de plan budgétaire à l'Europe : 15 octobre (article 6 du règlement 473/2013)[342].	Oui	Le projet de plan budgétaire a été déposé le 17 octobre 2017 à la Commission européenne (le 15 octobre coïncidait avec un dimanche).
L'échéance pour le dépôt du projet de budget fédéral est fixée au 15 octobre au lieu du 31 octobre (article 45).	Non	L'exposé général a été déposé le 20 octobre 2017.
L'exposé général contient une analyse de sensibilité reprenant un aperçu des évolutions des principales variables budgétaires en fonction de différentes hypothèses relatives aux taux de croissance et d'intérêt (article 46).	Oui	Exposé général, p. 50-51
L'exposé général contient une énumération de tous les organismes et fonds qui ne sont pas repris dans le budget mais qui font partie du périmètre de consolidation tel que défini par l'Institut des comptes nationaux ainsi qu'une analyse de leur impact sur le solde de financement et sur la dette publique (article 46).	En partie	Exposé général, p. 153-159. Le périmètre utilisé pour élaborer le tableau ne correspond pas entièrement au périmètre de consolidation du pouvoir fédéral (secteur S.1311 de la liste des unités du secteur public). Le SPF Stratégie et Appui signale néanmoins que les organismes concernés par cette estimation couvrent les flux et les soldes les plus importants des organismes à consolider avec le pouvoir fédéral[343].
Le budget de l'État fédéral est établi sur la base des prévisions macroéconomiques du budget économique de l'Institut des comptes nationaux[344] (article 124/2, § 1er).	Oui	Budget économique du Bureau fédéral du plan, juin 2017.

342 Règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro.

343 Exposé général, p. 153.

344 L'article 109 de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses dispose que l'Institut des comptes nationaux confie cette mission au Bureau fédéral du plan.

Description de l'obligation	Respect	Publication
Les éventuelles différences au niveau de ces prévisions seront décrites et expliquées dans l'exposé général du budget visé à l'article 46.	Oui	Exposé général, p. 8. S'appuyant sur de meilleures prévisions économiques, le gouvernement a décidé en conclave budgétaire de juillet 2017 de réduire l'effort budgétaire à fournir à concurrence d'une correction conjoncturelle de 368 millions d'euros.
Les différences significatives entre les prévisions économiques retenues lors de l'établissement du budget fédéral et les prévisions économiques de la Commission européenne ou d'autres organismes indépendants, seront décrites et expliquées dans l'exposé général du budget (article 124/2, § 1er).	Oui	Exposé général, p. 71-74
Le budget de l'État fédéral s'inscrit dans un cadre budgétaire à moyen terme, couvrant la législature et une période minimale de trois ans. Le budget annuel est complété par une programmation budgétaire pluriannuelle (article 124/3, § 1er)[345].	Oui	Exposé général, p. 44-51
La programmation budgétaire pluriannuelle est basée sur les prévisions économiques de l'Institut des comptes nationaux. Le cadre budgétaire, la programmation budgétaire pluriannuelle, ses éventuelles actualisations et tout écart du budget annuel par rapport à la programmation pluriannuelle doivent être décrits dans l'exposé général du budget (article 124/3, § 2).	Oui	Exposé général, p. 44. Pour 2017 et 2018, il a été tenu compte du budget économique du Bureau fédéral du plan de juin 2017. Les prévisions pour ces années correspondent aux chiffres des prévisions à moyen terme du Bureau fédéral du plan de juin 2017. Les estimations pour 2019 et 2020 ont aussi été puisées dans ces prévisions à moyen terme de juin 2017.

[345] La programmation budgétaire pluriannuelle comprend les éléments suivants :

1° des objectifs budgétaires pluriannuels globaux et transparents exprimés en termes de déficit public et de dette publique ou de tout autre indicateur budgétaire synthétique, tel que les dépenses ;

2° des projections pour chaque poste majeur de dépenses et de recettes des administrations publiques, à politique inchangée ;

3° une description des politiques envisagées à moyen terme ayant un impact sur les finances des administrations publiques ;

4° une évaluation de l'effet que, vu leur impact direct à long terme sur les finances des administrations publiques, les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à long terme des finances publiques.

Description de l'obligation	Respect	Publication
Tous les trois ans, une évaluation, sur base de critères objectifs, des prévisions budgétaires utilisées lors de la confection du budget sera réalisée par un organisme indépendant. L'organisme indépendant sera désigné dans un accord de coopération (article 124/4).	Non	La section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des finances devrait encore effectuer cette évaluation avant la fin de l'année 2017[346].
L'État fédéral publie des informations pertinentes sur les engagements conditionnels susceptibles d'avoir un impact élevé sur le budget (article 124/5).	Oui	• Le site internet du SPF Stratégie et Appui (www.begroting.be/FR) contient sous la rubrique « Rapportage périodique » des tableaux reprenant les engagements conditionnels. Ces chiffres se limitent toutefois à la période 2012-2015 et ne sont pas actualisés. • Le projet de plan budgétaire mentionne, certes, les montants actualisés pour 2017 et 2018, mais sans les détailler.

Source : Cour des comptes

[346] L'article 3 de l'accord de coopération entre l'État fédéral, les communautés, les régions et les commissions communautaires organisant la publication de données budgétaires mensuelles et trimestrielles et déterminant l'organisme indépendant chargé d'évaluer les prévisions budgétaires charge la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des finances d'évaluer les prévisions budgétaires.

Annexe 3 : Synthèse du rapport sur l'estimation des recettes fiscales – organisation et processus

Pour confectionner le budget des recettes, les autorités doivent pouvoir se fonder sur une estimation des recettes fiscales aussi correcte que possible. Les examens effectués par la Cour des comptes à propos de la confection et de l'exécution du budget lors des années précédentes ont révélé que les recettes estimées pouvaient s'écarter de façon substantielle des recettes réalisées. La Cour des comptes a dès lors décidé fin juin 2016 d'examiner le processus d'estimation des recettes fiscales appliqué par le service d'études du SPF Finances. Ce service, qui est le responsable principal de l'estimation des recettes fiscales, fait partie du service d'encadrement Expertise et Soutien stratégiques (ESS).

La Cour des comptes a vérifié si le service d'études applique un processus adapté permettant de réaliser des estimations de qualité des recettes fiscales. L'audit de la Cour n'a pas pour vocation d'analyser les modèles d'estimation ni les paramètres utilisés (les variables dites explicatives), mais vérifie leur utilisation correcte (input et output corrects). La Cour a aussi examiné si le service d'études dispose de suffisamment de moyens à cet effet et s'il documente, suit et adapte dûment les estimations et les processus sous-jacents.

Le service d'études recourt à deux méthodes d'estimation des recettes fiscales :

- la *méthode désagrégée* : il s'agit de la méthode macroéconomique utilisée pour l'estimation de l'impôt des personnes physiques, de l'impôt des sociétés, de la TVA et des accises. Elle concerne environ 85% des recettes ;
- l'*estimation hors méthode désagrégée* : elle s'applique aux recettes du précompte mobilier, de la taxe de circulation, de la taxe de mise en circulation, des droits d'enregistrement, de succession et de douane, ainsi que des taxes et amendes diverses (en matière de TVA), de la régularisation fiscale et de plusieurs impôts directs de moindre ampleur.

Le service d'études connaît actuellement une phase de restructuration profonde qui devrait se terminer en 2018. L'objectif est d'améliorer l'efficience de la gestion du personnel et d'optimaliser les processus. Il s'agit également de permettre au service d'études de faire face aux missions qui sont venues s'ajouter ces dernières années à celles qu'il assume déjà (notamment la préparation des conclaves budgétaires, le tax shift, l'élaboration de nouvelles mesures budgétaires et la charge de travail supplémentaire induite par la sixième réforme de l'État).

Dans le cadre de cette restructuration, le service d'études analyse la charge de travail en son sein et définira pour 2018 un cadre du personnel théorique, ainsi que des descriptions de fonctions et de processus adaptés.

Bien que le service d'études ait pu effectuer des recrutements supplémentaires depuis 2015 dans les limites du budget qui lui est alloué, il souligne la problématique générale du manque de personnel, due principalement aux détachements vers des cellules stratégiques ou d'autres institutions (nationales ou internationales). Pareille situation ne

permet pas la réalisation optimale des missions assignées. Celles-ci étant cruciales, le service d'encadrement ESS a reçu l'autorisation de remplacer toute personne qui part à la retraite. Le service d'études pointe également la longue période de formation (allant d'un à deux ans) nécessaire pour se familiariser avec les méthodes d'estimation appliquées, et plus particulièrement avec la méthode désagrégée.

Le déficit en personnel se fait surtout sentir au niveau du calcul et du suivi des réformes fiscales et de l'incidence supplémentaire des mesures fiscales. Il influence également la mesure dans laquelle le service d'études pourra mener à bien la restructuration prévue, comme l'élaboration de cercles de développement et les descriptions de processus.

À la lumière du présent audit et de l'expérience acquise lors de l'examen du projet de budget, la Cour met aussi en exergue le problème que les connaissances et l'expérience sont concentrées auprès de certaines personnes, dont les fonctions sont en général cruciales pour la continuité du service.

Le service d'études recourt à divers outils informatiques et banques de données fiscales pour ses estimations des recettes. Il estime globalement disposer de suffisamment d'outils informatiques et du support y afférent. Seule la diversité des outils et l'obtention des accès nécessaires aux banques de données peuvent (temporairement) donner lieu à certaines inefficiences.

Dans l'état actuel des choses, le service d'études ne dispose pas encore de processus de travail suffisamment documentés. Dans le cadre de la restructuration, il intégrera pour 2018 les descriptions des objectifs et tâches de chaque direction dans des cercles de développement. Cette restructuration étant toujours en cours, la Cour des comptes ne peut encore en évaluer l'efficience.

Contrairement à la *méthode désagrégée*, suffisamment explicitée dans des notes internes ou des bulletins de documentation publics, il n'existe encore aucune méthode de travail écrite pour l'estimation des recettes fiscales *hors méthode désagrégée*.

La Cour des comptes souligne que les commentaires relatifs aux recettes fiscales estimées, formulés dans les différents rapports (notamment la note au comité de monitoring et l'exposé général), sont également particulièrement sommaires. Il n'est dès lors pas possible d'appréhender correctement tous les aspects de l'estimation des recettes fiscales.

La Cour des comptes a par ailleurs examiné si le service d'études dispose de suffisamment de certitudes quant à la fiabilité des données nécessaires à l'estimation des recettes fiscales. Elle a analysé à cette fin séparément chacune des méthodes utilisées.

Méthode désagrégée
Le service d'études applique la méthode désagrégée (impôt des personnes physiques, impôt des sociétés, accises, TVA) depuis le budget de 1989 et l'actualise régulièrement. La principale modification concerne la transition en 2014 vers une estimation en base de caisse transactionnelle, conformément à la réglementation du système des comptes

européens (SEC). Cette méthode implique de ramener les recettes de caisse au moment de l'enrôlement.

Elle s'appuie sur une équation mathématique dotée de deux composantes importantes : les *variables explicatives* (ou les paramètres économiques), fournies par le Bureau fédéral du plan (BFP), et les recettes réalisées (probables) de l'année précédente, calculées par le service d'études même. Ce dernier y ajoute les facteurs techniques et les mesures du conclave.

Le service d'études s'efforce d'identifier les variables explicatives les plus appropriées (première composante) en partant de séries chronologiques de recettes fiscales. Il vérifie l'efficacité de ces équations avant leur utilisation. Ces tests montrent un taux d'erreur supérieur à la moyenne pour l'impôt des sociétés. Le service d'études explique cette marge d'erreur supérieure par la nature cyclique de la base imposable, laquelle est renforcée par le caractère atypique de la crise économique et financière depuis 2008. La planification fiscale difficilement prévisible de certaines sociétés (de taille plus importante) rend également l'élaboration de variables macroéconomiques fiables ardue.

S'agissant de la valeur des variables explicatives, le service d'études s'appuie sur les paramètres (budget économique) fournis par le BFP. Il les accepte tels quels et renvoie à la responsabilité du BFP et au contrôle du budget économique réalisé par l'Institut des comptes nationaux. La Cour des comptes estime cependant que l'élaboration d'estimations à l'aide de paramètres divergents peut apporter une certaine valeur ajoutée pour le calcul d'une marge de sécurité.

Les recettes réalisées (probables) (la deuxième composante de l'équation) sont, selon le moment de l'estimation budgétaire, soit exhaustives et certaines (lors du budget ajusté), soit partielles (lors du budget initial). Dans ce dernier cas, le service d'études doit les estimer pour l'ensemble de l'année budgétaire. Dans son estimation des recettes, le service d'études procède en différentes étapes : il convertit les recettes de caisse des mois réalisés en base de caisse transactionnelle, il ajoute les recettes estimées des mois restants et il apporte des corrections spécifiques en complément. Il détecte parfois des anomalies dans les chiffres transmis par les différentes administrations fiscales et doit par conséquent apporter des adaptations complémentaires à ces états. La Cour des comptes ne dispose pas d'informations précises sur l'ampleur de ces adaptations.

Elle fait remarquer que le service d'études documente peu le calcul des recettes réalisées (probables). Ce calcul n'est dès lors pas toujours aussi transparent et est difficilement vérifiable. Dans ce cas également, le calcul (et les analyses) s'appuie(nt) sur les connaissances et l'expérience d'un nombre limité d'experts.

Le service d'études complète ensuite les recettes réalisées (probables) au moyen de corrections techniques et de l'incidence des anciennes et des nouvelles mesures décidées par le gouvernement lors des conclaves budgétaires anciens et récents. La Cour des comptes est d'avis que les commentaires explicatifs relatifs à ces facteurs techniques et aux mesures des conclaves budgétaires sont trop sommaires et met en question leur exactitude et leur exhaustivité. Il n'est ainsi pas toujours évident d'identifier quelles

mesures le BFP intègre dans son budget économique ultérieur et quelles mesures il reprend plus tard dans l'équation mathématique et, plus particulièrement, dans les variables explicatives. Ces difficultés ne favorisent guère la transparence. En outre, le service d'études ne revoit généralement pas l'incidence des anciennes mesures car il ne dispose pas de données statistiques ou précises en la matière.

L'examen de la Cour des comptes montre que le service d'études assure un suivi et une évaluation en interne de la méthode désagrégée. Pour ce qui concerne les équations de la méthode désagrégée, le service d'études les modifie lorsque les circonstances l'exigent (par exemple, passage obligé en SEC) ou lorsqu'une option macroéconomique plus satisfaisante est envisagée. Le service d'études effectue régulièrement des tests pour évaluer les performances de la méthode et, indirectement, la fiabilité des variables utilisées. À l'occasion de ces tests, il évalue les divergences entre les estimations et les réalisations et les explique par quatre facteurs différents : l'assise de départ, les paramètres économiques, l'incidence escomptée des mesures fiscales et des facteurs techniques ainsi que la méthode désagrégée même. Ces tests font ressortir que la principale divergence trouve son origine dans les variables explicatives. Un examen par catégorie d'impôt montre que les écarts majeurs se produisent au niveau de l'impôt des sociétés.

La Cour des comptes précise qu'il faut faire preuve de circonspection dans l'interprétation de ces résultats, et ce aux motifs suivants : l'absence de normes définissant un pourcentage d'écart acceptable, la limitation de la composante « estimation des mesures et des facteurs techniques » aux mesures qui peuvent effectivement être mesurées, la période d'évaluation (trop) brève et la limite qui consiste à ne prendre en compte que le facteur stable du précompte professionnel dans le cadre de l'impôt des personnes physiques.

Estimation hors méthode désagrégée
Environ 15% des impôts sont estimés hors méthode désagrégée. Dans cette catégorie, le précompte mobilier tient le haut du pavé, suivi par les taxes diverses en matière de TVA, de droits de douane et de droits d'enregistrement. Le service d'études estime le précompte professionnel et les droits de douane, les autres recettes étant estimées par les administrations fiscales compétentes.

Aucune description formelle des méthodes d'estimation appliquées n'est disponible. Les estimations reposent généralement sur les connaissances et l'expérience des agents responsables. Le service d'études souligne que les estimations de ces recettes sont malaisées en raison du lien ténu avec les variables macroéconomiques que sont par exemple la consommation, l'inflation et les investissements, de sorte que les méthodes utilisées sont de nécessaires simplifications de la réalité.

Le caractère sommaire de la documentation et des explications des méthodes d'estimation utilisées est dangereux pour la continuité et la transmission des connaissances et de l'expérience, de même qu'il entrave la vérification de l'exactitude et de l'exhaustivité des estimations.

Le service d'études n'a pas davantage pu produire des notes d'évaluation concernant ces estimations.

Le conseil des ministres du 22 octobre 2016 a constitué une *Task force* chargée d'analyser les méthodes d'estimation des recettes fiscales. Cette *Task force* est composée de collaborateurs du service d'études, du BFP, de la BNB et des cellules stratégiques du Premier ministre et des ministres du Budget et des Finances. Elle n'avait pas encore finalisé ses travaux au moment de la rédaction du présent rapport.

Dans sa réponse aux observations de la Cour des comptes, le ministre des Finances souscrit aux constatations et conclusions globales de cette dernière. Il souligne néanmoins la prise de diverses initiatives qui rencontrent déjà en partie les recommandations de la Cour.

Le service d'études, quant à lui, précise dans sa réponse certaines hypothèses de départ présidant à la méthode d'estimation. Toutefois, ces précisions ne sont, aux yeux de la Cour, pas de nature à lui faire revoir ses conclusions et recommandations. Les réponses du service d'études et du ministre des Finances sont intégralement reprises dans le rapport d'audit.

Centrale drukkerij – Imprimerie centrale