

BELGISCHE KAMER VAN  
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

24 mei 2018

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

VERSLAG GOEDGEKEURD IN  
DE ALGEMENE VERGADERING  
VAN HET REKENHOF VAN 23 MEI 2018

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS  
DE BELGIQUE

24 mai 2018

**COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS  
SUR LES PROJETS D'AJUSTEMENT  
DU BUDGET DE L'ÉTAT  
POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2018**

RAPPORT ADOPTÉ EN ASSEMBLÉE  
GÉNÉRALE DE LA COUR DES COMPTES  
DU 23 MAI 2018

---

Zie:

**Doc 54 3037/ (2017/2018):**

- 001: Wetsontwerp deel I..
- 002: Wetsontwerp deel II.
- 003: Addendum.
- 004: Amendement.

---

Voir:

**Doc 54 3037/ (2017/2018):**

- 001: Projet de loi partie I..
- 002: Projet de loi partie II.
- 003: Addendum.
- 004: Amendement.

8599

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Démocratique 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 54 <sup>e</sup> 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 interpellations (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 <sup>e</sup> 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

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

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

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

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC



# Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2018

*Goedgekeurd in algemene vergadering van het Rekenhof van 23 mei 2018*

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / 2

**INHOUD**

<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>Deel I</b>	<b>6</b>
<b>Stabiliteitsprogramma 2018 en algemene toelichting</b>	<b>6</b>
<b>1 Schematische voorstelling</b>	<b>6</b>
<b>2 Macro-economische parameters</b>	<b>7</b>
<b>3 Conformiteit van de aangepaste begroting 2018 met het stabiliteitsprogramma 2018-2021</b>	<b>7</b>
3.1 Structurele begrotingsdoelstelling voor het jaar 2018 (initiële begroting)	7
3.2 Bepaling van de begrotingsinspanning door het Monitoringcomité	8
3.3 Technische correcties en maatregelen van het begrotingsconclaaf	8
3.3.1 Technische correcties	9
3.3.2 Herraming van de vroeger goedgekeurde maatregelen	10
3.3.3 Nieuwe maatregelen die bijdragen aan de verwezenlijking van de begrotingsinspanning	10
3.4 Advies van de Hoge Raad van Financiën over het traject 2018-2021	11
3.5 Algemene toelichting en stabiliteitsprogramma 2018-2021	11
3.5.1 Begrotingstraject van entiteit I	11
3.5.2 Neutralisering door entiteit I van het effect van de <i>taxshift</i> op de gewestelijke PB	12
3.5.3 Het inroepen van de flexibiliteitsclausule	12
3.5.4 Evolutie van de schuldgraad	13
3.5.5 Maximale groei van de netto primaire uitgaven	14
3.5.7 Synthese	15
3.6 Onderzoek van het stabiliteitsprogramma 2018-2021 door de Europese Commissie	15
<b>4 Begrotings- en vorderingssaldo</b>	<b>16</b>
4.1 Begrotings- en vorderingssaldo van de federale overheid	16
4.2 Begrotings- en vorderingssaldo van de sociale zekerheid	18
4.3 Vorderingssaldo van entiteit I	18
4.4 Vorderingssaldo van entiteit II	18
<b>5 Structureel saldo</b>	<b>19</b>
<b>Deel II</b>	<b>21</b>
<b>Ontvangsten van entiteit I</b>	<b>21</b>
<b>Hoofdstuk I</b>	<b>21</b>
<b>Ontvangsten van de federale overheid</b>	<b>21</b>
<b>1 Algemene evolutie van de ontvangsten</b>	<b>21</b>
<b>2 Fiscale ontvangsten</b>	<b>22</b>
2.1 Evolutie van de kasontvangsten	22
2.2 Basisraming door de FOD Financiën	23

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / **3**

2.3	Fiscale ontvangsten (ESR-basis) na conclaaf	24
2.3.1	Technische correcties	25
2.3.2	Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen	25
2.3.2.1	Herziening van de budgettaire raming van de bestaande fiscale maatregelen	26
2.3.2.2	Aanvullende weerslag van de nieuwe fiscale maatregelen	27
<b>3</b>	<b>Niet-fiscale ontvangsten</b>	<b>30</b>
3.1	Algemeen overzicht	30
3.2	Deelnemingen van de Staat in de financiële instellingen	30
3.3	Bijdragen van de financiële instellingen tot het Garantiefonds voor financiële diensten	31
<b>Hoofdstuk II</b>		<b>33</b>
<b>Ontvangsten van de sociale zekerheid</b>		<b>33</b>
<b>1</b>	<b>Algemene evolutie van de inkomsten</b>	<b>33</b>
<b>2</b>	<b>Ontvangsten van de OISZ</b>	<b>34</b>
2.1	RSZ	34
2.2	RSVZ	34
2.3	Bij de begrotingscontrole genomen maatregelen	34
2.4	Strijd tegen de sociale fraude	35
<b>3</b>	<b>Financiering van de sociale zekerheid</b>	<b>35</b>
3.1	Toelage van de federale staat	35
3.2	Alternatieve financiering	36
<b>Deel III</b>		<b>39</b>
<b>Uitgaven van entiteit I</b>		<b>39</b>
<b>Hoofdstuk I</b>		<b>39</b>
<b>Algemene uitgavenbegroting - Inleiding</b>		<b>39</b>
<b>1</b>	<b>Algemene evolutie van de uitgavenkredieten</b>	<b>39</b>
<b>2</b>	<b>Interdepartementale provisies</b>	<b>41</b>
<b>3</b>	<b>Financiering van de deelstaatentiteiten</b>	<b>42</b>
<b>4</b>	<b>Ontbrekende en onvolledige begrotingsdocumenten</b>	<b>43</b>
<b>Hoofdstuk II</b>		<b>44</b>
<b>Secties van de algemene uitgavenbegroting</b>		<b>44</b>
<b>Sectie 02 – FOD Kanselarij van de Eerste Minister</b>		<b>44</b>
1	Subsidie aan de Regie der Gebouwen	44
2	Heropbouw van het Shape-dorp	44

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / 4

<b>Sectie 12 – FOD Justitie</b>	<b>45</b>
1 Algemene toestand van de kredieten	45
2 Programma 12.56.11 – Juridische tweedelijnsbijstand	45
<b>Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken</b>	<b>48</b>
1 Algemene opmerkingen over de begroting van de FOD	48
2 Dotatie Fedasil	48
3 Organisatieafdeling 71: Federaal Europees Fonds voor Asiel en Migratie (AMF) en Interne Veiligheid (ISF)	49
<b>Sectie 16 – Ministerie van Landsverdediging</b>	<b>51</b>
1 Algemeen	51
2 Stabilisatie van de defensie-uitgaven	51
3 Interdepartementale provisie	52
<b>Sectie 18 – FOD Financiën</b>	<b>54</b>
1 Algemeen overzicht	54
2 Aanwerving van 141 douaniers	54
<b>Sectie 19 – Regie der Gebouwen</b>	<b>56</b>
1 Kapitaaloverdrachten	56
2 Inkomensoverdrachten	57
<b>Sectie 25 – FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (FOD VVVL)</b>	<b>59</b>
1 Programma 25.55.9 - Het fonds klimaatresponsabilisering	59
2 Programma 25.59.0 - Dotatie aan het Federaal Agentschap voor geneesmiddelen en gezondheidsproducten (FAGG)	60
<b>Sectie 44 – POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie (POD MI)</b>	<b>62</b>
Programma 44.51.1 – Bestaanszekerheid	62
<b>Hoofdstuk III</b>	<b>63</b>
<b>Uitgaven van de sociale zekerheid</b>	<b>63</b>
1 Algemene evolutie van de uitgaven	63
2 Commentaar bij de maatregelen	64
2.1 Algemeen	64
2.2 RVA - starterjobs	64
2.3 RIZIV –uitkeringen	64
2.4 RIZIV –Geneeskundige verzorging	65
2.5 RVA – FPD – Zachte landingsbaan	65

## Inleiding

In overeenstemming met artikel 54 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat deelt het Rekenhof in het kader van zijn informatieopdracht inzake begrotungsangelegenheden de Kamer van Volksvertegenwoordigers zijn commentaar en opmerkingen mede waartoe het onderzoek van de ontwerpen van aanpassingen van de staatsbegroting voor het begrotungsjaar 2018 aanleiding geeft<sup>1</sup>. De algemene toelichting, de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting werden op 27 april 2018 aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers overgemaakt. Dit is vroeger dan de wettelijk voorgeschreven datum van 30 april<sup>2</sup>.

Om de risico's op materiële fouten of eventuele verkeerde interpretaties van begrotungsgegevens te beperken, werden de belangrijkste bevindingen van het Rekenhof besproken met vertegenwoordigers van de minister van Begroting en de minister van Financiën tijdens twee vergaderingen die op 22 mei 2018 georganiseerd werden<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *Parl. St. Kamer, 27 april 2018, DOC 54 3035/001 (algemene toelichting), Parl. St. Kamer, 27 april 2018, DOC 54 3036/001 (middelenbegroting), Parl. St. Kamer, 27 april 2018, DOC 54 3037/001 tot 002 (algemene uitgavenbegroting).*

<sup>2</sup> Artikel 45 van de wet van 22 mei 2003.

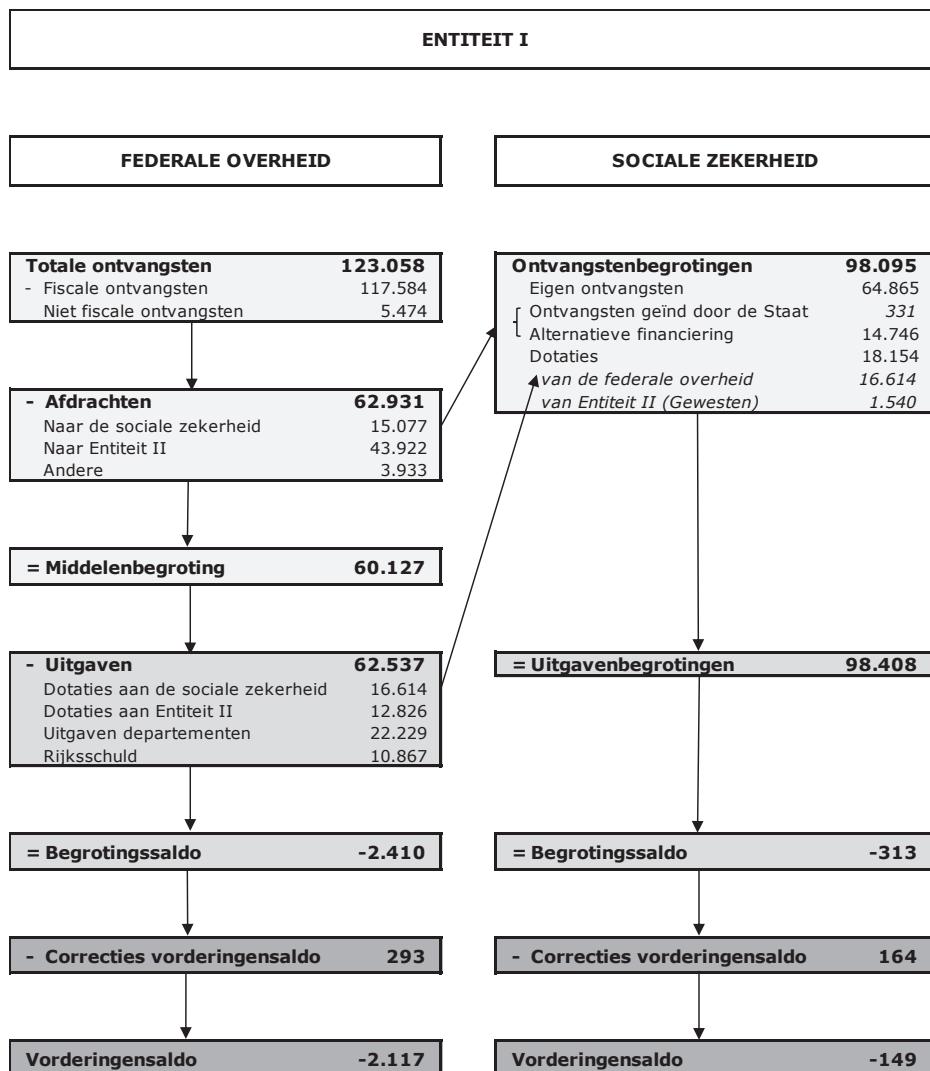
<sup>3</sup> Cf. de brieven van het Rekenhof van 4 mei 2016 aan de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers met referenties A5-3.711.880-B1 en A5-3.711.880-L1.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / 6

## DEEL I

# Stabiliteitsprogramma 2018 en algemene toelichting

### 1 Schematische voorstelling



## **2 Macro-economische parameters**

De regering heeft zich bij het uitwerken van haar begrotingsvoorstellen gebaseerd op de ramingen bij ongewijzigd beleid van het Monitoringcomité van 14 maart 2018. Die steunden op de ramingen van de economische begroting van het Federaal Planbureau (FPB) die op 8 februari 2018 werd gepubliceerd, en meer in het bijzonder op het groeipercentage van het bbp van 1,8%.

De economische vooruitzichten van het FPB 2018-2023 en de lentevoortzichten 2018 van de Europese Commissie hebben die groeihypothese bevestigd.

De regering had naar aanleiding van de initiële begroting een conjunctuurcorrectie van 368 miljoen euro aangelegd om rekening te houden met de hypothese dat het bbp sterker zou groeien dan de groei die in de economische begroting van het FPB van juni 2017 was opgenomen. Daar die hypothese werd geconcretiseerd, werd de bovenvermelde correctie bij de begrotingsaanpassing niet meer in rekening gebracht.

Het Monitoringcomité heeft inzake indexering rekening gehouden met de aanpassingen van de prijzenindex en de gezondheidsindex aan de gegevens van de economische begroting van februari 2018. Deze laatste index beloopt nu 1,6% in plaats van 1,4%. Op basis daarvan zal de spilindex in september 2018 worden overschreden. Dit heeft een invloed op de vastlegging van de wedden en de sociale uitkeringen. Het Rekenhof wijst erop dat volgens het FPB (op 8 mei laatstleden) de spilindex reeds in augustus 2018 zou worden overschreden.

De ministerraad van 30 maart 2018 heeft het effect van de hogere inflatie op de werkings-en investeringskredieten van de departementen en de instellingen van openbaar nut geneutraliseerd. Hij heeft, vergeleken met de voorstellen van het Monitoringcomité, die kredieten bij wijze van besparing met 20 miljoen euro verminderd.

Het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) heeft de Europese Commissie op 20 april de overzichtstabellen van de rekeningen van de openbare besturen voor het jaar 2017 bezorgd. Die gegevens werden ingevoegd in het stabiliteitsprogramma 2018-2021 (cf. punt 3.5.1. infra). Gelet op het tijdschema van de publicatie van de algemene toelichting, konden die gegevens niet worden gebruikt in de tabellen in de toelichting.

## **3 Conformiteit van de aangepaste begroting 2018 met het stabiliteitsprogramma 2018-2021**

### **3.1 Structurele begrotingsdoelstelling voor het jaar 2018 (initiële begroting)**

De Belgische overheden moeten op grond van hun Europese verplichtingen een structureel saneringstraject inzake begroting volgen door hun geconsolideerd structureel saldo jaarlijks te verbeteren met 0,60% van het bbp. Zodra het evenwicht bereikt is, mogen ze er enkel nog onder bepaalde restrictieve voorwaarden en in beperkte mate van afwijken.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 /8

Op basis van de gegevens in het stabiliteitsprogramma 2018-2021 (p. 13) bedraagt het structureel saldo van de openbare besturen in 2017 -0,9% van het bbp ten opzichte van -1,8% in 2016<sup>4</sup>.

Volgens de initiële begroting 2018 moest het geconsolideerd structureel saldo van de openbare besturen in 2018 met 0,27% van het bbp verbeteren. Omdat dit percentage lager ligt dan het percentage in het stabiliteitsprogramma 2017-2020 van april 2017 (0,62%) formuleerde de Europese Commissie een voorbehoud voor de naleving van het Belgisch saneringstraject<sup>5</sup>.

Voor entiteit I<sup>6</sup> ging de initiële begroting 2018 uit van een verbetering met 0,25%, terwijl het stabiliteitsprogramma 2017-2020 uitging van een verbetering met 0,60%. Het verwachte structureel saldo voor entiteit I beliep -0,68% van het bbp op het einde van 2018.

### **3.2 Bepaling van de begrotingsinspanning door het Monitoringcomité**

In zijn actualisering van 14 maart 2018 raamt het Monitoringcomité het structureel saldo 2018 van entiteit I op -4.496 miljoen euro, een verslechtering met 1.442 miljoen euro (-0,31% van het bbp) als gevolg van verschillende elementen:

- een ongunstige evolutie van het nominaal vorderingsaldo (556 miljoen euro). Dit is onder andere het gevolg van een verslechtering van het vorderingsaldo van de sociale zekerheid (-312 miljoen euro). Daarentegen verbeterde het vorderingsaldo van federale overheid met 223 miljoen euro. Het Monitoringcomité heeft overigens geen rekening meer gehouden met de conjunctuurcorrectie van 368 miljoen euro<sup>7</sup> en evenmin met de "onverdeelde maatregelen"<sup>8</sup> (98 miljoen euro) die in de initiële begroting waren ingeschreven;
- een vermindering van de correctie "output gap"<sup>9</sup> door de verbetering van de conjunctuur (640 miljoen euro);
- een neutralisatie van de niet-recurrente maatregelen en van de overdrachten naar de gemeenschappen en de gewesten die hoger uitvalt dan voorzien. Hierdoor verslechtert het structureel saldo bijkomend met 247 miljoen euro.

### **3.3 Technische correcties en maatregelen van het begrotingsconclaaf**

De ministerraad van 30 maart 2018 is voor zijn begrotingswerkzaamheden uitgegaan van een inspanning van 1.417 miljoen euro. Hiermee geeft hij gevolg aan de aanbeveling van de Hoge Raad van Financiën (HRF) van maart 2018 en komt het structureel tekort van

<sup>4</sup> Parl. St. Kamer, DOC 54 2689/003, *Commentaren en opmerkingen van het Rekenhof bij de initiële begroting 2018*, p. 12.

<sup>5</sup> Europese Commissie, Opinion of 22.11.2017 on the Draft Budgetary Plan of Belgium, 22 November 2017, C (2017) 8011 final.

<sup>6</sup> Entiteit I omvat de federale Staat en de sociale zekerheid. Entiteit II omvat de gemeenschappen, de gewesten en de lokale besturen.

<sup>7</sup> Deze conjunctuurcorrectie wordt geschrapt omdat het groeipercentage van het bbp 2018 wordt gerealiseerd, waarvoor deze correctie in de initiële begroting werd ingeschreven.

<sup>8</sup> Het ging voornamelijk om een correctie die samenhang met de ten tijde van de initiële begroting onzekere onderbenutting van de kredieten van de FOD's, instellingen en openbare instellingen in kwestie.

<sup>9</sup> Cf. "correctie output gap", punt 3.3.1 infra.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / **9**

entiteit I (-0,68%) in de buurt van het percentage dat de HRF als uitgangspunt heeft genomen voor het begrotingstraject 2018-2021 (-0,66%).

Op basis van de op 30 maart 2018 beschikbare gegevens stemt het cijfer van 1.417 miljoen euro overeen met een structurele verbetering van 0,15% van het bbp tegenover de realisaties 2017.

### **3.3.1 Technische correcties**

Drie technische correcties verlagen de inspanning van 1.417 miljoen euro met 826,3 miljoen euro.

#### *Correctie "taxshift"*

Overeenkomstig de ESR-regels besliste de ministerraad van 30 maart 2018 in 2018 de kosten van de extra maatregelen voor de *taxshift* ten laste van entiteit I (462,6 miljoen euro) te nemen. Die kosten omvatten de kosten van de vermindering van de opcentiemen op de PB van de gewesten en de gemeenschappen in de loop van datzelfde jaar. Vanaf 2019 wordt die vermindering jaarlijks ten laste van de deelstaatentiteiten aangerekend<sup>10</sup>.

Omdat die minder ontvangsten van 462,6 miljoen euro voor entiteit I niet-recurrent zijn, ordeerde de regering dat ze als technische correctie (*one-off*-verrichting) moesten worden afgetrokken van de te leveren structurele inspanning. Het Rekenhof verwijst voor het overige naar punt 3.5.2 infra.

#### *Correctie "voorafbetalingen in de vennootschapsbelasting"*

Volgens de Nationale Bank van België (NBB) staan de voorafbetalingen van de ondernemingen in 2017 weer op een niveau dat vergelijkbaar is met dat van vóór de crisis van 2008. Dat herstel kan volgens de Bank worden verklaard door een verbetering van de economische conjunctuur. Bijkomende verklaringen zijn de diverse aanpassingen in de wetgeving, zoals de afbouw van de notionele intrest en het optrekken van de belastingvermeerderingen in geval van ontoereikende voorafbetalingen, namelijk 2,25% in 2017 en 6,75% in 2018. Op basis van die vaststelling raamde de NBB dat de verbetering van de extra ontvangsten voor 40% van structurele aard is<sup>11</sup>. Het Monitoringcomité is van die raming vertrokken om voor de aangepaste begroting 2018 de te leveren structurele inspanning te bepalen.

De ministerraad van 30 maart verhoogde het structureel aandeel tot 50%. Hierdoor vermindert de structurele inspanning in vergelijking met de ramingen van het Monitoringcomité met 216,7 miljoen euro vanaf 2018.

Het Rekenhof verwijst in dit verband naar zijn commentaar in Deel II van dit verslag.

<sup>10</sup> Het INR was in een advies van 9 september 2013 van oordeel dat de opcentiemen op de gewestelijke PB pas in de boekhouding van de begunstigde entiteiten moeten worden opgenomen vanaf de inkohiering van de belasting, d.w.z. ten vroegste in de loop van het volgende belastingjaar. De bedragen die bij de bron worden afgehouden, in de vorm van bedrijfsvoordeel of voorafbetalingen, moeten daarentegen als eigen ontvangsten van de federale overheid worden beschouwd op het moment waarop ze worden geïnd.

<sup>11</sup> NBB. *Verslag 2017. Economische en financiële ontwikkeling*, 23 februari 2018, p. 139-140.

### **Correctie "output gap"**

Om een beter inzicht in de geleverde budgettaire inspanningen te krijgen, neutraliseert het structureel saldo van de overheden de gunstige of ongunstige invloed van de economische conjunctuur. Dit gebeurt op basis van een "*output gap*", die een weerspiegeling is van het verschil tussen enerzijds de verwachte ontvangsten en uitgaven in een normale (of potentiële) conjunctuur, en anderzijds de effectieve ontvangsten en uitgaven. Bij een ongunstige conjunctuur hebben de overheden hogere uitgaven en lagere ontvangsten dan in een normale conjunctuur, zodat de *output gap* negatief is. Omgekeerd wordt de *output gap* positief bij een abnormaal gunstige conjunctuur.

De regering hield bij de opmaak van haar initiële begroting rekening met een reëel bbp dat lager ligt dan het potentieel bbp. Door de neutralisering van de *output gap* kon de inspanning die entiteit I moest leveren bij de initiële begroting, met ongeveer 1.015 miljoen euro worden verminderd<sup>12</sup>. Het Monitoringcomité heeft die conjunctuurneutralisatie teruggebracht tot 376 miljoen euro<sup>13</sup>, dit op basis van het groeipercentage van het bbp van 1,8% in de ramingen van het FPB van februari 2018.

De ministerraad van 30 maart 2018 heeft de waarde van de *output gap* geactualiseerd op basis van de nieuwe ramingen van het FPB (-0,28% in plaats van -0,20%). Hierdoor kon hij de door entiteit I in 2018 te leveren structurele inspanning met 146 miljoen euro verminderen in vergelijking met de evaluatie van het Monitoringcomité.

#### **3.3.2 Herraming van de vroeger goedgekeurde maatregelen**

Naast die technische correcties kon de begrotingsinspanning ook worden beperkt door rekening te houden met hogere ontvangsten (+353,8 miljoen euro) dan verwacht door het Monitoringcomité.

Het gaat hoofdzakelijk om ontvangsten in verband met het crossborderproject (150,9 miljoen euro) voor de ondersteuning van de inning van de verkeersboetes. De regering is daarnaast van oordeel dat de intrestlast lager zal uitvallen (29,0 miljoen euro) en dat de opbrengst van sommige vroeger goedgekeurde maatregelen inzake sociale zekerheid (99,3 miljoen euro) en fiscaliteit (74,5 miljoen euro) kan worden herzien.

#### **3.3.3 Nieuwe maatregelen die bijdragen aan de verwezenlijking van de begrotingsinspanning**

De regering kon de nieuwe maatregelen beperken tot 256,1 miljoen euro door technische correcties (826,3 miljoen euro) en gunstigere opbrengsten (353,8 miljoen euro) van vroeger goedgekeurde maatregelen (met inbegrip van een nieuwe uitgave van 18,4 miljoen euro om het hoofd te bieden aan de dubbele lichting geneesheren in opleiding in 2018). Dat bedrag van 256,1 miljoen euro stemt overeen met een vermindering van de uitgaven (107,6 miljoen euro), nieuwe fiscale (77,0 miljoen euro) en niet-fiscale (21,5 miljoen euro) ontvangsten en een verstrenging van de maatregelen tegen de sociale fraude en de fiscale fraude (50,0 miljoen euro). Het Rekenhof verwijst naar zijn commentaar in verband met die maatregelen in Deel II van dit verslag.

<sup>12</sup> Tegenover een vermindering van 1.495 miljoen euro in 2017

<sup>13</sup> Volgens de HRF zal de negatieve *output gap* verminderen en uiteindelijk nul moeten worden in 2019, lichtjes positief in 2020-2022 om terug nul te worden in 2023. De door de HRF voorgestelde saneringstrajecten houden rekening met het effect van die verbetering op de door de overheden te leveren inspanning.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / **11**

### **3.4 Advies van de Hoge Raad van Financiën over het traject 2018-2021**

De afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid" van de HRF heeft in zijn advies van maart 2018 aanbevelingen geformuleerd in verband met de begrotingsdoelstellingen voor de periode 2018 tot 2021<sup>14</sup>.

De HRF vertrekt van een structureel tekort van 0,94% van het bbp voor entiteit I en 0,06% van het bbp voor entiteit II. Uitgaande van de vaststelling dat de structurele sanering in 2018 beperkt blijft tot 0,25% van het bbp, is hij vooreerst van oordeel dat het begrotingsevenwicht in 2020 zal worden bereikt. In zijn vorige adviezen ging hij uit van een structureel evenwicht in 2019.

De HRF heeft twee trajecten uitgetekend om het structureel tekort van de Belgische overheden (voor 2018 geraamd op 0,75% van het bbp) volledig weg te werken volgens een verschillend saneringsritme:

- het eerste traject dat hij aanbeveelt, stelt voor de inspanning te verdelen over 2019 (0,60%) en 2020 (0,15%), waarbij Entiteit I respectievelijk 0,52% en 0,13% bijdraagt aan die inspanning;
- het tweede als alternatief aangemerkte traject stelt voor de inspanning gelijkmataig (0,38%) te verdelen over 2019 en 2020. In die veronderstelling bedraagt de inspanning van entiteit I 0,32% van het bbp in 2019 en 0,33% van het bbp in 2020.

Uitgedrukt in absolute termen bedraagt de gecumuleerde inspanning van entiteit I (0,65% voor de periode 2019-2020) nagenoeg 2,9 miljard euro<sup>15</sup>.

### **3.5 Algemene toelichting en stabiliteitsprogramma 2018-2021**

#### **3.5.1 Begrotingstraject van entiteit I**

Het stabiliteitsprogramma 2018-2021 werd eind april 2018 gefinaliseerd, na het samenwerkingsakkoord van alle betrokken entiteiten, die er zich toe verbonden om elk in de loop van 2020 een structureel evenwicht te bereiken en dit nadien te handhaven.

Het begrotingstraject dat de federale regering voor entiteit I vastlegt, legt de structurele verbetering vast op 0,13% van het bbp voor 2019 en op 0,56% van het bbp voor 2020. Het stabiliteitsprogramma bevat geen gedetailleerde informatie over de concrete maatregelen die de regering wil nemen om die verbintenis na te komen, en dit in het licht van de verwachte verslechtering in 2019 van het overheidstekort met 0,3% van het bbp bij ongewijzigd beleid<sup>16</sup>.

Volgens de algemene toelichting zou het structureel tekort van entiteit I na de begrotingscontrole voor 2018 -3.147 miljoen euro bedragen (-0,69% van het bbp)<sup>17</sup>. Op basis

<sup>14</sup> HRF, afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid", Advies begrotingstraject ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2018-2021, maart 2018.

<sup>15</sup> Op basis van een bbp dat op 453,3 miljard euro wordt geraamd in 2018.

<sup>16</sup> FPB, Economische vooruitzichten 2018-2023, 22 maart 2018, p. 30.

<sup>17</sup> Deze lichte verslechtering (-0,01%) tegenover het cijfer dat na afloop van het conclaaf in aanmerking werd genomen (-0,68% van het bbp) kan worden verklaard door de herberekening van de overdrachten naar de andere overheden.

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / 12

van de in de algemene toelichting vermelde realisatie 2017 (-0,76% van het bbp) impliceert die doelstelling een verbetering van het structureel saldo in 2018 met 0,06% van het bbp<sup>18</sup>. Dit is minder dan gepland bij de indiening van de initiële begroting (0,25%) en het stabiliteitsprogramma 2017-2020 (0,60%).

Na de laatste actualisering van de cijfers 2017 die het INR op 20 april laatstleden aan de Europese Commissie bezorgde, wijzigde het percentage van 0,06% dat in de algemene toelichting was opgenomen naar 0,16%<sup>19</sup>. Die cijfers voorzien voor entiteit I immers in een vorderingssaldo 2017 dat 417 miljoen euro (ongeveer 0,1% van het bbp) minder gunstig uitvalt.

### **3.5.2 Neutralisering door entiteit I van het effect van de *taxshift* op de gewestelijke PB**

Zoals supra vermeld (punt 3.3.1) verminderde de federale regering haar structurele inspanning met 462,6 miljoen euro. Dat bedrag stemt overeen met de daling van de bedrijfsvoorheffing in de PB in 2018 als resultaat van de uitvoering van de tweede fase van de *taxshift*. Deze daling heeft in 2019 een invloed op de gewestelijke PB.

Het Rekenhof wijst erop dat het Overlegcomité bij de verdeling van de structurele inspanning over de entiteiten geen rekening heeft gehouden met deze technische correctie. Daaruit volgt dat het stabiliteitsprogramma voor entiteit II zonder correctie het alternatieve traject van de HRF vermeldt.

Hieruit volgt dat in het stabiliteitsprogramma 2018-2021 entiteit I noch entiteit II voor 2018 rekening houden met die daling van de in 2018 voorziene fiscale ontvangsten (zie de tabel met de verdeling van de budgettaire inspanning<sup>20</sup> - p. 13).

Het Rekenhof herinnert er in dat verband aan dat de Europese Commissie geen uitspraak doet over de manier waarop elk van de Belgische openbare entiteiten individueel haar budgettaire verplichtingen nakomt, maar enkel over hun geconsolideerd voorstel.

Het merkt tot slot op dat de bovenvermelde commentaar niet enkel geldt voor het jaar 2018 maar voor elk jaar met een belastinghervorming die de opbrengst van de gewestelijke PB wijzigt. Dit geldt inzonderheid voor de uitvoering van derde fase van de *taxshift* in 2020.

### **3.5.3 Het inroepen van de flexibiliteitsclausule**

Zoals aangegeven in het stabiliteitsprogramma 2018-2021<sup>21</sup> (p. 13-15) willen de federale regering en de deelstaatentiteiten werk maken van een aanpassing van de flexibiliteitsclausule voor overheidsinvesteringen en voor structurele hervormingen.

<sup>18</sup> Het verschil in vergelijking met de procentuele verbetering die de ministerraad van 30 maart 2018 in aanmerking heeft genomen (0,16% van het bbp), kan worden verklaard door het feit dat de technische correcties waarvan sprake in punt 3.3.1, een gunstige invloed van 333 miljoen euro (0,1% van het bbp) hebben op het structureel saldo van 2017. De structurele verbetering beloopt -0,04% van het bbp in 2018 als geen rekening wordt gehouden met de neutralisering van de gewestelijke PB (cf. punt 3.5.2).

<sup>19</sup> Zie stabiliteitsprogramma, p. 13.

<sup>20</sup> Er wordt enkel in 2018 geen rekening mee gehouden. De gewesten dragen immers vanaf het jaar daarop effectief de daling van hun ontvangsten als gevolg van de verdere uitvoering van de *taxshift*.

<sup>21</sup> Stabiliteitsprogramma van België 2018-2021, p. 13-15 en 40-60.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / **13**

Daartoe bezorgden ze een document "*Revision of the investment clause - position paper*" aan de Europese autoriteiten.

De vraag voor vrijstelling wordt verantwoord door de weerslag van die uitgaven op het groeipotentieel van de economie. De HRF acht van zijn kant een verhoging van de openbare investeringen opportuun, in het bijzonder die met een positieve impact op de economische activiteit, het productiepotentieel van de economie en de houdbaarheid van de schuld<sup>22</sup>.

Voor die maatregelen kan thans tijdelijk van het begrotingstraject worden afgeweken, maar enkel onder dwingende voorwaarden. Zo is bv. de neutralisering van de investeringsuitgaven enkel toegelaten bij een sterk verslechterde economische situatie (*output gap* van minder dan -1,5% van het bbp).

De versoepeling van de flexibiliteitsclausule zou, in het kader van de Belgische begrotingsinspanning, toelaten diverse investeringsuitgaven te neutraliseren. Een eerste schijf van het Investeringspact heeft betrekking op negen miljard euro voor de jaren 2020-2021, waarvan 1,7 miljard euro voor entiteit I. Het is de bedoeling de strategische investeringen uit te voeren waarin het nationaal Pact voorziet, namelijk 60 miljard euro tussen nu en 2030<sup>23</sup>.

De Europese instanties hebben tot nu toe nog geen beslissing genomen en is er nog geen tijdschema bepaald voor het afronden van de lopende onderhandelingen. Het stabiliteitsprogramma heeft bijgevolg geen rekening gehouden met een eventuele neutralisering van de openbare investeringen. In afwachting dringt de Europese Commissie ertop aan gebruik te maken van publiek-private samenwerkingen en alternatieve financieringsvormen.

Het Rekenhof herinnert er overigens aan dat de Middellange Lange Termijn (MLT-) doelstelling van België in de loop van 2019 mogelijk kan worden aangepast. De Europese instanties houden voor het bepalen van die doelstelling rekening met het niveau van openbare investeringen en met de impact op lange termijn van de structurele hervormingen door de regering. Het Rekenhof beschikt over geen informatie over een eventuele herziening van de MLT-doelstelling, die in fine afhangt van de Europese instanties.

#### **3.5.4 Evolutie van de schuldgraad**

Gelet op de hoogte van zijn schuldgraad moet België die jaarlijks met 2% van het bbp afbouwen. Volgens het advies van de HRF van maart laatstleden zal dat percentage spontaan verminderen omdat het bij ongewijzigd beleid, d.w.z. buiten de in het conclaaf goedgekeurde beslissingen, van 102,8% van het bbp in 2017 zal dalen naar 99,7% van het bbp in 2021. Die daling is echter niet snel genoeg om tegemoet te komen aan de Europese vereisten.

---

<sup>22</sup> HRF, afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid", Advies Begrotingstraject ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2018-2021, maart 2018, p. 12, 41-44.

<sup>23</sup> Stabiliteitsprogramma van België 2018-2021, p. 13-15 en 40-60, en Nationaal hervormingsprogramma 2018-2021, p. 35.

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / 14

Het advies van de HRF neemt eveneens vooruitzichten over de afname van de schuldgraad op in functie van de twee voorgestelde saneringstrajecten (cf. punt 3.4). In beide gevallen zal de schuldgraad van 102,8% van het bbp in 2017 dalen naar een percentage van om en bij 94% in 2021. Deze vermindering zal voldoen aan de criteria die de Europese Commissie hanteert.

Het door de federale regering gekozen traject impliceert dat de voorwaarden van de naleving van het schuldgraadcriterium in 2018 mogelijk moeilijker zullen worden gehaald. Het Rekenhof onderstreept echter dat de Europese Commissie in het verleden haar oordeel heeft gebaseerd op ruimere criteria dan enkel de rekenkundige toepassing van de norm voor de vermindering van de overheidsschuld. Zo maken de nominale groei van het bbp en de vermindering van het impliciete percentage van de schuld thans bv. een negatief sneeuwbaleffect mogelijk. Volgens het stabiliteitsprogramma zullen die elementen leiden tot een vermindering van het percentage van de overheidsschuld van 103,1% in 2017 tot 94,6% in 2021.

Het Rekenhof herinnert eraan dat de schuldgraad in de algemene toelichting en in het stabiliteitsprogramma voor 2018 (101,2% van het bbp), geen rekening houdt met eventuele uitzonderlijke ontvangsten, zoals de verkoop van financiële participaties.

### 3.5.5 Maximale groei van de netto primaire uitgaven

De Europese Commissie onderzoekt eveneens de maximale groei van de netto primaire uitgaven, d.w.z. zonder de intrestlasten, rekening houdend met de discretionaire aard van de uitgaven in kwestie<sup>24</sup>.

Momenteel werkt de HRF een methodologie uit om deze te kunnen toepassen bij de verschillende publieke entiteiten.

### 3.5.6 Vorderingensaldo

De Commissie onderzoekt ook of het nominaal vorderingensaldo gunstiger is dan het percentage van -3% van het bbp. Volgens het stabiliteitsprogramma 2018-2021 (p. 13) is dit in 2018 het geval (-1%, waarvan -0,5% voor entiteit I). Het Rekenhof bespreekt het vorderingensaldo in Deel I - Punt 4.

---

<sup>24</sup> Voor meer details wordt verwezen naar het initieel verslag van het Rekenhof, Parl. Stuk Kamer DOC 54 2689/003, p. 19.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / **15****3.5.7 Synthese**

Tabel - Evolutie van de door entiteit I te leveren structurele inspanningen (in procent van het bbp)

Bron		Structurele inspanning	Structureel saldo
Stabiliteitsprogramma 2017-2020 (april 2017)		0,60%	-0,36%
Initiële begroting 2018 (december 2017)		0,25%	-0,68%
Monitoringcomité (14 maart 2018)		0,15%	-0,68%
Ministerraad (30 maart 2018)		0,15%	-0,68%
Algemene toelichting (april 2018) (zonder de taxshift-correctie)		0,06% (-0,04%)	-0,69% (-0,79%)
Stabiliteitsprogramma 2018-2021 (april 2018)		0,16%	-0,69%

Bron: Rekenhof

### **3.6 Onderzoek van het stabiliteitsprogramma 2018-2021 door de Europese Commissie**

De Europese Commissie is in haar economische vooruitzichten van mei 2018 van oordeel dat het structureel saldo van België in 2018 -1,4% van het bbp bedraagt. Dit is 0,6% van het bbp minder gunstig dan het percentage dat in het stabiliteitsprogramma 2018-2021 is opgenomen (-0,8% van het bbp). Volgens de Commissie verslechtert dat structureel saldo in vergelijking met 2017 met 0,1% van het bbp. Het stabiliteitsprogramma gaat uit van een lichte verbetering met 0,16% van het bbp<sup>25</sup>.

Het Rekenhof kon niet beschikken over de technische nota waarin de Europese Commissie uitlegt hoe zij tot dat vooruitzicht is gekomen. Het herinnert eraan dat de methode die de Europese Commissie hanteert, over het algemeen leidt tot een minder gunstige *output gap* dan die berekend door het FPB en door de regering. Dat verschil bedraagt 0,3% van het bbp in 2018.

De economische voorjaarsvooruitzichten van de Commissie vermelden voor het overige enkel dat ze geen rekening houdt met de ontvangsten uit de strijd tegen fraude. De praktische regels voor die inning waren immers onvoldoende gedocumenteerd<sup>26</sup>.

De Commissie is voorts van oordeel dat het structureel saldo in 2019 met nog eens 0,3% van het bbp zal verslechtern tegenover het jaar voordien.

<sup>25</sup> Europese Commissie, European Economic Forecast, spring 2018, mei 2018, p. 75.

<sup>26</sup> Insufficiently specified tax collection associated with in the fight against fraud was not included in the forecasts. Op. cit., p. 75.

## 4 Begrotings- en vorderingensaldo

### 4.1 Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid

De federale overheid raamt in de algemene toelichting bij de aangepaste begroting 2018 het begrotingssaldo 2018 op -2.410 miljoen euro<sup>27</sup> en het vorderingensaldo 2018 op -2.117 miljoen euro (-0,47% van het bbp). In de algemene toelichting geeft tabel 6 een overzicht van de samenstelling van dit vorderingensaldo<sup>28</sup>. 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.

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

Omschrijving	Initiële begroting 2018		Aangepaste begroting 2018	
	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo
Fiscale ontvangsten, geraamd volgens ESR	119.090	119.090	119.583	119.583
- Vrijstelling van bedrijfsvoordeeling	-2.906	-2.906	-2.914	-2.914
- Verschil tussen ESR en kas		-279		915
Subtotaal: fiscale ontvangsten inclusief de vrijstelling van bedrijfsvoordeeling	116.184	115.905	116.669	117.584
- Afdrachten van fiscale ontvangsten	-63.185	-63.185	-62.917	-62.917
- ESR-correctie op de afdrachten van de fiscale ontvangsten – niet federaal		-9		-40
- ESR-correctie op de afdrachten van de fiscale ontvangsten – andere	1.502		1.501	
<b>Fiscale middelen</b>	<b>54.492</b>	<b>52.720</b>	<b>55.213</b>	<b>54.667</b>
<hr/>				
Niet-fiscale, geraamd op kasbasis	5.038	5.038	5.474	5.474
- Afdrachten van niet-fiscale ontvangsten	-19	-19	-14	-14
- Correctie ESR-code 8 ontvangsten	-976		-1.161	
- Correctie moment van registratie	447		422	
<b>Niet-fiscale middelen</b>	<b>4.490</b>	<b>5.019</b>	<b>4.721</b>	<b>5.460</b>

<sup>27</sup> Algemene toelichting, p. 5 en p. 53.

<sup>28</sup> Algemene toelichting, p. 13.

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / 17

Algemene uitgavenbegroting, vereffeningskredieten sectie 01 tem 46	-51.407	-51.407	-51.670	-51.670
- Correctie voor de in deze kredieten vervattie interesten	46	46	46	46
- Onderbenutting	900		942	
- Bni-bijdrage (sectie 52)	-3.172		-3.172	
- Primaire uitgaven van de schuldbegroting (sectie 51)	-29	-29	-28	-28
- Correctie ESR-code 8 uitgaven	184		205	
- Correctie moment van registratie	194		340	
<b>Primaire uitgaven</b>	<b>-53.284</b>	<b>-51.390</b>	<b>-53.337</b>	<b>-51.652</b>
Interestlasten, geraamnd volgens ESR (sectie 51)	-8.871	-8.871	-8.686	-8.686
- Correctie interesten van andere secties	-46	-46	-46	-46
- Correctie interesten van te consolideren instellingen	-24		-31	
<b>Interestlasten</b>	<b>-8.941</b>	<b>-8.917</b>	<b>-8.763</b>	<b>-8.732</b>
<b>Primair saldo te consolideren instellingen</b>	<b>78</b>		<b>-6</b>	
<b>Onverdeelde correcties</b>	<b>29</b>		<b>55</b>	
<b>ESR-code 8 uitgaven van sectie 51 (exclusief aankoop van effecten in het kader van het schuldbeheer)</b>		<b>-2.110</b>		<b>-2.153</b>
<b>Saldo federale overheid</b>	<b>-3.136</b>	<b>-4.678</b>	<b>-2.117</b>	<b>-2.410</b>

Bron: *Algemene toelichting en Rekenhof*

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

#### Fiscale ontvangsten: verschil tussen ESR en kas

Om in overeenstemming te zijn met de ESR-reglementering 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 (dit is de bepaling van de fiscale

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / 18

ontvangsten op transactionele kasbasis)<sup>29</sup>. Hierdoor stemmen de fiscale ontvangsten overeen met de onderliggende inkohiering of economische activiteit.

De algemene toelichting houdt voor de aangepaste begroting 2018 rekening met een verschuiving op de geraamde ESR-ontvangsten van +915 miljoen euro om de kasontvangsten te bepalen (tegenover -279 miljoen euro bij de initiële begroting 2018). 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 betreft in hoofdzaak de vennootschapsbelasting waarvan de kohieren van eind 2017 pas in 2018 werden opgenomen in de kasontvangsten.

#### ***Primaire uitgaven: onderbenutting***

De totale onderbenutting voor entiteit I bleef ongewijzigd tegenover de initiële begroting (1.191 miljoen euro). In de afgelopen jaren realiseerde de regering telkens de voorziene onderbenutting<sup>30</sup>.

#### **4.2 Begrotings- en vorderingensaldo van de sociale zekerheid**

De federale regering raamt in de algemene toelichting het vorderingensaldo 2018 van de sociale zekerheid op -149 miljoen euro (-0,03% van het bbp). Tabel 18 van de algemene toelichting geeft voor het vorderingensaldo van de sociale zekerheid een overzicht van de ESR-correcties op het begrotingssaldo weer<sup>31</sup>.

#### **4.3 Vorderingensaldo van entiteit I**

De federale regering raamt in de algemene toelichting en het stabiliteitsprogramma 2018-2021 het vorderingensaldo 2018 van entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid) op -2.266 miljoen euro (-0,50% van het bbp)<sup>32</sup>.

#### **4.4 Vorderingensaldo van entiteit II**

Het stabiliteitsprogramma 2018-2021 houdt rekening met een vorderingensaldo voor entiteit II in 2018 van -0,48% van het bbp (-2.187 miljoen euro)<sup>33</sup>. Tegenover de initiële begroting (-2.481 miljoen euro) is dit 294 miljoen euro of 0,07% van het bbp minder negatief.

Het vorderingensaldo voor entiteit II in het stabiliteitsprogramma 2018-2021 is gebaseerd op het advies van de HRF van maart 2018. Dit advies stelde voor entiteit II een vorderingensaldo voorop van -0,40% van het bbp<sup>34</sup> waarbij met de eenmalige impact van de herziening van de autonomiefactor wordt rekening gehouden (-0,31% van het bbp). Het stabiliteitsprogramma heeft echter als uitgangspunt de meeste recente uitvoeringsgegevens

<sup>29</sup> Het Rekenhof merkt volledigheidshalve op dat de fiscale ontvangsten volgens ESR dus nog niet op basis van vastgestelde rechten worden bepaald. Indien dit wel het geval zal zijn, zullen ook de nodige correcties voor het gedeelte dat niet wordt geïnd, moeten worden aangebracht.

<sup>30</sup> In 2017 bedroeg de gerealiseerde onderbenutting op de primaire uitgaven 1.313 miljoen euro.

<sup>31</sup> Algemene toelichting, p. 40-41.

<sup>32</sup> Algemene toelichting, p. 10 en het stabiliteitsprogramma van België 2018-2021, p. 13.

<sup>33</sup> De algemene toelichting bespreekt bij de aangepaste begroting 2018 enkel entiteit I.

<sup>34</sup> Voor de gemeenschappen en gewesten -0,39% van het bbp en voor de lokale overheden -0,01% van het bbp.

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / 19

2017<sup>35</sup> waardoor het stabiliteitsprogramma een vorderingensaldo van 0,48% van het bbp vooropzet.

Het Rekenhof stelt vast dat het stabiliteitsprogramma 2018-2021 geen informatie bevat over de verdeling van de begrotingsdoelstelling van entiteit II tussen de gemeenschappen en de gewesten en de lokale overheden.

Het Rekenhof wijst erop dat het Monitoringcomité van 14 maart 2018 stelde dat voor entiteit II het vorderingensaldo bij ongewijzigd beleid -0,52% van bbp zal bedragen (-2.367 miljoen euro). Het betreft de raming van het vorderingensaldo van de gemeenschappen en gewesten (-2.502 miljoen euro of -0,55% van het bbp) en de lokale overheden (+134 miljoen euro of +0,03% van het bbp). De raming voor de gemeenschappen en gewesten houdt rekening met de door hen opgemaakte initiële begrotingen en een aantal buiten de begrotingsdoelstellingen gehouden uitgaven (voornamelijk de herziening van de autonomiefactor en een aantal investeringen). Voor de lokale overheden is de raming gebaseerd op de herfstvooruitzichten van de NBB.

## 5 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.

De raming van de *output gap* is gebaseerd op de ramingen van de middellange termijnvooruitzichten 2018-2023 van het FPB. De negatieve *output gap* in België neemt in 2018 af met 0,4% tot 0,3% van het bbp (1,8% reële groei tegenover 1,4% potentiële groei)<sup>36</sup>. 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 0,17% van het bbp (tegenover 0,39% in 2017).

Het stabiliteitsprogramma bevat de vooropgezette structurele saldi van entiteit I, entiteit II en België<sup>37</sup>.

Het structureel saldo van België zal in 2018 -0,80% van het bbp bedragen, dit is -3.623 miljoen euro. De overgang van het vorderingentekort (-4.453 miljoen euro of -0,98% van het bbp) naar het structureel tekort voor België wordt gemaakt door:

- de correctie voor de cyclische component in verband met de negatieve *output gap* (+775 miljoen euro of +0,17% van het bbp);
  - de eenmalige maatregelen te neutraliseren (+55 miljoen euro of +0,01% van het bbp).
- Het betreft:

<sup>35</sup> Zie EDP rapportering van het INR van 17 april 2018 en de persmededeling van het INR van 20 april 2018.

<sup>36</sup> De *output gap* in België zal quasi nul zijn in 2019 en in 2020 verder toenemen tot +0,1% van het bbp.

<sup>37</sup> Stabiliteitsprogramma, p. 13.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / **20**

- het neutraliseren in 2018 door de federale overheid van bijkomende kosten in het kader van de *taxshift* voor +463 miljoen euro. Deze kosten zullen vanaf 2019 door entiteit II worden gedragen;
- de eliminatie van de eenmalige ontvangsten voor -408 miljoen euro van het bbp (anticipatieve heffing pensioensparen en wijziging van het aandeel van de voorafbetalingen in de vennootschapsbelasting).

Het structureel saldo van entiteit I zal in 2018 verbeteren met 0,16% van het bbp, tegenover 1,13% van het bbp in 2017. Voor entiteit II is dit respectievelijk -0,10% van het bbp en -0,19% van het bbp. Over 2018 en 2017 samen verbetert het structureel saldo dus met 1% van het bbp.

## DEEL II

# Ontvangsten van entiteit I

## HOOFDSTUK I

### Ontvangsten van de federale overheid

#### **1 Algemene evolutie van de ontvangsten**

De algemene toelichting herraamt de ontvangsten geïnd door de federale overheid (lopende ontvangsten en kapitaalontvangsten) voor het jaar 2018 op 123.057,2 miljoen euro. Dit komt neer op een stijging met 1,8% (+2.114,3 miljoen euro) tegenover de initiële bedragen. De ontvangsten bestaan voornamelijk uit fiscale ontvangsten (die 1,5% hoger liggen dan de initiële ramingen). Die stijging wordt meer in detail onderzocht in de volgende punten van dit hoofdstuk.

De afdrachten bedragen 62.931,1 miljoen euro, wat 272,9 miljoen euro (-0,4%) minder is dan de initiële ramingen. Ze situeren zich voornamelijk bij de fiscale ontvangsten. De fiscale ontvangsten geïnd door de federale overheid voor het jaar 2018 gaan voor 53,5% naar andere beleidsniveaus of naar andere overheidsentiteiten. Een bedrag van 14,2 miljoen euro van de niet-fiscale ontvangsten wordt eveneens naar de gewesten<sup>38</sup> overgedragen.

Meer gedetailleerde informatie met betrekking tot de overdrachten aan de gewesten, de gemeenschappen en de sociale zekerheid wordt vermeld in het vervolg van dit rapport<sup>39</sup>.

Het saldo van de ontvangsten, dat 60.126,1 miljoen euro bedraagt, is ingeschreven in de middelenbegroting. Het saldo neemt toe met 2.387,2 miljoen euro (4,1%) in vergelijking met de initiële ramingen voor 2018.

Het deel (48,9%) van de ontvangsten dat naar de middelen gaat, stijgt met 1% in vergelijking met de initiële ramingen voor 2018.

---

<sup>38</sup> Verwijlntresten en moratoire intresten op naar de gewesten overgedragen belastingen (vermindering met 5,1 miljoen euro in vergelijking met de initiële ramingen).

<sup>39</sup> Voor de overdrachten naar de gewesten en de gemeenschappen wordt verwezen naar Deel III, Hoofdstuk I, Punt 3 *Financiering van de deelstaatentiteiten*. Voor de overdrachten naar de sociale zekerheid wordt verwezen naar Hoofdstuk II, Punt 3.2 *Alternatieve financiering*.

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / 22

Tabel - Totale kasontvangsten (in miljoen euro)

	<b>Initieel 2018</b>	<b>Aangepast 2018</b>	<b>Verschil</b>
Fiscale ontvangsten	115.904,9	117.583,6	1.678,7
Niet-fiscale ontvangsten	5.038,0	5.473,6	435,6
<b>Totale ontvangsten</b>	<b>120.942,9</b>	<b>123.057,2</b>	<b>2.114,3</b>
Afdrachten Europese Unie	3.427,5	3.440,5	13
Afdrachten gewesten	19.046,6	18.827,1	-219,5
Afdrachten gemeenschappen	24.922,3	25.094,6	172,3
Afdrachten sociale zekerheid	15.298,7	15.076,8	-221,9
Diverse afdrachten	508,9	492,1	-16,8
<b>Totale afdrachten</b>	<b>63.204,0</b>	<b>62.931,1</b>	<b>-272,9</b>
<b>Middelenbegroting</b>	<b>57.738,9</b>	<b>60.126,1</b>	<b>2.387,2</b>
<i>(Percentage van de rijksmiddelen)</i>	<i>(47,7%)</i>	<i>(48,9%)</i>	

Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

## 2 Fiscale ontvangsten

### 2.1 Evolutie van de kasontvangsten

De middelenbegroting steunt op het kasconcept. Sedert 2014 raamt de FOD Financiën de fiscale ontvangsten in eerste instantie op ESR-basis. Vervolgens zet hij deze om naar kasontvangsten door de toepassing van "kascorrecties" (-1.999,7 miljoen euro). Deze correcties betreffen in hoofdzaak de inkomsten uit de directe belastingen en in het bijzonder de bedrijfsvoorheffing<sup>40</sup>. Uit ESR-oogpunt worden de inkomsten uit de bedrijfsvoorheffing (47.830,9 miljoen euro) immers bruto geraamde, dus zonder rekening te houden met de diverse vrijstellingen. De FOD Financiën raamt die voor 2018 op 2.913,7 miljoen euro<sup>41</sup>.

Zoals in bovenstaande tabel vermeld, stijgen de fiscale ontvangsten bij de begrotingscontrole met 1.678,7 miljoen euro (+1,43%) tegenover de initiële begroting 2018. Dit is enerzijds het gevolg van de positieve impact van de hogere startbasis van de voorafbetalingen (+2.061,3 miljoen euro), de gunstigere economische parameters van het FPB en de impact van de conclaafmaatregelen (+437,8 miljoen euro). Anderzijds speelt de

<sup>40</sup> De andere correcties zijn de neutralisatie van de betalingstermijnen (zie Deel I – Punt 4 – Fiscale ontvangsten: verschil tussen ESR en kas) en de neutralisatie van de BLEU-belastingen op de accijnsontvangsten. Bij de begrotingscontrole 2018 worden de BLEU-belastingen wel opgenomen (51 miljoen euro).

<sup>41</sup> Dit bedrag houdt rekening met de bijkomende vrijstellingen voor de bouwsector (100 miljoen euro) en de bachelors (39 miljoen euro).

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / 23

negatieve impact van de lagere startbasis voor de roerende voorheffing (-942,5 miljoen euro).

## 2.2 Basisraming door de FOD Financiën

### Algemeen

De FOD Financiën licht in zijn nota van 6 maart 2018<sup>42</sup> de raming van de fiscale ontvangsten op ESR-basis voor 2018 toe. Hij raamt deze op 119.145,5 miljoen euro. Dit is 55,9 miljoen euro meer dan in de initiële begroting 2018.

Tabel – Fiscale ontvangsten op ESR-basis zoals geraamde door de FOD Financiën voor 2017 en 2018 (in miljoen euro)

	2017	2018
Initiële begroting 2018	115.603,2	119.089,8
Begrotingscontrole 2018	115.470,3	119.145,5
Verschil	-132,9	55,9

Bron: FOD Financiën

### Gedesaggregreerde methode - Raming van de vennootschapsbelasting

Voor de raming van de ontvangsten 2018 van de belangrijkste inkomstencategorieën (personenbelasting, vennootschapsbelasting, btw en accijnzen) steunt de Stafdienst Beleidsexpertise van de FOD Financiën op een gesaggregreerd macro-economische model. Dit model maakt gebruik van de parameters van de economische begroting van het FPB<sup>43</sup>. De FOD neemt hierbij aan dat in de parameters van het FPB het effect van de accijnsmaatregelen (opgenomen in de initiële begroting 2018) is verrekend.

De FOD Financiën houdt voor de raming van de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting rekening met het budgetneutraal karakter van de hervorming van deze belasting. Die is in werking getreden vanaf aanslagjaar 2019. Het Rekenhof herinnert er aan dat bij de initiële berekening van de impact van de hervorming de negatieve effecten van de tariefdalingen volledig werden gecompenseerd door de maatregelen die in dit kader werden genomen. De berekening van de impact werd uitgevoerd voor de ontvangsten die voortvloeiden uit de normale macro-economische groei<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Nota van de Studiedienst van de FOD Financiën met referentie SEC/TL-CVL/2018/046 van 6 maart 2018.

<sup>43</sup> Economische begroting, februari 2018, FPB. Het FPB bevestigde dat in de parameters, dienstig voor de raming van de vennootschapsbelasting, geen effecten van de hervorming van de vennootschapsbelasting zijn opgenomen.

<sup>44</sup> Nota van de Studiedienst van de FOD Financiën van 13 oktober 2017, Réforme de l'impôt des sociétés, p. 2 "La projection à l'horizon 2018 se fait sur base de paramètres macro-économiques, conformément aux hypothèses retenues pour le comité de monitoring de 10 mars 2017." Deze werkwijze werd ook gevolgd door de NBB (zie Parl. St. Kamer, 54 3030/001, p. 19, Verslag van de gedachtwisseling van de gouverneur van de NBB met de Commissie van Financiën en Begroting op 30 maart 2018).

De FOD Financiën neemt het niet-recurrente aandeel van de gestegen voorafbetalingen (1.300 miljoen euro) op in 2018<sup>45</sup>. Hij is immers van mening dat deze verschuiving naar de voorafbetalingen zich ook in 2018 zal manifesteren. Het Rekenhof merkt op dat de FOD Financiën dit bedrag volledig opneemt, hoewel dit bedrag ook de onzekere effecten van de daling van het tarief van de notionele intrestaftrek en het onstabiele karakter van het bruto-exploitatie overschot van de ondernemingen bevat. Het integraal opnemen van voormeld niet-recurrent gedeelte houdt dus een risico op overraming in. De FOD Financiën deelt mee dat hij het effect m.b.t. de notionele intrestaftrek, op basis van zijn voorgaande analyses, heel laag heeft ingeschat<sup>46</sup>.

Het Rekenhof wijst er voorts op dat een aantal maatregelen niet mee-evolueren met de groei, zoals de belastbaarheid van de kapitaalvermindering, de afschaffing van de *Excess Profit Ruling* (hierna EPR), de hervorming van de innovatieaftrek en de beperking van de voorziening voor risico's en kosten. Er bestaat dus een risico op overraming.

#### **Technische factoren**

Het Rekenhof merkt op dat de FOD Financiën in zijn basisraming 2018 geen rekening hield met de éénmalige opbrengst van de EPR voor het aanslagjaar 2015 en vroeger (222,4 miljoen euro), die het begin 2017 ontving. Deze uitzonderlijke ontvangst had bijkomend als technische factor in mindering moeten worden gebracht van de startbasis van 2018.

Daarnaast houdt de FOD Financiën ook geen rekening met de eventuele terugbetalingen voor de correctie van de octrooi-aftrekken waarop deze ondernemingen recht zouden hebben door de afschaffing van de EPR's. Deze terugbetalingen werden bij de initiële begroting van 2018 geraamd op 107 miljoen euro<sup>47</sup>, maar werden tot op heden nog niet uitgevoerd<sup>48</sup>.

#### **2.3 Fiscale ontvangsten (ESR-basis) na conclaaf**

De regering keurde tijdens het begrotingsconclaaf van maart 2018 maatregelen goed met een bijkomende ontvangst van 437,8 miljoen euro. Die bestaan uit technische correcties (163,1 miljoen euro), bijkomende maatregelen (255,7 miljoen euro)<sup>49</sup> en een herraming van de forfaitaire beroepskosten voor zelfstandigen (19 miljoen euro). De totale ontvangsten nemen hierdoor toe tot 119.583,3 miljoen euro.

De fiscale administraties van de FOD Financiën (in het bijzonder de stafdienst Beleidsexpertise) en de beleidscel van de minister van Financiën hebben de onderliggende budgettaire berekeningsgegevens of de hierbij in aanmerking genomen parameters voor de

<sup>45</sup> Het verschil (321,3 miljoen euro) tussen de mindere inkohieren 2018 (978,7 miljoen euro) en de bijkomende voorafbetaling (1.300 miljoen euro) neemt het Monitoringcomité bij de berekening van het structureel saldo op als een eenmalige maatregel (verslag van het Monitoringcomité van 14 maart 2018, p. 101).

<sup>46</sup> De FOD Financiën wijst er nog eens op dat op basis van zijn analyses er geen eenduidig verband werd gevonden tussen de wijziging van het tarief van de notionele intrestaftrek en de impact ervan op de vennootschapsbelasting. Hij adviseerde dan ook om geen impact meer te voorzien in de begroting.

<sup>47</sup> Monitoringcomité, 8 juli 2017, p. 27.

<sup>48</sup> De FOD Financiën deelt mee dat zowel de diensten van de Europese Commissie als de betrokken diensten van de FOD Financiën de haalbaarheid van deze aftrek onderzoeken.

<sup>49</sup> Algemene toelichting p. 61.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / **25**

meeste van deze technische correcties en maatregelen aan het Rekenhof overgemaakt en/of toegelicht.

### **2.3.1 Technische correcties**

De technische correcties hebben betrekking op de verschuiving van de voorafbetalingen en op de toewijzing van een deel van de minderontvangsten voor de post "diversen en boeten" aan de gewesten.

#### ***Verschuiving van de voorafbetalingen (+216,7 miljoen euro)***

In 2017 overstegen de voorafbetalingen de macro-economische ramingen met 2,1 miljard euro. De FOD Financiën wijst 60% van deze groei (1.300 miljoen euro) toe aan de verschuiving van de inkohieringen van 2018 naar de voorafbetalingen in 2017<sup>50</sup>. Dit heeft voor gevolg dat de inkohieringen in 2018 met 978,7 miljoen euro zullen dalen<sup>51</sup>. De FOD beschouwt het saldo van 40% als een recurrente groei.

Tijdens het begrotingsconclaaf raamde de regering het aandeel van de verschuiving naar de voorafbetalingen op 50% (1.083,3 miljoen euro). Hierdoor daalt de impact op de inkohieringen in 2018 tot 815,6 miljoen euro, een verschil van 163,1 miljoen euro. Tegelijk verkleint de budgettaire impact van de eenmalige maatregel bij de berekening van het structureel saldo. Het Monitoringcomité neemt immers in zijn verslag van 14 maart het verschil (321,3 miljoen euro) tussen de mindere inkohieren 2018 (978,7 miljoen euro) en de bijkomende voorafbetalingen (1.300 miljoen euro) op als een eenmalige maatregel voor de berekening van het structureel saldo<sup>52</sup>. Door de regeringsbeslissing bedraagt het verschil nu 267,7 miljoen euro (1.083,3 miljoen euro – 815,6 miljoen euro)<sup>53</sup> zodat de negatieve impact op het structureel saldo met 53,6 miljoen euro verkleint.

Het verhogen van het recurrente gedeelte heeft een budgetair effect van 216,7 miljoen euro (163,1 miljoen euro + 53,6 miljoen euro).

#### ***Crossborder: toewijzing minderontvangsten aan de gewesten (+97,7 miljoen euro federaal, -97,7 miljoen euro gewesten)***

Op basis van de lagere ontvangsten 2017 (936,3 miljoen euro i.p.v. de geraamde 1.121,4 miljoen euro bij de initiële begroting 2018) voor de post "diversen en boetes", raamde de FOD Financiën de ontvangsten voor 2018 bij de begrotingscontrole 217 miljoen euro lager. De regering besliste om 45% van deze minderontvangst (97,7 miljoen euro) toe te wijzen aan de gewesten.

### **2.3.2 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen**

De netto-weerslag van de fiscale maatregelen op de ontvangsten voor de aangepaste begroting 2018 bedraagt 18,5 miljoen euro. Het betreft, enerzijds, de herziening van de

<sup>50</sup> Zie Deel I – Punt 3.3.1 van dit rapport

<sup>51</sup> Gelet op het inkohieringsritme van 75% in jaar t+1 en 25% in jaar t+2.

<sup>52</sup> Het niet-recurrent gedeelte van de voorafbetaling (1.300 miljoen euro in 2018) mag dus niet mee opgenomen worden in het structureel saldo 2018. Dit gebeurt enerzijds door in de basisraming van de fiscale ontvangsten 2018 de inkohieren met 978,7 miljoen euro te verminderen, en anderzijds door het resterende gedeelte van 321,3 miljoen euro als éénmalige maatregel in mindering te brengen van het structureel saldo (zie pagina 101 van het verslag van het Monitoringcomité).

<sup>53</sup> Algemene toelichting, p. 10.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / **26**

budgettaire impact van eerder genomen maatregelen op basis van meer recentere gegevens (-237,2 miljoen euro), en anderzijds, bijkomende fiscale maatregelen (255,7 miljoen euro)<sup>54</sup> die werden beslist tijdens het begrotingsconclaaf van maart 2018.

Tabel 4 - "Bijkomende weerslag van de fiscale maatregelen in 2018" bij de algemene toelichting (p. 61 van de algemene toelichting) bevat een overzicht van deze maatregelen. Deze maatregelen werden op ESR-basis geraamd.

#### **2.3.2.1 Herziening van de budgettaire raming van de bestaande fiscale maatregelen**

Herschattingen van vroeger genomen maatregelen (-237,2 miljoen euro) zijn meestal het gevolg van meer recente of precieze beschikbare gegevens. Onderstaande tabel bevat een overzicht van de belangrijkste budgettaire herzieningen. De btw-effecten zijn verwerkt in de parameters van het FPB. Dit verklaart waarom het bedrag niet langer wordt verrekend als een aanvullende weerslag van een bestaande fiscale maatregel. De FOD Financiën voegde de impact van een aantal maatregelen uit de thematische ministerraden<sup>55</sup> toe aan de fiscale ontvangsten.

M.b.t. de hervorming van de vennootschapsbelasting werd enkel de impact van de vrijstelling van bedrijfsvoorheffing voor de bachelors (39 miljoen euro) gecorrigeerd volgens de ESR-reglementering<sup>56</sup>. De FOD Financiën deelde mee dat hij een eerste herringing zal uitvoeren bij de opmaak van de initiële begroting 2019 en dit met de gegevens van AJ 2017. Deze zal worden uitgevoerd met behulp van een nieuwe berekeningstool, waarin alle belastingplichtigen worden opgenomen (en niet meer op basis van een steekproef, zoals bij de initiële raming).

<sup>54</sup> De conclaafmaatregel m.b.t. de forfaitaire beroepskosten zelfstandigen (-19 miljoen euro) is hierin niet inbegrepen. Deze is opgenomen in het bedrag van de herzieningen.

<sup>55</sup> In onderstaande tabel worden de maatregelen uit de thematische ministerraden aangeduid met \*. De impact ervan was bij de IB2018 niet opgenomen in de fiscale ontvangsten, maar wel in een interdepartementale provisie.

<sup>56</sup> Zie Deel II, 2.1.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / **27****Tabel - Overzicht van de belangrijkste budgettaire herringingen van bestaande fiscale maatregelen**

<b>Bestaande fiscale maatregel</b>	<b>Initieel 2018</b>	<b>Aangepast 2018</b>
Accijnsverhogingen op brandstoffen	231,7	181,1
Indexering van de accijnen	93,5	57,8
Taks shift II	-1.481,6	-1.450,6
Hervorming vennootschapsbelasting	0	39,0
Harmonisatie forfaitaire kosten zelfstandigen*	0	-6,0
2e pensioenpijler zelfstandigen*	0	-12,0
Aftrekken beperkte inkomsten en kinderen ten laste*	0	-15,0
Tariefverlaging btw (hygiënische producten en defibrillators)	0	-16,5
Afschaffing vrijstelling btw-schadebemiddelaars	0	21,8

Bron: *Algemene toelichting initiële begroting 2018*<sup>57</sup> en *aangepaste begroting 2018*<sup>58</sup>

**2.3.2.2 Aanvullende weerslag van de nieuwe fiscale maatregelen**

Tijdens het begrotingsconclaaf van maart 2018 nam de regering een aantal fiscale maatregelen met een geraamde budgettaire impact voor 2018 van 255,7 miljoen euro:

- crossborder (93 miljoen euro);
- startersjobs (6 miljoen euro);
- arbeidsintegratiejobs (2,7 miljoen euro);
- toegelaten arbeid (10 miljoen euro);
- terugverdieneffect *e-commerce* (20 miljoen euro);
- *e-commerce* - nieuwe maatregel (geen impact in 2018);
- banktaks (17 miljoen euro);
- oneigenlijk gebruik van de vrijstelling in de roerende voorheffing (40 miljoen euro);
- onderwerping aan de vennootschapsbelasting van havenbedrijven (42 miljoen euro);
- btw onroerende verhuur (-5 miljoen euro);
- fraudebestrijding (30 miljoen euro);
- voordelen van alle aard bedrijfsleiders (budgetneutraal);
- *carry-back* systeem voor de landbouw (geen impact in 2018).

Een aantal maatregelen zijn nog onvoldoende uitgewerkt om de budgettaire impact te evalueren, m.n. de maatregelen m.b.t. de voordelen in natura van de bedrijfsleiders, de antimisbruikbepaling inzake de roerende voorheffing, het vrij aanvullend pensioen loontrekkenden, de *e-commerce* (nieuwe maatregel), fiscale fraudebestrijding en het *carry-back* systeem voor de landbouw.

<sup>57</sup> *Parl. St. Kamer, DOC 2688/001, p. 91 (tabel 5).*

<sup>58</sup> *Parl. St. Kamer, DOC 3035/001, p. 61 (tabel 4).*

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / **28**

Voor de maatregelen startersjobs, arbeidsintegratiejobs en toegelaten arbeid voor gepensioneerden verwijst het Rekenhof naar het hoofdstuk Sociale Zekerheid<sup>59</sup>.

Het vestigt daarnaast de aandacht op volgende punten:

**Onderwerping aan de vennootschapsbelasting van havenbedrijven (+42 miljoen euro)**

Als gevolg van een besluit van de Europese Commissie<sup>60</sup> zijn de elf Belgische havenbedrijven voortaan onderworpen aan de vennootschapsbelasting en worden ze op hun winsten belast<sup>61</sup>. Op basis van de laatste jaarrekeningen die bij de NBB werden ingediend, wordt de opbrengst van die maatregel in 2018 op 42 miljoen euro geraamd.

Er werd tegen de beslissing van de Europese Commissie beroep aangetekend bij het Hof van Justitie van de Europese Unie.

**Strijd tegen de fiscale en de sociale fraude (+25 miljoen euro en + 5 miljoen euro)**

Voor de strijd tegen de fiscale fraude wordt een extra bedrag van 25 miljoen euro ingeschreven. Het betreft verschillende maatregelen<sup>62</sup>. Het Rekenhof ontving geen gedetailleerde berekening van de ramingen. Zonder die berekening kan het Rekenhof die niet becommentariëren. De ontvangsten 2018 zullen mede afhankelijk zijn van de invoeringsdatum van de maatregelen.

Er is ook voorzien in een extra bedrag van 5 miljoen euro voor het fiscale luik van de strijd tegen de sociale fraude. Deze extra ontvangst berust voornamelijk op een betere informatie-uitwisseling tussen de FOD Financiën, de RSZ en de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid. De fiscale administratie zal hierdoor beter de doelgroepen kunnen definiëren en de controleactiviteiten coördineren. De fiscale administratie verstrekte voor deze raming geen simulatie noch documentatie.

**E-commerce (+20 miljoen euro)**

Bij de initiële begroting 2018 werd in een terugverdieneffect van 20 miljoen euro voorzien als gevolg van de stimulansen inzake e-commerce. Gelet op het feit dat de vrijstelling van doorstorting van de bedrijfsvoorheffing verhoogt door de uitbreiding van de nachtarbeid, is het Rekenhof van oordeel dat deze ontvangst overschat zou kunnen zijn.

<sup>59</sup> Zie Deel II, Hoofdstuk II, Punt 2.3 (ontvangsten) en Deel III, Hoofdstuk III, Punten 2.2 en 2.3 (uitgaven).

<sup>60</sup> Besluit van de Commissie van 27 juli 2017 betreffende de door België ten uitvoer gelegde steunregeling nr. SA\_38393 (2016/C, ex 2015/E) – Belastingregeling havens in België. C2017 5174 final.

<sup>61</sup> De havenbedrijven werden tot nu toe belast in de rechtspersonenbelasting. In 2016 beliep het globale belastingbedrag voor de havenbedrijven samen 73.767,53 euro.

<sup>62</sup> Omzetting van richtlijn "DAC6" die bepaalt dat belastingadviseurs en tussenpersonen hun fiscale planning die voor het eerst wordt geïmplementeerd, aan de belastingadministratie moeten melden, de maatregelen om in overeenstemming te blijven met de OESO-normen inzake transparantie en gegevensuitwisseling (Belgisch verslag "Peer review" 2018), de werking van het UBO-register (Ultimate Beneficial Owner) betreffende het voorkomen van het witwassen van geld, de opvolging van de Panama-aanbevelingen en de controle op de naleving van de regels in de transportsector.

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / 29

***Voordelen van alle aard bedrijfsleiders***

In afwachting van een wettelijke regeling heeft de FOD Financiën een circulaire<sup>63</sup> gepubliceerd die rekening houdt met de recente rechtspraak. In geval van kosteloze terbeschikkingstelling door rechtspersonen van een onroerend goed aan werknemers of bedrijfsleiders, zal het voordeel van alle aard worden geraamd op 100/60 van het geïndexeerd K.I. en in voorkomend geval verhoogd met 2/3 wanneer het een gemeubileerde woning betreft. Het Rekenhof ontving geen raming van de budgettaire impact.

***Andere maatregelen***

Het Rekenhof merkt op dat de impact van een aantal maatregelen niet is opgenomen:

- de vernietiging van de btw op online-kansspelen door het Grondwettelijk Hof op 22 maart 2018: de FOD Financiën raamde de ontvangsten voor 2018 op 64 miljoen. De vernietiging heeft slechts uitwerking na de publicatie van het arrest in het Belgisch Staatsblad. De budgettaire impact voor 2018 is bijgevolg afhankelijk van de publicatiедatum van het arrest;
- de vernietiging van de *fairnessstaks* door het Grondwettelijk Hof op 1 maart 2018, van toepassing vanaf AJ 2019. De budgettaire impact (voor 2018 geraamd op 63,7 miljoen euro)<sup>64</sup> moet ten laste worden genomen door de veiligheidsmarge van 208,1 miljoen euro, opgenomen in het kader van de hervorming van de vennootschapsbelasting;
- de verrekening van de Amerikaanse bronheffing die sinds 2017 mogelijk is via een specifieke code in de aangifte van de vennootschapsbelasting. De FOD Financiën beschikt nog niet over cijfergegevens;
- de fiscale aftrekbaarheid van de publicitaire cateringdiensten, zoals aangekondigd door de minister van Financiën in de Kamercommissie van 14 maart 2018. De budgettaire impact werd nog niet berekend.

Het Rekenhof vestigt tot slot de aandacht op de volgende rechtszaken:

- de arresten aanhangig bij het Grondwettelijk Hof betreffende de btw op plastische chirurgie, de beurstaks bij buitenlandse makelaars, de effectentaks en de moratorium- en nalatigheidsintresten<sup>65</sup>;
- de beroepen aanhangig bij de Europese rechtbank van eerste aanleg betreffende de afschaffing van de EPR<sup>66</sup>.

<sup>63</sup> Circulaire 2018/c/57 van 15 mei 2018.

<sup>64</sup> In dit bedrag is nog geen rekening gehouden met de mogelijke vragen om terugbetalingen die door de vernietiging van deze taks kunnen worden ingediend.

<sup>65</sup> Geraamde opbrengsten: btw plastische chirurgie (82 miljoen euro), effectentaks (254 miljoen euro), moratorium- en nalatigheidsintresten (20,1 miljoen euro).

<sup>66</sup> Van de inkohieringen in december 2016 (409,7 miljoen euro) en januari 2017 (303,0 miljoen euro) werd respectievelijk 391 miljoen euro en 119 miljoen euro in de ontvangsten 2016 en 2017 opgenomen.

### 3 Niet-fiscale ontvangsten

#### 3.1 Algemeen overzicht

De niet-fiscale ontvangsten, zonder afdrachten, die zijn ingeschreven in het ontwerp van aangepaste middelenbegroting voor het jaar 2018, bedragen 5.459 miljoen euro. Dat is een stijging met 441 miljoen euro in vergelijking met de initieel begrote bedragen.

Volgens de algemene toelichting bedragen de niet-fiscale ontvangsten die een impact hebben op het vorderingsaldo, 4.721 miljoen euro. Dit is 230 miljoen euro meer dan initieel geraamd. Overeenkomstig de ESR-methodologie werden voor -739 miljoen euro overgangscorrecties toegepast (meer bepaald voor het neutraliseren van krediettoekenningen en van deelnemingen, het spreiden van de aanrekening van de overname van pensioenfondsen en het aanrekeningsmoment van de telecomlicenties en de CO<sub>2</sub>-quota)<sup>67</sup>.

Er is overigens ook een nieuwe ontvangst van 85 miljoen euro ingeschreven als terugbetaling van het teveel aan dotatie dat de Federale Pensioendienst in 2017 ontving<sup>68</sup>.

#### 3.2 Deelnemingen van de Staat in de financiële instellingen

De aangepaste middelenbegroting 2018 voorziet in een ontvangst van 682,6 miljoen euro (dit is 105,3 miljoen euro meer dan de initiële begroting) als dividenden van de deelnemingen van de Staat in de financiële instellingen<sup>69</sup>.

De verantwoordingen bij de middelenbegroting detailleren niet de oorsprong van de dividenden die de financiële instellingen via de FPIM aan de Staat betalen<sup>70</sup>.

Het Rekenhof merkt op dat volgens de informatie van de Schatkist de vandaag gekende ontvangsten slechts 578,2 miljoen euro bedragen. Deze zijn als volgt te detailleren:

- Belfius heeft eind april een dividend van 288,0 miljoen euro gestort op zijn resultaten 2017<sup>71</sup>. De FPIM houdt een beheercommissie van 2,7 miljoen euro in. Het aan de Staat gestorte nettobedrag voor de dividenden van Belfius in 2018 wordt dus geraamd op 285,3 miljoen euro<sup>72</sup>;

<sup>67</sup> In tegenstelling tot de initiële begroting is een correctie van -23 miljoen euro niet meer nodig om het dividend van de FPIM te neutraliseren. Dat is nu opgenomen in het ESR-saldo van de FPIM, wat niet het geval was bij de initiële door de FPIM ingediende voorstellen.

<sup>68</sup> Titel I, Sectie II, Hoofdstuk 24, art. 47.10.02 – Terugstorting van het niet-gebruikte deel van de dotaties aan de Federale Pensioendienst.

<sup>69</sup> Titel I, Sectie II, Hoofdstuk 18, §1, art. 28.20.01 – Dividenden van de deelnemingen van de Staat in de financiële instellingen.

<sup>70</sup> De Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij (FPIM) is de federale holding die de deelnemingen van de federale overheden beheert, die met de overheden samenwerkt aan specifieke projecten en die een eigen investeringsbeleid voert in het belang van de Belgische economie.

<sup>71</sup> Het door Belfius gestorte globale dividend voor zijn boekjaar 2017 is wel degelijk 363 miljoen euro. Op dat bedrag werd in september vorig jaar echter al een interimdividend gestort van 75 miljoen euro.

<sup>72</sup> Op grond van de overeenkomst tot gedelegeerde opdracht tussen de Belgische Staat en de FPIM die in 2011 werd ondertekend in het kader van de aankoop van de aandelen in Dexia Bank België nv, betaalt de Staat een beheercommissie van 0,1% van het vaste gedeelte van de aankoopsprijs van de aandelen (4 miljard euro). Die

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / **31**

- BNP Paribas zou aan de Belgische Staat een dividend van 280,7 miljoen euro op zijn resultaten 2017 moeten storten;
- Royal Park Investments<sup>73</sup> (RPI) heeft dit jaar ook een dividend van 12,2 miljoen euro aan de Belgische Staat gestort<sup>74</sup>.

Het saldo (104,4 miljoen euro) zou, volgens de informatie waarover het Rekenhof beschikt, afkomstig zijn van de betaling van een tussentijds dividend op de resultaten 2018 van Belfius.

Het deel van het resultaat van de NBB dat voor de Staat is bestemd<sup>75</sup>, is vastgelegd op 290,8 miljoen euro<sup>76</sup>, terwijl in de begroting een bedrag van 312,6 miljoen euro is opgenomen.

### **3.3 Bijdragen van de financiële instellingen tot het Garantiefonds voor financiële diensten**

Het Garantiefonds voor financiële diensten werd in 2008 opgericht binnen de Deposito- en Consignatiekas van de FOD Financiën<sup>77</sup>. Dit fonds beschermt klanten als een financiële instelling of een verzekeraarsmaatschappij failliet gaat. Het waarborgt bankdeposito's en verzekeringscontracten van tak 21 tot 100.000 euro geïndexeerd per persoon en per instelling.

Het fonds wordt gefinancierd met de bijdragen van zijn leden<sup>78</sup>. Die bijdragen worden gestort aan de Deposito- en Consignatiekas, die ze vervolgens doorstort aan de Schatkist<sup>79</sup>. Het beschikt dus niet over financiële reserves en zijn tegemoetkomingen zijn rechtstreeks ten laste van de Staat die alle kosten van tussenkomsten moet financieren op de eigen

commissie van zo'n 4 miljoen euro (op jaarrasis) geldt *pro rata temporis* en doet zich pas voor wanneer er dividenden gestort worden.

<sup>73</sup> RPI is het *Special Purpose Vehicle* (algemene benaming voor financieringsvehikels die worden gecreëerd in het raam van effectiseringsverrichtingen) dat in 2009 werd opgericht om de zogeheten toxische activa van Fortis Bank te vereffenen. De aandeelhouders zijn Ageas (44,7%), de Staat (43,5%) en BNB Paribas (11,7%).

<sup>74</sup> Hoewel de portefeuille van RPI in 2013 werd verkocht, blijft het de bezwaarschriften opvolgen die worden ingediend tegen bankinstellingen in de Verenigde Staten wegens de schade die werd geleden als gevolg van de aankoop van gestructureerde producten op basis van onjuiste informatie. Die activiteiten leveren RPI een bepaalde winst op en maken het mogelijk een dividend te storten.

<sup>75</sup> Titel I, Sectie II, Hoofdstuk 18, §1, art. 28.20.04.

<sup>76</sup> De Regentenraad van de NBB besliste bij de goedkeuring van de jaarrekening 2017 een dividend toe te kennen van 127,63 euro per aandeel (200.000 aandelen \* 127,63 = 25,5 miljoen euro). Dit komt neer op een daling van 9,3%. Krachtens de organieke wet wordt het winstsaldo aan de Staat toegewezen. Dit saldo bedraagt 265,3 miljoen euro voor het boekjaar 2017 (tegenover 284,5 miljoen euro het jaar ervoor).

<sup>77</sup> Onder de naam "Bijzonder Beschermsfonds voor deposito's, levensverzekeringen en kapitaal van erkende coöperatieve vennootschappen" sinds de inwerkingtreding van de wet van 22 april 2016 tot omzetting van richtlijn 2014/49/EU inzake depositogarantiestelsels en houdende diverse bepalingen.

<sup>78</sup> De berekening van de bijdragen is vervat in artikel 8 van het koninklijk besluit van 14 november 2008 en houdt rekening met het door de NBB opgestelde risicoprofiel van de kredietinstellingen naar Belgisch recht. Agentschappen van kredietinstellingen naar buitenlands recht die in hun land van herkomst een bescherming genieten die vergelijkbaar is met die van het Garantiefonds, betalen geen bijdragen aan het fonds. De andere agentschappen van buitenlandse kredietinstellingen, die in het algemeen buiten de Europese Economische Ruimte zijn gevestigd, betalen wel een bijdrage maar die berust niet op een risicoprofiel. Ook de bijdragen van de verzekeraarsmaatschappijen worden niet bepaald op basis van een risicoprofiel.

<sup>79</sup> Titel I, Sectie II, Hoofdstuk 18, artikel 36.90.06.

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / 32

begroting. Het fonds kan dus het gecumuleerde bedrag van de door de leden gestorte bijdragen niet aanwenden<sup>80</sup>.

Het Garantiefonds is de voorbije jaren tussengekomen bij het faillissement van de verzekерingsmaatschappij Apra Leven en voor de klanten van Optima Bank.

In zijn verslag van 7 maart 2018<sup>81</sup> formuleert de Europese Commissie voorbehoud voor het feit dat de bijdragen tot het systeem voor het waarborgen van Belgische deposito's niet geïnvesteerd worden in een activaportefeuille, maar rechtstreeks bijdragen tot de vermindering van de overheidsschuld. De bijdrage voor 2018 wordt op 442,8 miljoen euro geraamd, wat 1,7 miljoen euro minder is dan de initiële ramingen.

---

<sup>80</sup> 3,4 miljard euro eind 2017.

<sup>81</sup> Verslag 2018 voor België, Europees Semester 2018: beoordeling van de voortgang van de structurele hervormingen, de preventie en de correctie van macro-economische onevenwichtigheden, en resultaten van diepgaande evaluaties ingevolge verordening (EU) nr. 1176/2011, p. 24.

## HOOFDSTUK II

# Ontvangsten van de sociale zekerheid

### **1 Algemene evolutie van de inkomsten**

In het ontwerp van aangepaste begroting 2018 bedragen de geconsolideerde ontvangsten van de sociale zekerheid (RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, RIZIV-Geneeskundige Verzorging, overheidspensioenen en stelsels buiten Globaal Beheer) 98.095,3 miljoen euro<sup>82</sup>. Dit is 154,6 miljoen euro meer dan in de initiële begroting. In vergelijking met de vermoedelijke realisaties 2017 (96.242,7 miljoen euro) stijgen de globale ontvangen met 1.852,6 miljoen euro (+1,92%).

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

	Ontvangsten 2017	Initiële ramingen 2018	Aangepaste ramingen 2018
Bijdragen	59.321,5	60.122,1	60.522,2
Toelage van de Staat en de gedefedereerde entiteiten	18.843,7	18.098,8	18.154,0
Alternatieve financiering	13.649,8	14.964,8	14.745,9
Andere ontvangsten	4.427,7	4.755,1	4.673,2
<b>Totaal</b>	<b>96.242,7</b>	<b>97.940,8</b>	<b>98.095,3</b>

Bron: *Algemene toelichting initiële begroting 2018 en aanpassing van de begroting 2018*

Het grootste gedeelte van de ontvangsten, met name 61,7%, is afkomstig uit de sociale zekerheidsbijdragen van de verschillende stelsels van de Globale Beheren. De toelagen van de overheid vertegenwoordigen 33,54% van de ontvangsten. Deze bestaan uit de dotaties van de federale Staat en van de deelstaatentiteiten (18,51%) en het aan de sociale zekerheid toegewezen aandeel van de fiscale ontvangsten (alternatieve financiering: 15,03%). Het saldo (4,76%) bestaat uit de opbrengsten uit beleggingen en diverse inkomsten die geen socialezekerheidsbijdragen zijn (bv. heffingen en vergoedingen aan het RIZIV-Geneeskundige Verzorging, ontvangsten uit internationale verdragen).

<sup>82</sup> Om dubbeltellingen te vermijden, zijn die cijfers exclusief de overdrachten tussen de instellingen van sociale zekerheid.

## 2 Ontvangsten van de OISZ

### 2.1 RSZ

De ontvangsten uit sociale bijdragen in het stelsel van de werknemers nemen tegenover de initiële begroting 2018 toe met 325 miljoen euro. Die stijging is in hoofdzaak het gevolg van de gunstige economische context en de integratie van de bijdragen van de zeevarenden.

### 2.2 RSVZ

In het stelsel van de zelfstandigen nemen de sociale bijdragen toe met 109,3 miljoen euro tegenover de initiële begroting. Deze stijging is voornamelijk het gevolg van de aanpassing van de basis voor de berekening van de bijdragen van zelfstandigen. Die houdt rekening met de bruto-inkohieringen van het eerste trimester 2018, geëxtrapoleerd naar het volledige jaar 2018 (+103,8 miljoen euro). De raming van de initiële begroting berustte op de door de NBB meegedeelde inkomsten van het derde voorafgaande jaar.

Het Rekenhof is van oordeel dat de geraamde ontvangsten uit de strijd tegen de grensoverschrijdende fraude en de fictieve aansluitingen, uit de reorganisatie van de sociale inspectie en uit de hervorming van de gelijkstelling van de studieperiode onvoldoende zijn onderbouwd. Hetzelfde geldt voor de minderontvangsten door de bijdragevrijstelling voor één kwartaal in het kader van de moederschapsrust.

De raming van de minderontvangsten door de inwerkingtreding van de vrijstelling van 6.000 euro voor de deeleconomie<sup>83</sup> en door de invoering van nieuwe drempelbedragen voor de voorlopige sociale bijdragen<sup>84</sup> en van verlaagde drempelbedragen<sup>85</sup> voor de definitieve bijdragen van de primostarters<sup>86</sup>, steunt op niet-verifieerbare hypothesen. Ook de minderontvangsten als gevolg van de vaststelling van nieuwe drempelbedragen voor de voorlopige bijdragen van die primostarters zijn niet geraamd, terwijl die maatregel wel een financiële weerslag zal hebben.

### 2.3 Bij de begrotingscontrole genomen maatregelen

In zijn verslag van maart 2018 heeft het Monitoringcomité de opbrengst van sommige in de initiële begroting 2018 geraamde maatregelen verminderd of geschrapt. Volgens het comité, dat daarvoor gebruik maakt van de verslagen van de Commissie Financiën en Begroting van de RSZ-Globaal Beheer en het RSVZ-Globaal Beheer<sup>87</sup>, is dat het gevolg van

<sup>83</sup> Deze maatregel werd niet becijferd in de algemene toelichting bij de initiële begroting, omdat er onzekerheid bestond over de datum waarop hij in werking zou treden. De ramingen van het kabinet van de minister van Sociale Zaken en van het kabinet van de minister van Financiën spraken elkaar bovenbien tegen. Cf. Rekenhof, Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2018. Te raadplegen op [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

<sup>84</sup> Het RSVZ beschikt over een enveloppe van 25 miljoen euro om het zelfstandigenstatuut te verbeteren. Daarmee financiert het die minderontvangsten.

<sup>85</sup> Het geraamde bedrag van het verlies aan sociale bijdragen was in de initiële begroting niet opgenomen als een minderontvangst. Deze minderontvangst wordt eveneens gefinancierd via de enveloppe van 25 miljoen euro.

<sup>86</sup> Dat zijn beginnende zelfstandigen in hoofdberoep die vroeger nog geen activiteit als zelfstandige hebben uitgeoefend of die meer dan twintig kwartalen geleden een zelfstandige activiteit hebben stopgezet.

<sup>87</sup> De wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid heeft die commissies opgericht en heeft ze onder andere belast met het "opvolgen van de maatregelen van de regering aan de hand van boordtabellen" (artikel 27).

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / **35**

de vertraging bij de uitvoering van de maatregelen. Het Rekenhof stelt vast dat de regering bij de opmaak van de aangepaste begroting voor de meeste maatregelen de initiële weerslag opnieuw heeft ingeschreven, omdat de uitvoering wordt voorbereid of omdat ze intussen in werking zijn getreden. Dit is het geval voor de starterjobs, de arbeidsintegratiejobs, de zachte landingsbanen<sup>88</sup> en voor de schuldvergelijking tussen de FOD Financiën en de RSZ.

#### **2.4 Strijd tegen de sociale fraude**

In het ontwerp van aangepaste begroting 2018 bedragen de ontvangsten uit de strijd tegen de sociale fraude in het stelsel van de werknemers 185,7 miljoen euro (tegenover 239,3 miljoen euro in de initiële begroting). Ongeveer 85% (157,5 miljoen euro) van die ontvangsten is het gevolg van beslissingen die in de loop van de voorgaande begrotingsjaren zijn genomen.

In het stelsel van de zelfstandigen bedragen de ontvangsten uit de strijd tegen de sociale fraude in het ontwerp van aangepaste begroting 2018 16,3 miljoen euro (tegenover 16,1 miljoen euro in de initiële begroting). Naast oude maatregelen voor 11,1 miljoen euro<sup>89</sup> voorzag de initiële begroting in een totaalbedrag van 5 miljoen euro als rendement van de tenuitvoerlegging van negen nieuwe maatregelen in de strijd tegen de sociale fraude. Dat bedrag werd bij de begrotingscontrole verminderd met 0,6 miljoen euro.

In het ontwerp van aangepaste begroting 2018 wordt een bijkomende opbrengst van 10 miljoen euro (9,2 miljoen euro in het stelsel van de werknemers en 0,8 miljoen euro in het stelsel van de zelfstandigen) ingeschreven in het kader van de strijd tegen de sociale fraude. De maatregelen hebben onder andere betrekking op de verruiming van de datamining en de uitbreiding van de toegang tot het netwerk van de sociale zekerheid voor de FOD Financiën in het kader van de strijd tegen oneerlijke concurrentie en sociale dumping.

Zoals dat aangegeven in zijn commentaar op het ontwerp van de initiële begroting 2018 herinnert het Rekenhof eraan dat de precieze impact van de maatregelen inzake sociale fraude moeilijk meetbaar is omdat de opbrengst niet altijd gekoppeld is aan een concrete maatregel.

### **3 Financiering van de sociale zekerheid**

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

#### **3.1 Toelage van de federale staat**

Bovenop de jaarlijkse basisdotatie ontvangen de RSZ-Globaal Beheer en het RSVZ-Globaal Beheer een evenwichtsdotatie. Die evenwichtsdotatie wordt bij de opmaak van de begroting voorlopig vastgesteld op het bedrag dat de Globale Beheren nodig hebben om

---

<sup>88</sup> Die maatregelen zorgen voor bijkomende ontvangsten (RSZ), voor bijkomende fiscale opbrengsten en voor een besparing in de uitgaven. Ze worden meer in detail besproken in het deel "Uitgaven van de sociale zekerheid".

<sup>89</sup> Maatregelen genomen naar aanleiding van de initiële begrotingen 2015 en 2016 en de begrotingsaanpassing 2015.

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / 36

hun begroting in evenwicht te brengen en wordt bij de begrotingscontrole aangepast<sup>90</sup>. Het definitieve bedrag zal jaarlijks worden vastgesteld op basis van een aantal criteria (responsabiliseringfactoren), zoals bv. 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<sup>91</sup>.

In het stelsel van de werknemers is bij de begrotingsaanpassing de staatstoelage verhoogd met 124,8 miljoen euro. Die verhoging is het gevolg van 121 miljoen euro aan bijkomende middelen die worden toegekend aan het Globaal Beheer voor de financiering van het Gesolidariseerde Pensioenfonds van de lokale besturen<sup>92</sup>. Na de verrekening van de maatregelen, de technische correcties bij de begrotingsaanpassing en het overschot uit 2017 bedraagt de evenwichtsdotatie 2.109,2 miljoen euro, dit is een vermindering met 143 miljoen euro tegenover de initiële begroting. Voor 2017 blijkt uit de voorlopige realisaties dat de RSZ-Globaal Beheer 336 miljoen euro te veel heeft gekregen. Dit positief saldo wordt bij de begrotingsaanpassing in rekening gebracht voor de financiering van het tekort binnen het Globaal Beheer (-193 miljoen euro).

Voor het stelsel van de zelfstandigen neemt de staatstoelage toe met 0,72 miljoen euro tegenover de initiële begroting 2018, hoofdzakelijk als gevolg van de evolutie van de index. Doordat er geen tekort is in dit stelsel, is er geen evenwichtsdotatie nodig.

### 3.2 Alternatieve financiering

Sinds de inwerkingtreding van vermelde wet van 18 april 2017 wordt de alternatieve financiering van de sociale zekerheid voor het jaar 2018 gestijfd met ontvangsten uit de btw en uit de roerende voorheffing. Als die twee bronnen ontoereikend zijn, kan er ook nog een inhouding gebeuren op de accijnzen op tabak, overeenkomstig de vereenvoudiging van de alternatieve financiering van de sociale zekerheid. Die 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.

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

<sup>90</sup> Artikelen 23 en 24 van de wet van 18 april 2017.

<sup>91</sup> Die voorbeelden, die ook in de wettekst zelf staan, zijn niet exhaustief.

<sup>92</sup> Artikel 28 van de wet van 30 maart 2018 met betrekking tot het niet in aanmerking nemen van diensten gepresteerd als niet vastbenoemd personeelslid voor een pensioen van de overheidssector, tot wijziging van de individuele responsabilisering van de provinciale en lokale overheden binnen het Gesolidariseerde pensioenfonds, tot aanpassing van de reglementering inzake aanvullende pensioenen, tot wijziging van de modaliteiten van de financiering van het Gesolidariseerde pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen en tot bijkomende financiering van het Gesolidariseerde pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / **37****Tabel – Alternatieve financiering van de sociale zekerheid (in miljoen euro)**

<b>Alternatieve financiering</b>	<b>Bedragen</b>	<b>Wijze van bepaling</b>
<b>Werknemers – RSZ Globaal beheer</b>		
Basis	4.185,3	13,41% van de btw-ontvangsten
	1.968,7	Basisbedrag roerende voorheffing
Taxshift	1.449,1	Bij wet vastgesteld bedrag (btw)
	851,1	Bij wet vastgesteld bedrag (roerende voorheffing)
Geneeskundige verzorging	3.986,4	Bij koninklijk besluit vastgesteld bedrag (btw)
<b>Totaal</b>	<b>12.440,6</b>	
<b>Zelfstandigen – Fonds voor het financieel evenwicht van het sociaal statuut der zelfstandigen</b>		
Basis	1.039,3	3,33% van de btw-ontvangsten
	489,3	Basisbedrag roerende voorheffing
Taxshift	238,1	Bij wet vastgesteld bedrag (btw)
	139,8	Bij wet vastgesteld bedrag (roerende voorheffing)
Geneeskundige verzorging	398,9	Bij koninklijk besluit vastgesteld bedrag (btw)
<b>Totaal</b>	<b>2.305,4</b>	

*Bron: Rekenhof*

De financiering gebeurt voornamelijk met in de toewijzingsfondsen voor de sociale zekerheid opgenomen fiscale ontvangsten voor 2018. In dit ontwerp van aangepaste begroting bedragen die 14.745,9 miljoen euro, wat 218,9 miljoen euro minder is dan volgens de initiële ramingen 2018<sup>93</sup>.

De daling is voornamelijk toe te schrijven aan de daling van de toegewezen ontvangsten uit de roerende voorheffing (-205,3 miljoen euro). Sinds de hervorming van de financiering van de sociale zekerheid vloeit de opbrengst van de roerende voorheffing voor 40,73% naar de RSZ<sup>94</sup> en voor 10,12% naar het RSVZ<sup>95</sup>. De wet<sup>96</sup> voorziet echter in een basisbedrag om de

<sup>93</sup> Dat bedrag ligt evenwel 1.096,2 miljoen euro hoger dan de cijfers van 2017.

<sup>94</sup> Artikel 3, §1, van de wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid.

<sup>95</sup> Artikel 10, §1, van de wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid.

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / 38

leefbaarheid van de alternatieve financiering van de sociale zekerheid te verzekeren. In tegenstelling tot de initiële begroting ligt in dit ontwerp van aanpassing dat basisbedrag hoger dan de cijfers die men bekomt door toepassing van de vermelde percentages. De positieve impact van die reglementering beloopt 219,4 miljoen euro voor de RSZ en 54,6 miljoen euro voor het RSVZ.

Door de toepassing van het basisbedrag en de compensatie voor de *taxshift* vloeien de ontvangsten uit de roerende voorheffing voor 80,3% naar de sociale zekerheid.

De alternatieve financiering daalt ook door de geplande vermindering van de aanvullende alternatieve financiering van de geneeskundige verzorging (-31,8 miljoen euro)<sup>97</sup> die wordt toegekend met het oog op een evenwicht bij het RIZIV. Die daling is in feite het gevolg van de wijze waarop de begrotingsdoelstellingen en de ontvangsten en uitgaven van de sector RIZIV-Geneeskundige Verzorging evolueren. De koninklijke besluiten moeten echter nog worden genomen.

De geraamde netto-ontvangsten uit de btw zijn daarentegen naar boven bijgesteld. Dit heeft een licht positieve impact op het aan de sociale zekerheid verschuldigd bedrag (18,2 miljoen euro).

De financiering van de sociale zekerheid berust op de overheveling van de al vermelde fiscale ontvangsten, en ook op ontvangsten van de sociale Maribel (105,2 miljoen euro) en van de bijzondere socialezekerheidsbijdragen (225,6 miljoen euro). Die bedragen worden bepaald bij het inkohieren van de personenbelasting.

De ontvangsten bestemd voor de sociale zekerheid vertegenwoordigen naar schatting 15.076,8 miljoen euro, d.i. 221,9 miljoen euro minder dan de initiële ramingen 2018. Deze middelen worden overgedragen via de toewijzingsfondsen.

---

<sup>96</sup> Artikel 3, §2, en artikel 10, §2, van de wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid.

<sup>97</sup> De initiële begroting vermeldde een bedrag van 4.417,1 miljoen euro, maar dat cijfer is in dit ontwerp van aanpassing op 4.685,3 miljoen euro gebracht.

**DEEL III**

## **Uitgaven van entiteit I**

### **HOOFDSTUK I**

## **Algemene uitgavenbegroting - Inleiding**

### **1 Algemene evolutie van de uitgavenkredieten**

De vereffeningenkredieten in de aangepaste begroting (101.540,8 miljoen euro) stijgen met 116,4 miljoen euro tegenover de initiële begroting 2018 (101.424,4 miljoen euro). De vereffeningenkredieten van de secties 01 tot 46 stijgen met 262 miljoen euro, terwijl de vereffeningenkredieten die zijn ingeschreven in sectie 51 – FOD Financiën, voor de rijksschuld dalen met 145,6 miljoen euro.

De vereffeningenkredieten van de secties 01 tot 46 stijgen voornamelijk als gevolg van de hogere overdrachten van inkomsten en kapitalen (+126,8 miljoen euro) en de toename van de provisies (+129,5 miljoen euro). De stijging van de overdrachten is onder meer het gevolg van een verhoging van de kredieten voor de dotaties aan de gemeenschappen (+80,9 miljoen euro in sectie 01 – Dotaties) en voor de financiering van het spoorwegvervoer (+44,2 miljoen euro in sectie 33 – FOD Mobiliteit en Vervoer). De algemene interdepartementale provisie neemt toe met 79,2 miljoen euro<sup>98</sup> en de regering schrijft in sectie 18 een nieuwe provisie in van 50,2 miljoen euro voor de terugbetaling van voorschotten<sup>99</sup>.

De kredieten op sectie 51 – FOD Financiën (rijksschuld) bestaan hoofdzakelijk uit de interestuitgaven (ESR-code 21), kredietverleningen en deelnemingen (ESR-code 8) en verrichtingen inzake aflossing en terugbetaling van schuldtitels. Deze laatste twee uitgavencategorieën hebben geen invloed op het vorderingsaldo. De geraamde daling (-185,4 miljoen euro) van de interestlasten beïnvloedt het vorderingsaldo wel gunstig.

De volgende tabel geeft een overzicht van de evolutie van de vereffeningenkredieten in vergelijking met de initiële begroting 2018. Ze zijn opgesplitst volgens de economische classificatie (ESR).

<sup>98</sup> Zie Deel III – Hoofdstuk 1 – Punt 2.

<sup>99</sup> Zie Deel III – Hoofdstuk 2 – Sectie 18.

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / 40

Tabel – Evolutie van de vereffeningkredieten (in miljoen euro)

Beschrijving	Initiële begroting 2018	Aangepaste begroting 2018	Verschil	%
Personeel (ESR-code 11)	5.945,2	5.931,3	-13,9	-0,2%
Werking (ESR-code 12)	1.820,1	1.828,3	8,2	0,5%
Investeringen (ESR-code 7)	499,6	490,0	-9,6	-1,9%
Inkomens- en kapitaaloverdracht (ESR-codes 3 tot 6)	42.021,9	42.148,7	126,8	0,3%
Renten (ESR-code 21)	75,0	75,0	0,0	0,0%
Provisies (ESR-code 0)	861,9	991,4	129,5	15,0%
Kredietverlening en deelnemingen (ESR-code 8)	156,9	177,9	21,0	13,4%
Aflossingen van de schuld (ESR-code 9)	27,0	27,0	0,0	0,0%
<b>Subtotaal secties 01 tot 46</b>	<b>51.407,6</b>	<b>51.669,6</b>	<b>262,0</b>	<b>0,5%</b>
Werking (ESR-code 12)	26,6	26,0	-0,6	-2,3%
Renten (ESR-code 21)	8.871,5	8.686,1	-185,4	-2,1%
Inkomens- en kapitaaloverdracht (ESR-codes 3 tot 6)	2,5	2,5	0,0	-0,0%
Kredietverlening en deelnemingen (ESR-code 8) <sup>100</sup>	7.395,9	7.438,9	43,0	0,6%
Aflossingen van de schuld (ESR-code 9)	30.548,3	30.545,7	-2,6	0,0%
<b>Subtotaal sectie 51</b>	<b>46.844,8</b>	<b>46.699,2</b>	<b>-145,6</b>	<b>-0,3%</b>
Inkomens- en kapitaaloverdracht (ESR-codes 3 tot 6)	3.172,0	3.172,0	0,0	0,0%
<b>Subtotaal sectie 52</b>	<b>3.172,0</b>	<b>3.172,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0%</b>
<b>Totaal</b>	<b>101.424,4</b>	<b>101.540,8</b>	<b>116,4</b>	<b>0,1%</b>

Bron: Algemene uitgavenbegroting en Rekenhof

<sup>100</sup> Dit bedrag bevat ook het krediet voor de aankoop van effecten (basisallocatie 51.45.11.81.70.15 – 5.286,3 miljoen euro). Hoewel dit krediet in de begroting als een deelneming is ingeschreven, behoort dit in principe tot de aflossing van de rijksschuld en beïnvloedt daarom het begrotingssaldo niet.

## 2 Interdepartementale provisies

In programma 06.90.1 (interdepartementale provisies) zijn 925,9 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 930,2 miljoen euro aan vereffeningskredieten ingeschreven, verdeeld over een algemene en een terrorismeprovisie.

### *Algemene provisie*

De algemene provisie<sup>101</sup> van 599,1 miljoen euro aan vastleggingskredieten en vereffeningskredieten stijgt met 79,2 miljoen euro tegenover de initiële, als gevolg van interne aanpassingen<sup>102</sup>.

De provisie werd met 117,9 miljoen euro opgetrokken, vooral om te voldoen aan de verbintenis van de NAVO-partners om de militaire uitgaven, uitgedrukt in percentage van het bbp ("halt any decline")<sup>103</sup>, te stabiliseren. Het Rekenhof wijst er op dat om die doelstelling te bereiken het meer adequaat was geweest dat krediet rechtstreeks in sectie 16 (Defensie) in te schrijven.

In de provisie waren aanvankelijk voor de niet-uitgewerkte beslissingen van de thematische ministerraden voor 271,3 miljoen euro aan kredieten opgenomen. Volgens het Monitoringcomité<sup>104</sup> werden deze middelen met 179,6 miljoen euro verminderd. Dit is het gevolg van de inwerkingtreding van bepaalde maatregelen die voor de waarde van de vermindering de ontvangsten en de uitgaven van de sociale zekerheid evenals de fiscale ontvangsten beïnvloeden. Zij wordt eveneens verklaard door de achterstand bij de inwerkingtreding van andere maatregelen. Rekening houdend met de nieuwe maatregelen, bedragen de provisionele kredieten voor de financiering van de thematische ministerraden thans 102,7 miljoen euro.

Het Rekenhof wijst er overigens op dat de ministerraad op 30 maart 2018 een vermindering van 62,0 miljoen euro als besparingsmaatregel oplegde. Het stelt vast dat de algemene toelichting niet aangeeft op welke post van de provisie die besparing betrekking heeft. Uit de vergelijking van de tabellen in de algemene toelichting en in het verslag van het Monitoringcomité blijkt dat die besparing van toepassing is op de niet-uitgewerkte beslissingen van de thematische ministerraden<sup>105</sup>.

Er werden eveneens kredieten ingeschreven om de overschrijding van de spilindex in september 2018 (91,2 miljoen euro)<sup>106</sup> en de financiering van de tweede pensioenpijler ten voordele van de contractuelen van het openbaar ambt (32,1 miljoen euro) te ondervangen.

<sup>101</sup> Basisallocatie 06.90.10.01.00.01.

<sup>102</sup> In de algemene toelichting is op pagina 89 een overzichtstabel opgenomen.

<sup>103</sup> Dit bedrag houdt geen rekening met een deblokering ingevoerd na begrotingsconclaaf voor "halt any decline". Het bedrag dat hiervoor effectief beschikbaar is in deze provisie bedraagt 94,4 miljoen euro. Zie Deel II – Hoofdstuk II, Sectie 16.

<sup>104</sup> Verslag van het Monitoringcomité van 14 maart 2018, p. 66.

<sup>105</sup> Volgens een nota van de beleidscel van de minister van Begroting, overgemaakt op 17 mei 2018, heeft deze besparing vooral betrekking op de enveloppe voor de armoedegrens (40 miljoen euro) en de 2<sup>de</sup> pensioenpijler voor de werknemer (19 miljoen euro).

<sup>106</sup> Het Monitoringcomité had een bedrag van 95,3 miljoen euro voorgesteld. De ministerraad van 30 maart 2018 paste dit bedrag aan om rekening te houden met de bevriezing van de schommelingen van het inflatiepercentage

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / 42

Voor de overige posten van de algemene provisie (schadevergoedingen, nieuwe initiatieven, varia) zijn er geen significante wijzigingen<sup>107</sup>.

**Provisie bestemd voor de strijd tegen terrorisme en radicalisme**

De provisie voor de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme<sup>108</sup> bleef ongewijzigd (326,9 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 331,1 miljoen euro aan vereffeningskredieten). Voor de verdeling van die provisie over de FOD's verwijst het Rekenhof naar zijn commentaren bij de initiële begroting<sup>109</sup>.

Om de administratieve verwerking van de in het raam van die provisie ingediende dossiers te beperken, is in 2018 een nieuwe toekenningssprocedure van toepassing. In tegenstelling tot de huidige bestaat de nieuwe procedure erin op basis van goedgekeurde meerjarige vooruitzichten en via één koninklijk besluit alle in de provisie ingeschreven kredieten over te hevelen. Die kredieten zullen dan in SAP-Fedcom worden geblokkeerd. Zij zullen enkel worden vrijgegeven mits het bewijs dat de uitgaven verband houden met het voorwerp van de provisie. De administratieve en budgettaire controles van de Inspectie van Financiën en van de FOD BOSA blijven gehandhaafd.

Het Rekenhof merkt op dat deze kredieten effectief bij het koninklijk besluit van 9 mei 2018 werden getransfereerd. Vanaf volgende jaar, zullen deze middelen voor het grootste deel rechtstreeks ingeschreven worden in de algemene uitgavenbegroting van de desbetreffende departementen.

### 3 Financiering van de deelstaatentiteiten

Het aangepast ontwerp raamt de in 2018 aan de deelstaatentiteiten overgedragen middelen op 53.896,8 miljoen euro<sup>110</sup>, tegenover 53.707,6 miljoen euro in de initiële begroting. Dit is voornamelijk het gevolg van het feit dat de macro-economische parameters, in het bijzonder het groeipercentage van het bbp en de consumptieprijsindex, gunstiger evolueren dan voorzien.

In overeenstemming met de bijzondere financieringswet werden die bedragen bepaald met toepassing van niet-recurrente technische correcties die voortvloeien uit de definitieve vastlegging van sommige basisbedragen.

op de werkings- en investeringskredieten van de algemene uitgavenbegroting en in de ION (cf. Deel I, Punt 2, van dit verslag). De kredieten bij de departementen en de ION werden verminderd met 15,8 miljoen euro en de provisie met 4,2 miljoen euro.

<sup>107</sup> Van de aanvankelijk ingeschreven bedragen werd 19,5 miljoen euro rechtstreeks voor het Myrrha-project in sectie 32 van de algemene uitgavenbegroting ingeschreven.

<sup>108</sup> Basisallocatie 06.90.10.01.00.10.

<sup>109</sup> Parl. St. Kamer DOC 54 /2689, p. 66 (NL) en p. 71 (FR). In de ministerraad van 30 maart 2018 werden overigens kredieten uit de provisie vrijgemaakt voor de aanwerving van 400 aspirant-politieagenten in 2018 binnen de beschikbare enveloppe.

<sup>110</sup> Met uitzondering van gewestelijke belastingen en middelen toegekend in het raam van de klimaatresponsibilisering. Dit bedrag houdt rekening met de impact van de herziening van de macro-economische parameters van 2017 op de bedragen die vorig jaar verschuldigd waren. De herziening betreft een bedrag van 36,3 miljoen euro dat het voorwerp heeft uitgemaakt van een *one-off*-correctie bij de bepaling van het structureel saldo van het jaar 2018.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / **43**

De belangrijkste correctie<sup>111</sup> is het gevolg van de definitieve vaststelling van de autonomiefactor in het koninklijk besluit van 19 december 2017<sup>112</sup>. De autonomiefactor ligt lager dan het voorlopige percentage in de bijzondere financieringswet. De gewesten zijn hierdoor aan de federale Staat in 2018 1.461,5 miljoen euro verschuldigd.

In overeenstemming met de ESR-regels heeft de federale overheid met dat bedrag rekening gehouden bij het bepalen van zijn vorderingssaldo. Gezien de *one-off* aard ervan, werd het niettemin geneutraliseerd voor de bepaling van het structureel saldo.

De bijzondere financieringswet voorziet eveneens in de stapsgewijze terugbetaling door de gewesten van de te veel ontvangen sommen à rato van 2% van de aan de gewesten toegevoegde PB-ontvangsten. De Staat houdt in 2018 een totaal bedrag in van 125,0 miljoen euro<sup>113</sup>. In zijn op 24 december 2017 gepubliceerd advies was het INR van oordeel dat die inhoudingen het structureel saldo van de betrokken overheden niet mochten beïnvloeden. Die moeten dus voortaan bij het bepalen van het saldo van elke entiteit worden geneutraliseerd.

#### **4 Ontbrekende en onvolledige begrotingsdocumenten**

Volgens de algemene toelichting wijzigt het initiële ESR-saldo van het Internationaal Perscentrum (IPC) en van de Nationale Kas voor Rampenschade, administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie (ADBA), als gevolg van een begrotingsaanpassing<sup>114</sup>. Het Rekenhof stelt vast dat de aangepaste begrotingen van het IPC en van de Nationale Kas voor Rampenschade niet ter goedkeuring zijn voorgelegd.

Overeenkomstig artikel 6 van het koninklijk besluit van 31 juli 2017<sup>115</sup> moeten de begrotingen van de ADBA vergezeld zijn van een verantwoording van de begrotingsartikelen. Het Rekenhof merkt op dat van de 19 voorgelegde aangepaste begrotingen van de ADBA slechts in 6 gevallen<sup>116</sup> een verantwoording in de parlementaire stukken is opgenomen.

<sup>111</sup> Er werden nog beperkte correcties uitgevoerd met betrekking tot de dotatie voor ouderenzorg en de dotatie voor gezondheidszorgen en hulp aan personen. Er werd ook een nieuwe dotatie ingeschreven in sectie 01, afdeling 37, van het aangepast begrotingsontwerp. Die volgt uit de inwerkingstelling van artikel 6oter van de wet tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap van 31 december 1983. Volgens dat artikel wordt jaarlijks een bedrag toegevoegd aan de Duitstalige Gemeenschap dat overeenstemt met de vergoeding die een senator ontvangt die wordt aangewezen door het Waals Parlement. De inschrijving van deze nieuwe dotatie houdt rekening met een inhaaleffect voor de jaren 2014 tot 2017.

<sup>112</sup> Koninklijk besluit tot bepaling van de autonomiefactor beoogd in artikel 5/2, §1, lid 3 en lid 4, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

<sup>113</sup> Het tempo van de inhoudingen verschilt van gewest tot gewest, naargelang de omvang van de hun toegevoegde PB. Zo hebben het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest meer PB-middelen dan het Vlaams Gewest door het overgangsmechanisme en het mechanisme van nationale solidariteit.

<sup>114</sup> Algemene toelichting, p. 97-98.

<sup>115</sup> 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.

<sup>116</sup> Koninklijke Munt van België; ADBA belast met het beheer van de identiteitskaarten en van het Rijksregister; ADBA belast met het beheer van de paspoorten, visa, identiteitskaarten voor Belgen in het buitenland en

## HOOFDSTUK II

# Secties van de algemene uitgavenbegroting

## Sectie 02 – FOD Kanselarij van de Eerste Minister

### 1 Subsidie aan de Regie der Gebouwen

De FOD Kanselarij van de Eerste Minister verleent aan de Regie der Gebouwen een subsidie van 2,5 miljoen euro die de uitgaven moet dekken voor investeringen, buitengewoon onderhoud en andere uitgaven in de door de Regie beheerde gebouwen die worden bezet door internationale organisaties. De Kanselarij classificeert de subsidie in haar begroting als een inkomensoverdracht (ESR-code 4)<sup>117</sup>.

Het Rekenhof wijst erop dat de Regie een deel van deze subsidie aanwendt voor investeringsuitgaven. Het meent daarom dat de Kanselarij dat deel van de toelage in haar begroting best opneemt als een kapitaaloverdracht<sup>118</sup> (ESR-code 6).

### 2 Heropbouw van het Shape-dorp

De ministerraad van 19 januari 2018 ging akkoord met de gunning van de overheidsopdracht voor de wederopbouw van het Shape-dorp. De kostprijs van de werken, die volgens de planning tussen april 2018 en februari 2026 zouden worden uitgevoerd, bedraagt 136,5 miljoen euro<sup>119</sup>. Het Rekenhof merkt op dat, niettegenstaande de budgettaire impact van het project, de verantwoording bij de aangepaste algemene uitgavenbegroting 2018 hieromtrent weinig informatie bevat<sup>120</sup>. Zo ontbreekt een meerjarenraming van de bedragen die tijdens de volgende begrotingsjaren in uitvoering van de vastgelegde verbintenis zullen worden vereffend.

<sup>117</sup> legalisaties; Nationale Veiligheidsoverheid; ADBA belast met het beheer van het Centrum voor Internationale Conferenties Egmont II-Egmontpaleis; Fedorest.

<sup>118</sup> Op 2 december 2016 besliste de regering de kredieten m.b.t. de projecten waarvoor de federale overheid optreedt als "host nation" voor internationale organisaties te hergroeperen bij de FOD Kanselarij. Door deze beslissing werd in de initiële begroting 2018 de dotatie (kapitaaloverdracht) Europese instellingen van 1,7 miljoen euro vanuit de begroting van de Regie der Gebouwen (basisallocatie 19.55.24.61.41.04) overgeheveld naar de FOD Kanselarij (basisallocatie 02.36.10.72.00.04 – bouwkosten Europese scholen). Tijdens het begrotingsconclaaf van maart 2018 hevelde de regering bijkomend een onderhoudsdotatie van 0,8 miljoen euro over van de Regie (basisallocatie 19.55.22.41.40.03) naar de FOD Kanselarij. De FOD Kanselarij groepeerde deze investerings- en onderhoudssubsidie in de aangepaste begroting 2018 in een nieuwe basisallocatie 02.36.10.45.40.01.

<sup>119</sup> Zie tevens Deel III, Hoofdstuk II, Sectie 19 – Regie der Gebouwen.

<sup>120</sup> Basisallocaties 02.36.10.72.00.03 en 02.36.10.12.11.01.

<sup>121</sup> Parl. St. Kamer, 27 april 2018, DOC 54 3037/001, *Wetsontwerp houdende eerste aanpassing van de Algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2018*, Deel I, p. 55.

## Sectie 12 – FOD Justitie

### 1 Algemene toestand van de kredieten

In het voorliggend aangepast ontwerp bedragen de vastleggingskredieten 1.804,3 miljoen euro en de vereffeningskredieten 1.854,9 miljoen euro. Dit is een vermindering met respectievelijk 52,7 miljoen euro en 1,7 miljoen euro tegenover de initiële begroting. De meest significante wijzigingen worden hieronder onderzocht.

Bovendien heeft de ministerraad van 30 maart laatstleden de minister van Justitie gemachtigd om de aanwervingsprocedure op te starten voor de ‘één op één’-vervanging van de magistraten en het gerechtelijk personeel. Om die doelstelling te halen, zal de geplande besparing op de personeels enveloppe 2019 met 9,7 miljoen euro worden verminderd. Dat bedrag werd door het departement geraamd. Het moet toelaten 130 magistraten en 215 nieuwe gerechtelijke personeelsleden aan te werven en 188 gerechtelijke personeelsleden te bevorderen. Na toepassing van de SEPP-monitoring<sup>121</sup> werden tussen 17 juli 2017 en 31 januari 2018 zeven oproepen tot kandidaten voor vacante betrekkingen<sup>122</sup> voor dat personeel in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd.

### 2 Programma 12.56.11 – Juridische tweedelijnsbijstand

Het koninklijk besluit van 20 december 1999<sup>123</sup> bepaalt dat advocaten die met de juridische tweedelijnsbijstand belast zijn, worden vergoed volgens een puntensysteem gekoppeld aan hun prestaties. Het legt eveneens de nadere regels vast voor de berekening van de subsidie ter financiering van de kosten verbonden aan de organisatie van de bureaus voor juridische bijstand.

Na interne controle van de twee ordes van de balies en op basis van hun voorstellen, legt de minister van Justitie op het einde van het gerechtelijk jaar de waarde van het punt en het bedrag van voormelde subsidies vast.

Op budgettair vlak gebeurt de vastlegging normaal in de loop van het jaar waarin het gerechtelijk jaar eindigt, de vereffening in de loop van het daaropvolgende jaar. Het Gerechtelijk Wetboek bepaalt immers dat het jaar waarnaar het gerechtelijk jaar wordt vernoemd, op 1 september begint en op 30 juni van het daaropvolgende jaar eindigt.

Tot nu toe werd de waarde van het punt berekend binnen een gesloten begrotingsenveloppe. De regering wil de waarde van het punt in de toekomst optrekken door het toekennen van nieuwe begrotingskredieten. Daartoe wordt een ontwerp van koninklijk besluit voorbereid om het koninklijk besluit van 20 december 1999 te wijzigen<sup>124</sup>. Dat ontwerp wil het mogelijk maken de waarde van het punt van een gerechtelijk jaar te bepalen op basis van de middelen (zowel de limitatieve kredieten als de variabele kredieten

<sup>121</sup> SEPP is de standaard voor een elektronisch personeelsplan die de FOD P&O heeft ontwikkeld om het uitwerken van de personeelsplannen te vergemakkelijken en de monitoring van de personeelskosten te verbeteren.

<sup>122</sup> De vacatures van de rechterlijke orde worden vóór publicatie aan de Inspectie van Financiën voorgelegd om na te gaan of ze door de kredietenenvolope kunnen worden gefinancierd in t en t+1.

<sup>123</sup> Koninklijk besluit van 20 december 1999 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de vergoeding die aan advocaten wordt toegekend in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand en inzake de subsidie voor de kosten verbonden aan de organisatie van de bureaus voor juridische bijstand.

<sup>124</sup> Meer bepaald artikel 2, 3°.

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / 46

van het fonds voor juridische tweedelijnsbijstand) die beschikbaar zijn in de loop van het jaar dat volgt op het einde van het betrokken gerechtelijk jaar. Het begrotingsfonds voor juridische tweedelijnsbijstand werd door de wet van 19 maart 2017 gecreëerd. Het zal de vastleggingen van uitgaven voor prestaties in verband met het gerechtelijk jaar 2017-2018 en die in 2019 vereffend moeten worden<sup>125</sup>, ten laste kunnen nemen.

Het aangepaste ontwerp vermindert voor 2018 de limitatieve vastleggings- en vereffeningkredieten voor de vergoeding van de advocaten belast met de juridische tweedelijnsbijstand respectievelijk met 48,9 miljoen euro en 2,07 miljoen euro. Ook vermindert het de vastleggingskredieten voor de bureaus met 4,3 miljoen euro en de vereffeningkredieten met 168.000 euro. Zo bedraagt het totaal aan limitatieve vastleggingskredieten 49,4 miljoen euro en het totaal aan limitatieve vereffeningkredieten 100,3 miljoen euro. De vereffeningkredieten zijn bestemd voor de betaling van de prestaties van het gerechtelijk jaar 2016-2017. De vastleggingskredieten zijn bestemd voor de prestaties van het jaar 2017-2018.

De globale vermindering van de kredieten is het resultaat van zowel stijgende als dalende bewegingen. Volgens de verantwoordingen en de notificaties van de ministerraad van 30 maart laatstleden zijn die verminderingen inzonderheid aan vier factoren toe te schrijven.

Er werd met de volgende stijgingen rekening gehouden:

- 16,5 miljoen euro als gevolg van de beslissing van de ministerraad van 30 maart 2018<sup>126</sup>, namelijk 15,3 miljoen euro voor de vergoeding van de advocaten en 1,24 miljoen euro voor de kosten van de bureaus voor juridische bijstand. Deze ministerraad besliste om het punt in het raam van juridische bijstand tot minimum 75 euro op te waarderen;
- een volume-effect van 1,94 miljoen euro<sup>127</sup>. Dat volume-effect maakt het mogelijk hetzelfde kredietniveau als in het begrotingsjaar 2017 aan te houden<sup>128</sup>.

Twee technische correcties verklaren de daling:

- het bedrag voor de financiering van het btw-tarief van 21% op de prestaties van de advocaten heeft geen betrekking op de prestaties van het gerechtelijk jaar 2016-2017<sup>129</sup>. Het kan niet worden gebruikt om de waarde van het punt te verhogen. Om deze reden werd het krediet met 20,7 miljoen euro verminderd<sup>130</sup>. Deze belasting zal pas op 1 juli 2018 in werking treden<sup>131</sup>;

<sup>125</sup> Cf. Parl. St. Kamer, DOC 54 2689/003, Commentaar en opmerkingen van het Rekenhof bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2018, p. 73.

<sup>126</sup> Cf. de notificaties van de ministerraad van 30 maart 2018, p. 49.

<sup>127</sup> 1,79 miljoen euro voor de vergoedingen en 145.458 euro voor de kosten van de bureaus.

<sup>128</sup> De stijging van de waarde van de punten 2015-2016 werd immers gedeeltelijk gefinancierd via een herverdeling (1,83 miljoen euro) van de vereffeningkredieten 2017.

<sup>129</sup> Cf. Commentaar en opmerkingen van het Rekenhof bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2018, p. 79.

<sup>130</sup> 19,1 miljoen euro voor de vergoedingen en 1,55 miljoen euro voor de kosten van de bureaus.

<sup>131</sup> Bron: intranet van de FOD Justitie.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / **47**

- de aanzienlijke vermindering van de vastleggingskredieten (-51 miljoen euro). Volgens de verantwoordingen is deze vermindering het gevolg van de wijzigingen in het koninklijk besluit van 20 december 1999<sup>132</sup>. Dit wordt echter niet verder in de verantwoording toegelicht.

Het Rekenhof is van oordeel dat de verantwoordingen ontoereikend zijn, vooral wat de aanzienlijke vermindering van de vastleggingskredieten betreft. Die laten niet toe er zich van te vergewissen of de in 2018 ingeschreven kredieten beantwoorden aan het voornehmen van de regering om de waarde van het punt op te waarderen tot minimum 75 euro. Uit de informatie van de administratie daarover blijkt dat er een historische achterstand is en dat de vastlegging over twee jaren wordt gespreid<sup>133</sup>, zonder dat een duidelijke koppeling wordt gemaakt met de evolutie van de vastleggingskredieten.

---

<sup>132</sup> Door het koninklijk besluit van 21 juli 2016.

<sup>133</sup> Een deel van de uitgaven van het gerechtelijk jaar 2015-2016 en van het gerechtelijk jaar 2016-2017 werd vastgelegd in 2017, terwijl de uitgaven van het jaar 2016-2017 krachtens de huidige regelgeving volledig hadden moeten worden vastgelegd in 2017.

## Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken

### 1 Algemene opmerkingen over de begroting van de FOD

De kredieten ingeschreven in sectie 13 in de aangepaste begroting 2018 stijgen in vergelijking met de initiële begroting met 31,9 miljoen euro aan vastleggingszijde en dalen met 5,6 miljoen euro aan vereffeningenzijde. De vastleggingskredieten evolueren van 1.450,5 miljoen euro naar 1.482,4 miljoen euro en de vereffeningenkredieten van 1.486,1 miljoen euro naar 1.480,5 miljoen euro.

Die evolutie is voornamelijk het gevolg van de wijziging van de kredieten bestemd voor het federaal Europees fonds voor asiel en migratie (AMF) en de interne veiligheid (ISF)<sup>134</sup>. Tegenover de initiële begroting 2018 stijgen de vastleggingskredieten met 22 miljoen euro en dalen de vereffeningenkredieten met 15,6 miljoen euro.

De kredieten die zijn ingeschreven voor de dotatie aan het Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers (Fedasil)<sup>135</sup> stijgen eveneens, namelijk met 7,98 miljoen euro. Ook de kredieten voor de geplande financiering van de Brusselse gemeenten en instellingen<sup>136</sup> nemen met 1,65 miljoen euro toe.

### 2 Dotatie Fedasil

Bij de initiële begroting 2018 voor sectie 13 was een krediet van 253,71 miljoen euro ingeschreven als dotatie voor Fedasil<sup>137</sup>. Dat krediet lag 6,16 miljoen euro lager dan het krediet in de aangepaste begroting 2017.

Als men ook rekening houdt met de bijkomende middelen (137,7 miljoen euro) die Fedasil in 2017 vanuit de provisie "asiel en migratie" ontving, bedraagt de daling van de toegekende kredieten 2018 143,9 miljoen euro.

Het afbouwplan dat de regering op 30 maart 2018 goedkeurde<sup>138</sup>, moet leiden tot een structurele daling van de opvangcapaciteit. Omdat er minder asielzoekers zijn, zou op die manier het aantal plaatsen evolueren van 23.815 naar 17.361 tegen 31 december 2018 en naar 16.629 in de loop van 2019.

De regering besliste het aantal collectieve plaatsen met 2.854 te verminderen door de negen asielcentra te sluiten die tijdens de asielcrisis open bleven en door in de loop van de tweede helft van 2018 het aantal individuele plaatsen progressief met 3.600 af te bouwen.

Er is een maandelijkse evaluatie gepland. Op grond van de behoeften zullen in juni 2018 de aan Fedasil toegekende kredieten eventueel worden herzien.

Hoewel dat hervormingsproject geen rechtstreekse impact heeft op de dotatie aan Fedasil, werd er niettemin een bedrag van nogenoeg 8 miljoen euro toegevoegd. In het raam van de

<sup>134</sup> Organisatieafdeling 13.71.

<sup>135</sup> Basisallocatie 13.40.42.41.40.44.

<sup>136</sup> Programma 13.40.4.

<sup>137</sup> Basisallocatie 40.42.41.40.44.

<sup>138</sup> Beslissingen van de ministerraad van 30 maart 2018, notificaties begrotingscontrole 2018, p. 5 en 6.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / **49**

financiering van de renovatiewerken in het aanmeldcentrum van Neder-over-Heembeek verminderde de dotatie van Fedasil in de initiële begroting 2018 immers met 10 miljoen euro. Ter compensatie verhoogde de dotatie aan de Regie der Gebouwen met hetzelfde bedrag. Vermits de Regie in 2018 die 10 miljoen euro wellicht niet volledig zal aanwenden, is het saldo van 7,9 miljoen opnieuw bij de dotatie aan Fedasil gevoegd. De dotatie aan de Regie vermindert met hetzelfde bedrag.

In de aangepaste middelenbegroting is overigens 8,8 miljoen euro ingeschreven als terugbetaling van Fedasil<sup>139</sup>. Bij de storting van de tweede schijf van de provisie "asiel en migratie", preciseerde de minister van Begroting<sup>140</sup> immers dat Fedasil bij de afsluiting van de rekeningen 2017 een eventueel saldo aan de Schatkist moest terugstorten.

### **3 Organisatieafdeling 71: Federaal Europees Fonds voor Asiel en Migratie (AMF) en Interne Veiligheid (ISF)**

De kredieten in deze organisatieafdeling zijn bestemd voor het uitvoeren van het programma voor de herplaatsing en de hervestiging van vluchtelingen zoals voorzien in de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 van de Europese Raad. België ontvangt hiervoor subsidies van de Europese Commissie. Die worden gestort in het organieke fonds: Federaal Europees Fonds AMF en ISF – Programmatie 2014-2020. De FOD Binnenlandse Zaken is aangeduid als verantwoordelijke voor het goede beheer van deze subsidies in het kader van de activiteiten van het Fonds.

In de initiële begroting 2018 bedroegen de vastleggingskredieten 23,9 miljoen euro en de vereffeningenkredieten 60,6 miljoen euro.

De aangepaste begroting 2018 voorziet in een stijging van de vastleggingskredieten met 22 miljoen euro om enerzijds de projecten af te ronden die in 2017 niet konden worden gerealiseerd en anderzijds een nieuw "resettlement" programma 2018 te implementeren. Dat programma zal in 2018, 2019 en 2020 worden vereffend. De vastleggingskredieten worden bijgevolg opgetrokken naar 45,9 miljoen euro.

De vereffeningenkredieten dalen met 15,6 miljoen euro tot 45 miljoen euro.

Om de liquiditeitsproblemen van het fonds door de laattijdige storting van de Europese subsidies te ondervangen, had artikel 2.13.7 van de initiële algemene uitgavenbegroting 2018 de vastleggingsmachtiging op 23,9 miljoen euro en de debetpositie voor de vereffeningen op 13,7 miljoen euro vastgelegd. Deze aanpassing<sup>141</sup> verhoogt deze bedragen naar respectievelijk 45,9 miljoen euro en 20 miljoen euro. Deze begrotingsruiter laat de federale overheid toe de uitgaven van de Europese Commissie te prefincieren.

De effectief in 2018 geïnde ontvangsten van de Europese Commissie zouden 30,6 miljoen euro moeten bedragen. De aangepaste middelenbegroting vermeldt echter een hoger bedrag (45,9 miljoen euro)<sup>142</sup>. Het verschil (15,3 miljoen euro) vertegenwoordigt de

<sup>139</sup> Titel I, Sectie II, Hoofdstuk 13, artikel 46.40.01.

<sup>140</sup> Brief van 8 december 2017 aan de bevoegde staatssecretaris.

<sup>141</sup> Artikel 2.13.1.

<sup>142</sup> Titel I, Sectie II, Hoofdstuk 13, artikel 39.10.06 - Ontvangen subsidies vanuit de Europese Commissie of door derden ontvangen financiering voor het uitvoeren van projecten in het kader van het Federaal Europees Fonds

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / 50

prefinanciering van uitgaven door de FOD en dat als "negatieve ontvangsten"<sup>143</sup> op twee andere artikelen is ingeschreven. Volgens de FOD BOSA moet dit de prefinanciering door de Belgische Staat van de desbetreffende uitgaven in ESR-termen<sup>144</sup> neutraliseren.

---

voor Asiel en Migratie en Interne Veiligheid (ontvangsten toegewezen aan het programma 13-71-1) voor 45,2 miljoen euro en artikel 39.10.07 – Ontvangen andere subsidies vanuit de Europese Commissie of door derden ontvangen financiering voor de rechtstreekse financiering van projecten in de Europese lidstaten (ontvangsten toegewezen aan het programma 13-71-19) – Inkomensoverdrachten voor uitgaven ESR code 1-4, ten belope van 0,7 miljoen euro.

<sup>143</sup> Titel II, Sectie II, Hoofdstuk 13, artikel 84.17.06 - Europese subsidies en andere derdengelden ontvangen in het kader van het Federaal Europees Fonds voor Asiel en Migratie (AMF) en Interne Veiligheid (ISF) (ontvangsten toegewezen aan het programma 13-71-01) – Prefinanciering door de FOD (ontvangsten EU uitgaven), ten belope van -14,7 miljoen euro en artikel 84.17.07 – Ontvangen andere subsidies vanuit de Europese Commissie of door derden ontvangen financiering voor de rechtstreekse financiering van projecten in de Europese lidstaten (ontvangsten toegewezen aan het programma 13-71-19) – Prefinanciering door FOD Binnenlandse Zaken (ontvangsten EU uitgaven), ten belope van -0,6 miljoen euro.

<sup>144</sup> De "Manual on Government Deficit and Debt" van de Europese Unie preciseert op de bladzijden 133 tot 148 dat de uitgaven van de lidstaten die door Europese subsidies worden gefinancierd, in ESR-termen moeten worden geneutraliseerd door gelijkwaardige ontvangsten, om te zorgen dat de ontvangsten steeds gelijk zijn aan de uitgaven in ESR-termen. Het verschil tussen het bedrag van de verwachte ontvangsten en dat van de beoogde uitgaven moet echter worden aangerekend op specifieke rekeningen.

## Sectie 16 – Ministerie van Landsverdediging

### 1 Algemeen

De vastleggingskredieten bedragen 12.078 miljoen euro en stijgen met 37,2 miljoen euro tegenover de initiële begroting 2018 (12.040,8 miljoen euro). De stijging is voornamelijk het gevolg van het doorschuiven van de vastlegging voor de aankoop van 199 *Light Troop Transport Vehicles* (LTTV) van 2017 naar 2018.

Voor de uitvoering van de investeringen voorzien in de Strategische visie voor Defensie van 29 juni 2016, inclusief de dringende investeringen op korte termijn, stijgen de beschikbare vastleggingskredieten in de aangepaste begroting 2018 (9.774,4 miljoen euro) met 55,8 miljoen euro tegenover de initiële (9.718,6 miljoen euro).

De vereffenningskredieten bedragen 2.515,2 miljoen euro, een daling met 3,8 miljoen euro in vergelijking met de initiële begroting 2018 (2.519 miljoen euro). De daling is hoofdzakelijk toe te schrijven aan een verschuiving van vereffenningsmiddelen in de programma's "*finale upgrades F-16-commonality & interoperability consolidation program*", "*finale upgrade F-16-weapons and sensors*" en "*individual equipment*" van 2018 naar 2019.

### 2 Stabilisatie van de defensie-uitgaven

De NAVO-top van Wales (4-5 september 2014) besliste dat lidstaten die geen 2% van hun bdp aan defensie spenderen, verdere afbouw moeten stoppen ("*Halt any decline in defence expenditure*") en het komende decennium richting de NAVO-norm van 2% moeten evolueren.

Met de Strategische visie wil de regering de negatieve budgettaire tendens voor het departement omkeren door alvast tijdens de resterende termijn van de legislatuur de defensie-uitgaven te stabiliseren op het niveau van 2016 (0,922% bdp).

Op basis van de OESO-prognose van november 2017 over het bdp 2018 (455.921 miljoen euro), moet de defensie-inspanning in 2018 bijgevolg minstens 4.203,4 miljoen euro bedragen.

In de initiële begroting 2018 bedraagt het defensiebudget<sup>145</sup> 2.521,4 miljoen euro aan vereffenningskredieten. Daarnaast komen ook de rust- en overlevingspensioenen van oud militairen (1.456,2 miljoen euro in 2018) en een aantal defensiegerelateerde uitgaven van andere departementen<sup>146</sup> (100,3 miljoen euro in 2018) in aanmerking als externe defensie-inspanning.

Om het beoogde percentage van 0,922% bdp te behalen, was er bij de aanvang van de begrotingscontrole een tekort van 125,5 miljoen euro.

<sup>145</sup> Sectie 16 en sectie 01-dotaties (programma 6 - activiteit 3).

<sup>146</sup> Bv. het zetelbeleid met de kredieten voor SHAPE in Casteau (FOD Kanselarij), de NAVO-trustfondsen (FOD Buitenlandse Zaken), het onderzoeksschip Belgica (POD Wetenschapsbeleid).

Het begrotingsconclaaf van maart 2018 besliste het deficit weg te werken door bijkomende kredieten aan Defensie toe te kennen<sup>147</sup>:

- 16 miljoen euro voor operatie *Vigilant Guardian* (OVG)<sup>148</sup>. Dit bedrag is in de interdepartementale provisie voorbehouden voor Defensie;
- 9 miljoen euro voor de bijdragen aan de verschillende NAVO-trustfondsen en aan het "*G5 Sahel Joint Military Force Trust Fund*". Dit bedrag is eveneens gereserveerd in de interdepartementale provisie;
- 88,5 miljoen euro voor de betaling van voorschotten voor de in 2018 vastgelegde investeringsdossiers, zoals opgenomen als bijlage in de militaire programmatiewet<sup>149</sup> (reservatie in de interdepartementale provisie). Deze kredietverhoging is wel ESR-neutraal (*infra*, punt 3);
- 12 miljoen euro voor een plafondverhoging van het organiek fonds 16.4<sup>150</sup> voor de aankoop van vastgoed op de militaire site in Neder-over-Heembeek door de Regie der Gebouwen. Defensie zal dit krediet aanwenden om infrastructuurwerken in de kwartieren te financieren. Deze plafondverhoging is echter niet opgenomen in het huidig begrotingsontwerp. Defensie zal hiervoor in de komende periode een afzonderlijk dossier indienen bij de minister van Begroting.

Daarnaast annuleerde de regering tijdens het begrotingsconclaaf de voor Defensie opgelegde blokkering van 22,8 miljoen euro<sup>151</sup>. Bijkomend kende zij aan Defensie een investeringskrediet van 5,9 miljoen euro toe als compensatie voor het neutraliseren of het niet integraal aanrekenen van indexaties (*infra*, punt 3). Deze bedragen zijn niet opgenomen in het tekort van 125,5 miljoen euro, maar dragen wel bij tot het behalen van het beoogde percentage van 0,922% van het bbp.

De opname van de investeringsmiddelen in de interdepartementale provisie toont aan dat deze uitgaven, in het bijzonder de kredieten voor de voorschotbetalingen (88,5 miljoen euro), onzeker zijn en de bedragen nog niet vaststaan. Daardoor kan de stabilisatie van de defensie-uitgaven op het niveau van 2016 mogelijk in het gedrang komen.

In bijkomende orde merkt het Rekenhof op dat de militaire programmatiewet moet worden aangepast. Volgens de (oorspronkelijke) investeringsplanning van de Strategische visie is pas vanaf 2020 voorzien in de vereffeningen (artikel 3).

### 3 Interdepartementale provisie

In de interdepartementale provisie zijn ten behoeve van Defensie voor 94,4 miljoen euro aan investeringskredieten gereserveerd. Deze bestaan uit:

<sup>147</sup> Algemene toelichting, p. 83.

<sup>148</sup> In de initiële begroting 2018 was voor OVG al 18 miljoen euro voorzien in de provisie terrorisme en radicalisme.

<sup>149</sup> Wet van 23 mei 2017 houdende de militaire programmering van investeringen voor de periode 2016-2030.

<sup>150</sup> Fonds voor wedergebruik van ontvangsten voortvloeiend uit prestaties voor derden, uit de vervreemding van overtollig geworden materiaal, waren en munitie en uit de vervreemding van onroerende goederen die deel uitmaken van het aan het beheer van de minister van Defensie toevertrouwde patrimonium.

<sup>151</sup> In het kader van de begrotingsbehoedzaamheid legde de regering bij de initiële begroting 2018 aan de FOD's en POD's een administratieve blokkering van de kredieten op.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / **53**

- 88,5 miljoen euro voor voorschotbetalingen in het kader van de strategische investeringen van Defensie (*supra, punt 2*);
- 2,5 miljoen euro aan bijkomende kredieten door het gedeeltelijk wegvallen van de gereserveerde provisie voor loonindexering. Defensie raamt immers slechts de helft van het voor haar voorziene bedrag (5 miljoen euro) te moeten aanspreken;
- 3,4 miljoen euro aan bijkomende kredieten als compensatie voor de neutralisatie van een indexatie. Volgens de omzendbrief ter voorbereiding van de begrotingscontrole 2018 mochten de werkings- en investeringskredieten met 0,4% stijgen. Voor Defensie kwam dit neer op een volumeverhoging van 3,4 miljoen euro aan vereffeningenkredieten. Het begrotingsconclaaf neutraliseerde deze indexatie voor alle departementen, maar reserveerde tegelijkertijd 3,4 miljoen euro aan bijkomende investeringsmiddelen voor Defensie.

De regering besliste tijdens het begrotingsconclaaf dat deze bijkomende investeringskredieten ESR-neutraal moesten zijn. Het vorderingssaldo 2018 verbetert hierdoor met 94,4 miljoen euro. De aankoop van militair materieel wordt immers volgens ESR pas bij de levering in het vorderingssaldo opgenomen. Deze ESR-correctie van 94,4 miljoen euro komt boven de al voorziene ESR-correctie van 169,4 miljoen euro<sup>152</sup>.

Het Rekenhof herinnert er aan dat de vorderingssaldo's in de komende jaren een negatieve impact van 263,8 miljoen euro<sup>153</sup> zullen ondergaan bij de levering van het materieel.

---

<sup>152</sup> Algemene toelichting, p 26 en Deel I – Punt 4 van dit rapport.

<sup>153</sup> 263,8 miljoen euro = 94,4 miljoen euro + 169,4 miljoen euro.

## Sectie 18 – FOD Financiën

### 1 Algemeen overzicht

De vereffeningskredieten ingeschreven bij sectie 18 stijgen met 72,9 miljoen euro tegenover de initiële begroting 2018 en bedragen uiteindelijk 2.029,6 miljoen euro<sup>154</sup>.

De invoering van een nieuwe basisallocatie<sup>155</sup> verklaart voornamelijk deze toename (50,2 miljoen euro). Die heeft als doel de voorschotten te regulariseren die tot eind 2017 zijn toegestaan door de kantoren van de Patrimoniumdiensten, van de Niet-fiscale Invordering en van de Douane en Accijnzen. Het gaat om uitgaven die de kantoren daadwerkelijk hebben uitgevoerd via hun respectieve financiële rekeningen. Zij hebben betrekking op betalingen aan gerechtsdeurwaarders voor het betekenen van dagvaardingen, voor kosten gemaakt in het raam van aan de staat toegevallen nalatenschappen, opslagkosten of kosten in verband met fraudebestrijding (douane), enz...

Deze uitgaven werden in die periode geboekt als minderontvangsten en gevalideerd aan de hand van de geldende controleprocedure. De nieuwe basisallocatie beoogt de regularisatie van het uitstaand bedrag van die voorschotten te neutraliseren in ESR-termen. Het betreft een niet-recurrente regularisatieverrichting. Voortaan zal immers geen enkel voorschot meer door deze diensten worden toegekend.

De dotatie aan Fedorest<sup>156</sup> is op recurrente wijze verminderd met 4,0 miljoen euro. Het beperktere gebruik van de kredieten de voorbije jaren en het beschikbare saldo van de instelling verklaren deze vermindering. Om dit saldo te verkleinen, werd bovendien uitzonderlijk 10 miljoen euro aan de middelenbegroting terug gestort<sup>157</sup>.

Er wordt daarentegen een nieuwe dotatie<sup>158</sup> van 3,4 miljoen euro ingeschreven ten gunste van de ADBA Koninklijke Munt van België. Met dit bedrag kunnen de kosten voor de productie en aankoop van munten worden gefinancierd, evenals de laboratoriumkosten<sup>159</sup>.

### 2 Aanwerving van 141 douaniers

Op 29 maart 2019 zal, na een overgangsperiode, de brexit reëel worden. Dit heeft onder andere tot gevolg dat er opnieuw een douanegrens met het Verenigd Koninkrijk komt. Dit land zal als een derde land worden beschouwd dat enkel nog toegang heeft tot de Europese markt aan de hand van tariefmuren. Gezien de aanzienlijke handelsrelaties tussen België en

<sup>154</sup> Een krediet van 159 miljoen euro, gespreid over alle kredieten van de sectie, is echter administratief geblokkeerd. De desbetreffende basisallocaties werden nog niet bepaald.

<sup>155</sup> Basisallocatie 18.40.03.03.20.01 – Regularisatie geoorloofde voorschotten. Dit krediet kan niet worden geblokkeerd, noch herverdeeld.

<sup>156</sup> Basisallocatie 18 40 04 41.30.30 - Dotatie aan de administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie Fedorest.

<sup>157</sup> Middelenbegroting, Titel I, Sectie II, Hoofdstuk 18, §6, artikel 46.30.02. Storting door de ADBA Fedorest. Zie ook het punt *Niet-fiscale ontvangsten* van Deel II, Hoofdstuk I van dit verslag. Het gaat om een neutrale verrichting met betrekking tot het geconsolideerde ESR-saldo van de federale overheid. Het ESR-saldo van Fedorest wordt met hetzelfde bedrag verlaagd (zie algemene toelichting, *Parl. St. Kamer, DOC 54 3035/001*, p. 99).

<sup>158</sup> Basisallocatie 18 40 07 41.30.31 - Dotatie ADBA Kon. Munt België.

<sup>159</sup> De laboratoriumactiviteit vormt een Europese verplichting om te garanderen dat de in België in omloop zijnde munstukken doeltreffend worden gecontroleerd.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / **55**

het Verenigd Koninkrijk zal het extracommunautaire goederenverkeer sterk toenemen<sup>160</sup> en zullen aan de grenzen controles moeten worden uitgevoerd. Om hieraan het hoofd te bieden, meent de administratie in 2018 en 2019 in totaal 386 douaniers (VTE) te moeten aanwerven.

De ministerraad van 30 maart 2018 besliste voor 2018 in de aanwerving van 141 extra VTE voor de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen<sup>161</sup>. Hij kende echter geen enkel bijkomend krediet toe. De FOD Financiën zal die kosten compenseren op de andere beschikbare kredieten. Hetzelfde geldt voor de noodzakelijke kosten voor uitrusting en vorming. De door die compensaties getroffen programma's worden noch in de verantwoordingsstukken, noch in de notificaties nauwkeurig beschreven.

---

<sup>160</sup> Een door de regering opgemaakte raming schat dat de uitvoeraangiften met 47% zullen toenemen en de invoeraangiften met 14%.

<sup>161</sup> Een tweede golf betreft de aanwerving van 121 personeelsleden voor wie een indiensttreding is gepland in februari 2019. Een derde golf betreft de aanwerving van 124 personeelsleden, met een geplande indiensttreding in juni 2019. De ministerraad heeft die aanwervingen nog niet officieel goedgekeurd.

## Sectie 19 – Regie der Gebouwen

Deze sectie bevat de dotaties aan de Regie der Gebouwen voor het nakomen van de verplichtingen in het kader van de huisvesting van de diensten van de Staat, alsook van de internationale verplichtingen op het vlak van immobiliën<sup>162</sup>. Deze dotaties bestaan zowel uit inkomensoverdrachten ter financiering van de lopende uitgaven (ESR-code 4) als uit kapitaaloverdrachten ter financiering van de investeringsuitgaven (ESR-code 6).

Het Rekenhof heeft de berekening en het gebruik van deze overdrachten nagegaan op basis van de eigen begroting van de Regie, waarvan de verantwoordingsnota opgenomen is in Deel I<sup>163</sup> en de begrotingstabel in Deel II<sup>164</sup> van het huidig wetsontwerp.

### 1 Kapitaaloverdrachten

#### *Vastgoedstrategie en operationeel meerjarenprogramma*

De Regie moet een meerjarenplan voor de vastgoedbehoeftes opmaken<sup>165</sup>. Dit meerjarenplan bestaat uit een gecoördineerde vastgoedstrategie, een tactisch masterplan en een operationeel plan dat de vastgoedoperaties voor de komende drie jaar vastlegt.

Het Rekenhof herhaalt dat deze plannen ook bij de indiening van het huidig ontwerp nog niet zijn goedgekeurd<sup>166</sup> zodat het niet kan nagaan of de geplande investeringsprojecten kaderen binnen een duidelijke vastgoedstrategie en of de kredieten volstaan voor de financiering van de reële investeringsbehoeften.

#### *Investeringsdotatie (basisallocatie 19.55.21.61.41.03)*

Met de investeringsdotatie financiert de Regie de investeringsprojecten van 2018 en van de voorgaande jaren.

Door vertragingen bij de investeringsprojecten van het Masterplan III Gevangenissen<sup>167</sup> en het aanmeldcentrum voor asielzoekers in Neder-over-Heembeek<sup>168</sup>, daalt de investeringsdotatie tegenover de initiële begroting met 15,1 miljoen euro tot 86,7 miljoen euro. Omdat de projecten definitief zijn goedgekeurd door de ministerraad, zal de Regie bijgevolg de komende jaren in de nodige kredieten moeten voorzien.

<sup>162</sup> Wet van 1 april 1971 houdende oprichting van de Regie der Gebouwen, artikel 2, §1.

<sup>163</sup> Parl. St. Kamer, 27 april 2018, DOC 54 3037/001, *Wetsontwerp houdende eerste aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2018*, Deel I, "Toelichting", Punt 2.4 "Departementale nota's van de administratieve openbare instellingen", p. 221-265.

<sup>164</sup> Parl. St. Kamer, 27 april 2018, DOC 54 3037/002, *Wetsontwerp houdende eerste aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2018*, Deel II, II. "Tabellen gevoegd bij de wet", punt 5.1 "Regie der Gebouwen", p. 821-828.

<sup>165</sup> Wet van 1 april 1971 houdende oprichting van de Regie der Gebouwen, artikel 5, §1.

<sup>166</sup> Zie ook Parl. St. Kamer, 17 november 2017, DOC 54 2689/003, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2018*, p. 85; 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. 66 en Parl. St. Kamer, 5 december 2016, DOC 54 2108/003, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2017*, p. 84.

<sup>167</sup> Goedgekeurd door de ministerraad van 18 november 2016.

<sup>168</sup> Goedgekeurd door de ministerraad van 7 juli 2017.

### ***Financiering van de restauratie van het nationaal patrimonium***

Sinds 2001 ontvangt de Regie voor de restauratiewerken aan het nationaal patrimonium een subsidie van de Nationale Loterij.

Het is nog onduidelijk of de regering ook in 2018 een subsidie zal toeekennen. Uit voorzichtigheidsoverwegingen rekent de Regie voor 2018 op een subsidie van 2,3 miljoen euro. Dit zal onvoldoende zijn om het encours van 4,8 miljoen euro te vereffenen. Bovendien is de subsidie onvoldoende om nieuwe werken vast te leggen en te gunnen. In het investeringsprogramma 2018 zijn nochtans 5,2 miljoen euro aan nieuwe restauratiewerken opgenomen. Mogelijk zal de Regie het encours en de nieuwe restauratiewerken moeten aanrekenen op andere investeringsartikelen.

Bijkomend wijst het Rekenhof erop dat het deel van de subsidie dat de Regie aanwendt voor de restauratiewerken binnen haar eigen ontvangstenbegroting best opneemt als een kapitaaloverdracht i.p.v. een inkomensoverdracht (ESR-code 6 i.p.v. 4). Het betreft immers een overdracht voor uitgaven met een duurzaam karakter (investeringen).

### ***Zetelbeleid***

De ministerraad besliste op 2 december 2016 en 29 september 2017 de planning en het beheer van de kredieten en de projecten waarvoor de federale overheid optreedt als host nation voor de internationale organisaties, te hergroeperen bij de FOD Kanselarij van de Eerste Minister (hierna FOD Kanselarij). Hierdoor is bij de initiële begroting 2018 1,7 miljoen euro aan investeringskredieten uit de dotatie Europese Instellingen<sup>169</sup> overgeheveld naar de FOD Kanselarij. Bij het huidig ontwerp besliste de regering bijkomend 0,8 miljoen euro aan onderhoudskredieten<sup>170</sup> over te hevelen naar deze FOD.

Wel blijft de Regie de verbintenissen voor de investerings- en onderhoudswerken beheren. Om die verplichtingen te kunnen nakomen ontvangt de Regie vanaf 2018 een subsidie die is ingeschreven in de begroting van de FOD Kanselarij<sup>171</sup>. De Regie neemt deze subsidie in de eigen begroting op als een inkomensoverdracht (ESR-code 4). Volgens het Rekenhof moet de Regie het gedeelte van de subsidie dat ze aanwendt voor investeringsuitgaven echter best opnemen als een kapitaaloverdracht (ESR-code 6).

## **2 Inkomensoverdrachten**

### ***Huurdotatie (basisallocatie 19.55.22.41.40.01)***

Met de huurdotatie betaalt de Regie de huurgelden en de aanpassingswerken in gehuurde gebouwen. De huurdotatie bedraagt bij het huidig ontwerp 474,2 miljoen euro, een daling met 7,3 miljoen euro tegenover de initiële begroting<sup>172</sup>.

<sup>169</sup> Basisallocatie 19.55.24.61.41.04.

<sup>170</sup> Afkomstig van de onderhoudsdotatie aan de Regie (basisallocatie 19.55.22.41.40.03).

<sup>171</sup> De FOD Kanselarij neemt de subsidie op onder de basisallocatie 02.36.10.45.40.01. Zie tevens Deel III – Hoofdstuk 2 – Sectie 02 – FOD Kanselarij van de Eerste Minister. De Regie neemt op haar beurt de subsidie op in haar eigen begroting onder het ontvangstenartikel 46.70.00/002.

<sup>172</sup> Deze daling is toe te schrijven aan de neutralisatie van de inflatie voor 4,9 miljoen euro, een overheveling van 1,6 miljoen euro naar de dotatie eigen werking (19.55.22.41.40.02) en de integratie van de sociale inspectie in het RIZIV waardoor die zelf haar huisvesting ten laste moet nemen (0,8 miljoen euro).

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / 58

De Regie raamt de uitgaven op 549,5 miljoen euro, waarvan 482,7 miljoen euro aan huurgelden en 66,8 miljoen euro aan aanpassingswerken. Dit betekent dat de huurdotatie mogelijk zelfs te laag is om de huurgelden te betalen.

De Regie zuivert het tekort van 75,3 miljoen euro aan met 60,3 miljoen euro aan opbrengsten uit de verkoop van vastgoed en met 15 miljoen euro aan eigen middelen<sup>173</sup>. Die laatste bestaan uit het gedeelte van de opbrengsten uit de verkoop van vastgoed dat ze in de loop van het begrotingsjaar niet aanwendt<sup>174</sup> en met het gedeelte van de dotaties dat ze niet volledig aanwendt. Met het oog op de naleving van het principe van de begrotingsspecialiteit, moet de Regie de dotaties aanwenden voor de doeleinden waarvoor ze worden verstrekt<sup>175</sup>. Het Rekenhof wijst er in dit verband nog eens op dat het koninklijk besluit ontbreekt met de regels die Regie moet naleven om de dotaties aan te wenden<sup>176</sup>. Dat bemoeilijkt het budgettair beheer<sup>177</sup>.

De aanpassingswerken die de Regie uitvoert in gehuurde gebouwen hebben een duurzaam karakter. De Regie rekent ze binnen de eigen begroting correct aan als investeringsuitgaven (ESR-code 72). Om de specialiteit en transparantie van de begroting te verbeteren acht het Rekenhof het aangewezen om zowel in de algemene uitgavenbegroting sectie 19 als in de ontvangstenbegroting van de Regie de kredieten die bestemd zijn voor deze werken niet onder te brengen bij de huurdotatie (ESR-code 4) maar in een afzonderlijke begrotingsartikel met ESR-code 6.

<sup>173</sup> De Regie kreeg hiervoor in het kader van het meerjarig bezettingsplan Fase I op 27 april 2017 een akkoord van de minister van Begroting.

<sup>174</sup> De Regie kan op grond van artikel 335 van de programmawet van 22 december 1989 de opbrengsten uit de verkoop van vastgoed aanwenden voor haar opdrachten.

<sup>175</sup> Volgens artikel 52 van de wet van 22 mei 2003 kan de bevoegde minister tijdens het begrotingsjaar en met de instemming van de minister van Begroting, de basisallocaties herverdelen.

<sup>176</sup> *Parl. St., DOC 54 2411/002 "Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2017"* p. 66-68, 174<sup>e</sup> Boek van het Rekenhof, p. 63-68, 173<sup>e</sup> Boek van het Rekenhof p. 59-66.

<sup>177</sup> Het is bijvoorbeeld onduidelijk in welke mate de Regie niet-aangewende dotaties mag gebruiken voor andere doeleinden en/of moet terugstorten.

## **Sectie 25 – FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (FOD VVVL)**

### **1 Programma 25.55.9 - Het fonds klimaatresponsabilisering**

Artikel 65quater van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten (BFW) voorziet in een klimaatresponsabiliseringssmechanisme en legt de principes ervan vast. Zo wordt er voor elk gewest een meerjarig traject vastgelegd met doelstellingen om de uitstoot terug te dringen van broeikasgassen in de gebouwen uit de residentiële en tertiaire sector. Indien een gewest zijn toegewezen doelstelling overschrijdt, krijgt het een financiële bonus vanwege de federale overheid. Indien een gewest zijn doelstelling niet haalt, wordt het een financiële malus ten laste gelegd.

De FOD VVVL is als registeradministrateur verantwoordelijk voor de inning van de Belgische opbrengsten uit de veiling van de emissierechten. Het departement is ook verantwoordelijk voor de financiering van de bonusmalusregeling. Hiertoe is het begrotingsfonds "Klimaatresponsabilisering" opgericht<sup>178</sup>. Dit fonds is in de algemene uitgavenbegroting opgenomen onder het programma 25.55.9 "Klimaatresponsabiliseringssmechanisme".

De ontvangsten van het fonds bestaan uit:

- het federale deel van de opbrengsten uit het veilen van de emissierechten,
- de mali indien een gewest zijn doelstellingen niet haalt.

De federale ministerraad keurde op 16 november 2017 het voorontwerp van wet goed tot instemming met het samenwerkingsakkoord "Burden Sharing" van 20 januari 2017 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de verdeling van de Belgische klimaat- en energiedoelstellingen voor de periode 2013-2020. Dit akkoord legt de verdeling van de Belgische emissierechten tussen de gewesten en de federale overheid vast. Om in werking te kunnen treden, moet het door de verschillende parlementen worden goedgekeurd en gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Dit is tot heden nog niet gebeurd.

Het wetsontwerp tot instemming met het samenwerkingsakkoord is op 27 maart 2018 ingediend bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers<sup>179</sup>. Dit verklaart waarom het departement in de begrotingsdocumenten het federale deel van de opbrengsten 2013-2017 (57,9 miljoen euro) en 2018 (19,2 miljoen euro) inschrijft<sup>180</sup> als ontvangsten van het fonds (met een beginsaldo van nul euro).

<sup>178</sup> Wet van 6 januari 2014 met betrekking tot het klimaatresponsabiliseringssmechanisme, artikel 5.

<sup>179</sup> Het wetsontwerp tot instemming met het samenwerkingsakkoord van 12 februari 2018 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de verdeling van de Belgische klimaat- en energiedoelstellingen voor de periode 2013-2020 is in de Kamer ingediend op 27 maart 2018 en door de Commissie Volksgezondheid, Leefmilieu en Maatschappelijke Hernieuwing aangenomen op 2 mei 2018 (Parl. St. Kamer, DOC 54 3019/001).

<sup>180</sup> Parl. St. Kamer, DOC 54 3037/002, Ontwerp van de aangepaste algemene uitgavenbegroting 2018, p. 740 en Parl. St. Kamer, DOC 54 3036/001, Ontwerp van de aangepaste middelenbegroting, p. 43

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / 60

In opdracht van de ministerraad van 16 november 2017 stortte de FOD VVVL aan de gewesten wel de opbrengsten uit de verkoop van de emissierechten tot en met oktober 2017 (121,4 miljoen euro). Eind 2016 had de FOD reeds 400,7 miljoen euro doorgestort aan de gewesten. Die hebben deze opbrengsten opgenomen in hun middelenbegrotingen voor 2016 en 2017. Het Rekenhof herinnert in dit verband aan het verschil in boekhoudkundige verwerking tussen de gewesten en de federale overheid<sup>81</sup>.

Het uitgavenkrediet van het fonds in het ontwerp stijgt met 3,4 miljoen euro tot 10,2 miljoen euro vooral met het oog op de verrekening van de boni voor 2015 en 2016. Het Rekenhof wijst op het onzekere karakter van dit uitgavenkrediet. De boni kunnen immers nog wijzigen omdat de definitieve uitstootcijfers voor 2015 en 2016 nog moeten worden goedgekeurd en bekrachtigd bij koninklijk besluit.

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

Om het FAGG<sup>82</sup> toe te laten zijn opdrachten te vervullen in het kader van het waken over de kwaliteit, veiligheid en doeltreffendheid van geneesmiddelen en gezondheidsproducten stijgt de dotatie in het ontwerp met 11,1 miljoen euro tot 27,2 miljoen euro. Het agentschap raamt zijn ontvangsten op 87,8 miljoen euro. Naast de dotatie bestaan deze uit heffingen en retributies van de stakeholders<sup>83</sup>.

Het Rekenhof heeft de berekening en het gebruik van deze dotatie nagegaan op basis van de eigen begroting van het FAGG, waarvan de verantwoording is opgenomen in Deel I<sup>84</sup> en de begrotingstabbel in Deel II<sup>85</sup> van het wetsontwerp.

Om de competitiviteit van België op het vlak van de uitvoering van de klinische proeven te verbeteren, besliste de regering tijdens het Zomerakkoord van 2017 om voortaan de evaluatie van de klinische proeven zelf te financieren. De regering verhoogt hiervoor de dotatie aan het FAGG met 10,6 miljoen euro. Hierdoor stijgt de bijdrage van de Staat in de werkingsmiddelen van het FAGG van 20% naar 30%.

Het FAGG zal in 2018 met de verhoogde tussenkomst pilootprojecten organiseren in het kader van de aan te passen regelgeving<sup>86</sup>. In de verantwoordingsnota<sup>87</sup> is de aanwending

<sup>81</sup> Parl. St. Kamer, DOC 54 2411/002, p. 74-75, "Commentaar en opmerkingen van het Rekenhof bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2017".

<sup>82</sup> Het FAGG 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 wet van 20 juli 2006 betreffende de oprichting en de werking van het FAGG.

<sup>83</sup> De belasting- en bijdrageplichtigen zijn opgenomen in de bijlagen van de wet van 11 maart 2018 met betrekking tot de financiering van het FAGG (bijvoorbeeld apothekers, farmaceutische firma's,...).

<sup>84</sup> Parl. St. Kamer, 27 april 2018, DOC 54 3037/001, *Wetsontwerp houdende eerste aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2018*, Deel I, "Toelichting", Punt 2.4 "Departementale nota's van de administratieve openbare instellingen", p. 313-338".

<sup>85</sup> Parl. St. Kamer, 27 april 2018, DOC 54 3037/002, *Wetsontwerp houdende eerste aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2018*, Deel II, II. "Tabellen gevoegd bij de wet", punt 5.5 "FAGG", p. 842-846.

<sup>86</sup> De wet van 7 mei 2004 inzake experimenten op de menselijke persoon regelt de klinische proeven en experimenten op de menselijke persoon. De wet vormt de omzetting van Richtlijn 2001/20/EG van 4 april 2001. Deze richtlijn zal worden ingetrokken met de Verordening (EU) nr. 536/2014 van 16 april 2014 betreffende

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / **61**

van de verhoogde tussenkomst niet nader uitgewerkt. Er is enkel per aard van de uitgave een globaal bedrag opgenomen<sup>188</sup>.

Om te komen tot een begroting in evenwicht is de wet tot financiering van het FAGG aangepast<sup>189</sup>. De aangepaste regeling zorgt er o.m. voor dat 80% van eventuele begrotingsoverschotten terugloet naar de stakeholders<sup>190</sup>.

In het verleden heeft het Rekenhof meermaals opgemerkt dat de tussenkomst van de Staat in de werking van het FAGG niet steunt op berekenbare criteria en dat het FAGG de voorbije jaren de uitgavenkredieten te hoog inschatte<sup>191</sup>. Hierdoor, en omdat de aanwending van de verhoogde tussenkomst niet precies is uitgewerkt, valt niet uit te sluiten dat een deel van de verhoogde dotatie wordt aangewend voor andere doeleinden dan klinische proeven of terugloet naar de stakeholders die hiermee geen verband houden. Het Rekenhof herhaalt dan ook zijn aanbeveling om de tussenkomst van de Staat in de werking van het FAGG uit te werken op basis van duidelijke omschreven doelstellingen en berekenbare criteria.

---

klinische proeven met geneesmiddelen voor menselijk gebruik. Deze Verordening heeft als doel de reglementering met betrekking tot klinische proeven te harmoniseren en te vereenvoudigen op het Europees niveau. De wet van 7 mei 2017 betreffende klinische proeven met geneesmiddelen voor menselijk gebruik en het koninklijk besluit van 9 oktober 2017 tot uitvoering van de wet van 7 mei 2017 heeft reeds uitvoering aan de Verordening 536/2014. De aangepaste wet- en regelgeving treedt pas in werking op de datum waarop de verordening van toepassing is. Dit is pas voorzien vanaf 2019.

<sup>187</sup> Parl. St. Kamer, DOC 54/3037/001, *Wetsontwerp van 27 april 2018 houdende eerste aanpassing van de Algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2018*, p. 313-338.

<sup>188</sup> Volgens de begrotingsvoorstellen die het Rekenhof heeft ontvangen raamt het FAGG de kostprijs voor 2018 op 8,1 miljoen euro. 2,5 miljoen euro van de enveloppe is gebruikt om de begroting in evenwicht te brengen.

<sup>189</sup> De wet van 20 juli 2006 betreffende de oprichting en de werking van het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten is gewijzigd met de wet van 11 maart 2018 m.b.t. de financiering van het FAGG.

<sup>190</sup> Door een terugstorting van de betaalde heffingen en retributies.

<sup>191</sup> Parl. St. Kamer, DOC 54 2108/003, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2017*, p. 92-95 en Parl. St. Kamer, 27 november 2015, DOC 54 13151/002, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2016*, p. 76-77.

## Sectie 44 – POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie (POD MI)

### Programma 44.51.1 – Bestaanszekerheid

Vergeleken met de initiële voorziet de aangepaste begroting voor de drie grootste uitgavenposten in deze begrotingssectie in de volgende bedragen:

- de toelagen OCMW's' recht op maatschappelijke integratie: 1.085,1 miljoen euro<sup>192</sup> (ongewijzigd);
- de toelagen OCMW's Wet 2 april 1965: 104,9 miljoen euro (+1,5 miljoen euro)<sup>193</sup>;
- terugbetalingen aan de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering: 77,4 miljoen euro<sup>194</sup> (-4,2 miljoen euro).

Gelet op het onzekere karakter van deze kredieten, werd tijdens het bilateraal overleg en begrotingsconclaaf besloten de volume-effecten voor deze uitgavenposten later te herbekijken. De regering zal in de komende maanden de kredieten opnieuw ramen op basis van recentere gegevens over het aantal begunstigden, dat onderhevig is aan een sterke variabiliteit<sup>195</sup>. Deze ramingen zullen, indien nodig, resulteren in een aanpassingsblad, dat bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers zal worden ingediend.

<sup>192</sup> Basisallocatie 55.11.43.52.16 - Toelagen aan de OCMW 's in het kader van het recht op maatschappelijke integratie.

<sup>193</sup> Basisallocatie 55.12.43.52.23 - Toelagen aan de OCMW's Wet 2 april 1965.

<sup>194</sup> Basisallocatie 55.12.34.32.00 -Terugbetalingen aan de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering.

<sup>195</sup> Op initiatief van de beleidscel van de minister van Begroting heeft de regering tijdens het begrotingsconclaaf van 28 maart 2018 beslist een taskforce volume-effecten op te richten. Die zal zich tegen eind 2018 concentreren op de belangrijkste volume-effecten in zowel de primaire uitgaven als in de sociale zekerheid.

## HOOFDSTUK III

# Uitgaven van de sociale zekerheid

### 1 Algemene evolutie van de uitgaven

In de aangepaste begroting 2018 bedragen de geconsolideerde uitgaven van de sociale zekerheid (RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, RIZIV-Geneeskundige Verzorging, de overheidspensioenen en de stelsels buiten Globaal Beheer) 98.408,8 miljoen euro.

De uitgaven liggen 564 miljoen euro hoger dan geraamde in de initiële begroting 2018 (+0,58%).

Tabel – Evolutie van de uitgaven van de sociale zekerheid (in miljoen euro)

	<b>Uitgaven 2017</b>	<b>Initiële ramingen 2018</b>	<b>Aangepaste ramingen 2018</b>
Prestaties	85.717,5	87.874,2	88.417,4
Werkingskosten	2.215,6	2.259,0	2.249,3
Andere uitgaven	7.627,2	7.711,5	7.742,1
<b>Totaal</b>	<b>95.560,3</b>	<b>97.844,7</b>	<b>98.408,8</b>

Bron: *Algemene toelichting initiële begroting 2018 en aanpassing van de begroting 2018*

Van de geconsolideerde uitgaven wordt 88.417,4 miljoen euro (89,85%) besteed aan de betaling van uitkeringen en de terugbetaling van de gezondheidszorgen. De uitgaven voor prestaties zijn met 543,2 miljoen euro gestegen tegenover de initiële ramingen voor 2018.

In de stelsels van de werknemers en de zelfstandigen stijgen de uitgaven voor prestaties vooral onder invloed van een snellere indexering en van een stijging van de pensioenen. Deze stijging vloeit voort uit een hogere gemiddelde uitkering en hogere uitgaven voor de pensioenbonus<sup>196</sup> dan aanvankelijk geraamde (respectievelijk +204 miljoen euro en +130 miljoen euro). Volgens de Federale Pensioendienst (FPD) is die evolutie gedeeltelijk het gevolg van het feit dat de initiële begroting 2018 uitging van uitgavengegevens die werden gebruikt bij de prefiguratie 2018 en in september 2017 niet werden geactualiseerd, en van een onjuiste initiële raming van de pensioenbonus. De stijging van de uitgaven wordt gedeeltelijk gecompenseerd door een daling in het aantal rechthebbenden op de prestaties van de verschillende takken tegenover de initiële begroting. In het stelsel van de werknemers is er ook de invloed van enkele herringingen van bepaalde maatregelen uit de initiële begroting.

<sup>196</sup> De pensioenbonus is een verhoging van het pensioen van werknemers, zelfstandigen en ambtenaren die langer werken. Die wordt sinds 2015 geleidelijk aan afgebouwd.

## Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2018 / 64

De begrotingsdoelstelling voor het RIZIV-geneeskundige verzorging wordt verhoogd tot 25.524,7 miljoen euro. Dit is 75,1 miljoen euro meer dan in oktober 2017.

De uitgaven van de overheidspensioenen stijgen tegenover de initiële begroting met 0,3% (+46,6 miljoen euro). De uitgaven voor prestaties in de stelsels buiten Globaal Beheer nemen toe met 4,69% (32 miljoen euro).

## 2 Commentaar bij de maatregelen

### 2.1 Algemeen

Het Monitoringcomité heeft de opbrengst van verschillende in de initiële begroting opgenomen maatregelen verminderd of geschrapt op basis van een herraming door de betrokken OISZ of wegens een latere tenuitvoerlegging van die maatregelen dan oorspronkelijk gepland. Het Rekenhof stelt vast dat de ministerraad voor de meeste van die maatregelen de initiële weerslag opnieuw heeft opgenomen, met als argument dat ze al van toepassing zijn of dat de uitvoering wordt voorbereid. Het gaat onder andere om de maatregelen inzake "Starterjobs", arbeidsintegratiejobs, schuldcompensatie en zachte landingsbanen.

Sinds de begroting 2016 kondigt de regering maatregelen aan voor de responsabilisering van werkgevers, werknemers en artsen in het kader van de herinschakeling van werknemers in arbeidsongeschiktheid. In de initiële begroting 2018 stelde zij een besparing voorop van 200 miljoen euro. De maatregel wordt in de aangepaste begroting hernomen als onverdeelde uitgave voor een bedrag van 100 miljoen euro. Aan de betrokken maatregel tot responsabilisering is in de voorbije jaren nog geen uitvoering gegeven. De notificatie bij de begrotingsaanpassing stelt in dat verband dat de ministers van Werk en Sociale Zaken een wetsontwerp zullen voorbereiden. De ministerraad heeft dat wetsontwerp op 16 mei 2018 goedgekeurd.

### 2.2 RVA - starterjobs

De maatregel rond starterjobs die jongeren tussen 18 en 21 jaar aanspoort om te werken, is opgenomen in de wet 26 maart 2018 betreffende de versterking van de economische groei en de sociale cohesie. De maatregel gaat echter pas in vanaf 1 juli 2018. De het ontwerp van de aangepaste begroting 2018 gaat uit van een besparing van 6 miljoen euro aan minderuitgaven voor werkloosheid. De te realiseren besparing en de bijkomende sociale en fiscale ontvangsten zijn afhankelijk van het aantal jonge werknemers dat in het stelsel zal stappen.

### 2.3 RIZIV -uitkeringen

De initiële begroting voorzag in arbeidsintegratiejobs voor een tewerkstelling op maat van langdurig zieken en personen met een handicap. In de aangepaste begroting wordt die maatregel verdeeld. Voor de uitkeringen gaat de regering uit van een besparing van 2,67 miljoen euro. Op het vlak van sociale bijdragen en fiscaliteit zou telkens een bijkomende ontvangst worden gegenereerd van 2,67 miljoen. Door de latere inwerkingtreding (1 juli 2018) worden de totale opbrengst voor sociale zekerheid en de fiscaliteit geraamde op 8 miljoen euro voor 2018. De berekening steunt op de notie toegelaten arbeid die vanaf april 2018 in voege is. De voorgestelde maatregel biedt echter geen zekerheid over zowel de gehaalde opbrengst inzake sociale zekerheid (ontvangsten RSZ) als de vooropgestelde besparing.

## **2.4 RIZIV –Geneeskundige verzorging**

De begrotingsdoelstelling 2018 is verhoogd tot 25.524,7 miljoen euro. Dit is onder andere het gevolg van een aanpassing van de wijze waarop de uitgaven voor de overeenkomsten "artikel 81"<sup>197</sup> met de geneesmiddelenindustrie worden verrekend in de begrotingsdoelstelling<sup>198</sup>. Die overeenkomsten verdelen de kostprijs van nieuwe geneesmiddelen tussen de producent en de ziekteverzekering waarbij het aandeel van de bedrijven in de kosten als een ontvangst wordt geboekt. Het Rekenhof verwijst in dat verband naar zijn opmerkingen bij de initiële begroting 2018<sup>199</sup>. Daarnaast is de verhoging ook het resultaat van de evolutie van de gezondheidsindex (waardoor de prijzen voor sommige prestaties in de ziekteverzekering stijgen).

In de uitgaven buiten de begrotingsdoelstelling is in de aangepaste begroting een meeruitgave geraamd van 17,7 miljoen euro voor de financiering van de dubbele cohorte van artsen in opleiding.

## **2.5 RVA – FPD – Zachte landingsbaan**

De maatregel is bedoeld om het verschil tussen de effectieve pensioenleeftijd en de wettelijke pensioenleeftijd in bepaalde sectoren te verkleinen. Werknemers die minstens 60 jaar oud zijn (of onder bepaalde omstandigheden zelfs 58 jaar), die hun loopbaan aanpassen met een loonvermindering, krijgen hetzij van een sectoraal fonds, hetzij van de werkgever een aanvullende bezoldiging die vrijgesteld is van sociale bijdragen. Dat moet ervoor zorgen dat werknemers minder een beroep doen op tijdskrediet en hun vervroegd pensioen later aanvragen.

Aanvankelijk werd de opbrengst geraamd op 64 miljoen euro, als volgt verdeeld:

- een minderontvangst uit bijdragen van 43 miljoen euro voor de RSZ;
- een besparing van 48 miljoen euro in de pensioensector;
- een besparing van 59 miljoen euro in de werkloosheidssector.

Het Monitoringcomité heeft op 14 maart 2018 de besparingen verlaagd van 59 miljoen euro naar 22 miljoen euro voor de RVA en van 48 miljoen euro naar 18 miljoen euro voor de FPD. Deze verminderingen zijn er gekomen op vraag van de RVA. Ze zijn ingegeven door het voorzichtighedsbeginsel en de "hypothese van inwerkingtreding op 1 april 2018".

De wetgeving is in werkelijkheid op 1 januari 2018 in werking getreden. De regering heeft de initiële opbrengsten bevestigd naar aanleiding van de begrotingscontrole. De RVA en de FPD hebben hun ramingen daaraan aangepast.

<sup>197</sup> De benaming verwijst naar overeenkomsten die worden gesloten overeenkomstig de artikelen 81 en 81bis van het koninklijk besluit van 21 december 2001 dat de voorwaarden vastlegt voor de terugbetaling van geneesmiddelen.

<sup>198</sup> De nieuwe berekeningswijze is vastgelegd in artikel 40 van de wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen.

<sup>199</sup> Rekenhof, Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2018, Deel II, Hoofdstuk 2, p. 55. Te raadplegen op <https://www.rekenhof.be/>

Er bestaat ook een Franse versie van dit verslag.  
Il existe aussi une version française de ce rapport.

[REDACTED]

**ADRES**  
Rekenhof  
Regentschapsstraat 2  
B-1000 Brussel

**TEL.**  
+32 2 551 81 11

**FAX**  
+32 2 551 86 22

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



# Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018

Rapport adopté en assemblée générale de la Cour des comptes du 23 mai 2018

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ **2**

## TABLE DES MATIÈRES

<b>Introduction</b>	<b>5</b>
<b>PARTIE I</b>	<b>6</b>
<b>Programme de stabilité 2018-2021 et exposé général</b>	<b>6</b>
<b>1 Présentation schématique</b>	<b>6</b>
<b>2 Paramètres macroéconomiques</b>	<b>7</b>
<b>3 Conformité du budget 2018 ajusté avec le programme de stabilité 2018-2021</b>	<b>7</b>
3.1 Objectif budgétaire structurel pour l'année 2018 (budget initial)	7
3.2 Détermination de l'effort budgétaire par le comité de monitoring	8
3.3 Corrections techniques et mesures prises en conclave budgétaire	9
3.3.1 Corrections techniques	9
3.3.2 Réestimation de mesures adoptées antérieurement	10
3.3.3 Mesures nouvelles contribuant à la réalisation de l'effort budgétaire	11
3.4 Avis du Conseil supérieur des Finances sur la trajectoire 2018-2021	11
3.5 Exposé général et programme de stabilité 2018-2021	12
3.5.1 Trajectoire budgétaire de l'entité I	12
3.5.2 La neutralisation par l'entité I de l'effet du tax shift sur l'IPP régional	12
3.5.3 Le recours à la clause de flexibilité	13
3.5.4 L'évolution du taux d'endettement	14
3.5.5. La croissance maximale des dépenses primaires nettes	15
3.5.6. Le solde nominal de financement	15
3.5.7 Synthèse	15
3.6 Examen du programme de stabilité 2018-2021 par la Commission européenne	15
<b>4 Solde budgétaire et de financement</b>	<b>16</b>
4.1 Solde budgétaire et solde de financement de l'État fédéral	16
4.2 Solde budgétaire et solde de financement de la sécurité sociale	18
4.3 Solde de financement de l'entité I	19
4.4 Solde de financement de l'entité II	19
<b>5 Solde structurel</b>	<b>19</b>
<b>PARTIE II</b>	<b>21</b>
<b>Recettes de l'Entité I</b>	<b>21</b>
<b>CHAPITRE I</b>	<b>21</b>
<b>Recettes du pouvoir fédéral</b>	<b>21</b>
<b>1 Évolution générale des recettes</b>	<b>21</b>
<b>2 Recettes fiscales</b>	<b>22</b>
2.1 Évolution des recettes de caisse	22

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/**3**

<b>2.2</b>	Estimation de base par le SPF Finances	<b>23</b>
<b>2.3</b>	Recettes fiscales (base SEC) après le conclave	<b>24</b>
<b>2.3.1.</b>	Corrections techniques	<b>25</b>
<b>2.3.2.</b>	Incidence complémentaire des mesures fiscales	<b>26</b>
<b>3</b>	<b>Recettes non fiscales</b>	<b>30</b>
<b>3.1</b>	Aperçu général	<b>30</b>
<b>3.2</b>	Participations de l'État dans les institutions financières	<b>30</b>
<b>3.3</b>	Contributions des institutions financières au fonds de garantie pour les services financiers	<b>31</b>
<b>CHAPITRE II</b>		<b>33</b>
<b>Recettes de la sécurité sociale</b>		<b>33</b>
<b>1.</b>	Évolution générale des recettes	<b>33</b>
<b>2.</b>	Recettes des IPSS	<b>34</b>
<b>2.1</b>	ONSS	<b>34</b>
<b>2.2</b>	Inasti	<b>34</b>
<b>2.3</b>	Mesures prises lors du contrôle budgétaire	<b>34</b>
<b>2.4</b>	Lutte contre la fraude sociale	<b>35</b>
<b>3.</b>	Financement de la sécurité sociale	<b>35</b>
<b>3.1</b>	Dotation de l'État fédéral	<b>36</b>
<b>3.2</b>	Financement alternatif	<b>36</b>
<b>PARTIE III</b>		<b>39</b>
<b>Dépenses de l'Entité I</b>		<b>39</b>
<b>CHAPITRE I</b>		<b>39</b>
<b>Budget général des dépenses - Introduction</b>		<b>39</b>
<b>1</b>	<b>Évolution générale des crédits de dépenses</b>	<b>39</b>
<b>2</b>	<b>Provisions interdépartementales</b>	<b>41</b>
<b>3</b>	<b>Financement des entités fédérées</b>	<b>42</b>
<b>4</b>	<b>Documents budgétaires manquants et incomplets</b>	<b>43</b>
<b>CHAPITRE II</b>		<b>45</b>
<b>Budget général des dépenses - Sections</b>		<b>45</b>
<b>Section 02 – SPF Chancellerie du Premier ministre</b>		<b>45</b>
<b>1</b>	Subvention à la Régie des bâtiments	<b>45</b>
<b>2</b>	Reconstruction du Shape-Village	<b>45</b>
<b>Section 12 – SPF Justice</b>		<b>46</b>
<b>1.</b>	Situation générale des crédits	<b>46</b>
<b>2.</b>	Programme 12.56.11 – Aide juridique de deuxième ligne	<b>46</b>

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/4

<b>Section 13 – SPF Intérieur</b>	<b>49</b>
1      Remarques générales sur le budget du SPF	49
2      Dotation Fedasil	49
3      Division organique 71 : Fonds européen fédéral pour l'asile et la migration (AMIF) et la sécurité intérieure (ISF)	50
<b>Section 16 – Défense</b>	<b>52</b>
1      Généralités	52
2      Stabilisation des dépenses en matière de défense	52
3      Provision interdépartementale	54
<b>Section 18 – SPF Finances</b>	<b>55</b>
1      Aperçu général	55
2      Engagement de 141 douaniers	56
<b>Section 19 – Régie des bâtiments</b>	<b>57</b>
1      Transferts en capital	57
2      Transferts de revenus	59
<b>Section 25 – SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement</b>	<b>60</b>
1      Programme 25.55.9 - Fonds « responsabilisation climat »	60
2      Programme 25.59.0 - Dotation à l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé (AFMPS)	61
<b>Section 44 – SPP Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale</b>	<b>64</b>
<b>CHAPITRE III</b>	<b>65</b>
<b>Dépenses de la sécurité sociale</b>	<b>65</b>
1 <b>Évolution générale des dépenses</b>	<b>65</b>
2 <b>Commentaires sur les mesures</b>	<b>66</b>
2.1    Généralités	66
2.2    Onem – starter jobs	66
2.3    Inami –Indemnités	66
2.4    Inami –Soins de santé	67
2.5    Onem –SFP – Fin de carrière douce	67

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ **5**

## Introduction

Conformément aux dispositions de l'article 54 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, la Cour des comptes transmet à la Chambre des représentants, dans le cadre de sa mission d'information en matière budgétaire, les commentaires et observations qu'appelle l'examen des projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année 2018<sup>1</sup>. L'exposé général, le budget ajusté des voies et moyens et le budget général ajusté des dépenses ont été déposés à la Chambre des représentants le 27 avril 2018, soit avant la date du 30 avril prévue par la loi<sup>2</sup>.

Afin de limiter les risques d'erreur matérielle ou d'interprétation éventuellement erronée de données budgétaires, les principales observations de la Cour des comptes<sup>3</sup> ont été discutées avec les représentants de la ministre du Budget et du ministre des Finances lors de deux réunions organisées le 22 mai 2018.

<sup>1</sup> Doc. parl., Chambre, 27 avril 2018, DOC 54 3035/001 (exposé général), Doc. parl., Chambre, 27 avril 2018, DOC 54 3036/001 (budget des voies et moyens) et Doc. parl., Chambre, 27 avril 2018, DOC 54 3037/001 et 3037/002 (budget général des dépenses).

<sup>2</sup> Article 45 de la loi du 22 mai 2003.

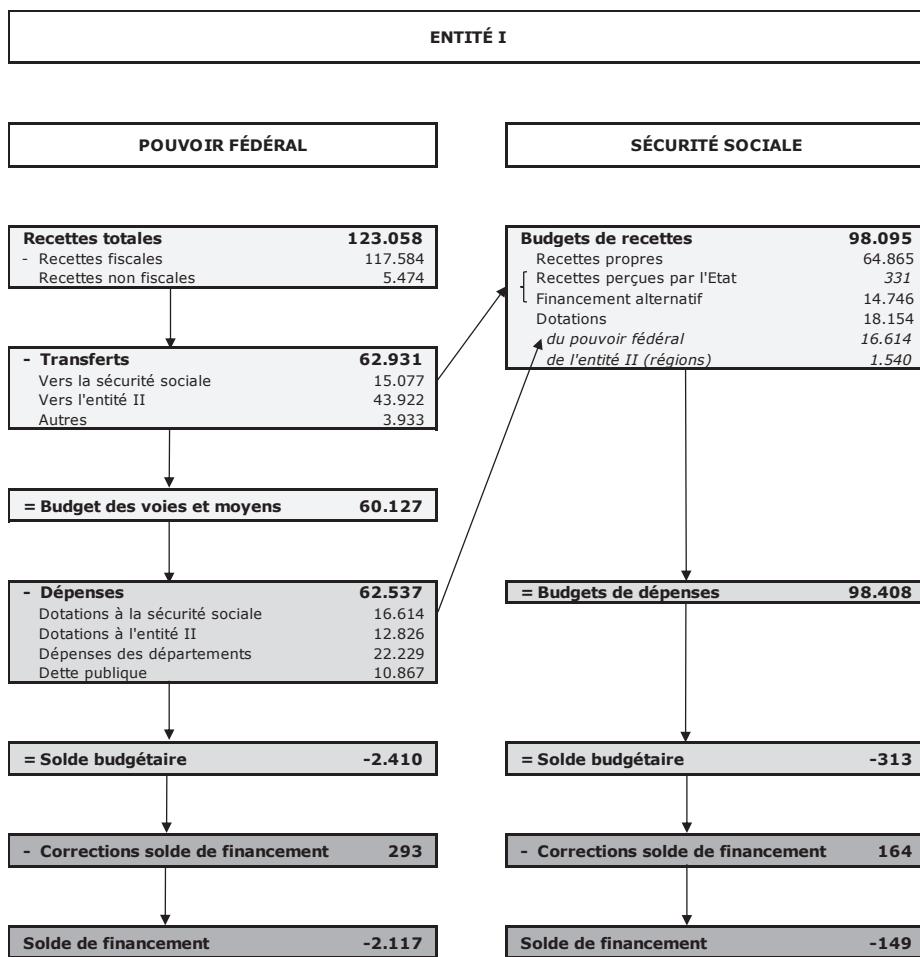
<sup>3</sup> Voir les lettres de la Cour des comptes du 4 mai 2016 adressées au président de la Chambre des représentants et portant les références A5-3.711.880 B1 et A5-3.711.880 L1.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/6

## PARTIE I

# Programme de stabilité 2018-2021 et exposé général

### 1 Présentation schématique



## **2 Paramètres macroéconomiques**

Pour élaborer ses propositions budgétaires, le gouvernement s'est basé sur les estimations à politique inchangée du comité de monitoring du 14 mars 2018, lesquelles s'appuyaient sur les prévisions du budget économique du Bureau fédéral du Plan (BFP), publié le 8 février 2018, et plus particulièrement sur un taux de croissance du PIB de 1,8%.

Les perspectives économiques du BFP 2018-2023 et les prévisions économiques du printemps 2018 de la Commission européenne ont confirmé cette hypothèse de croissance.

À l'occasion du budget initial, le gouvernement avait introduit une correction conjoncturelle de 368 millions d'euros pour tenir compte d'une hypothèse de croissance du PIB supérieure à celle qui était reprise dans le budget économique du BFP du mois de juin 2017. La concrétisation de cette hypothèse a conduit à ne plus prendre en compte la correction précitée dans le présent ajustement budgétaire.

En matière d'indexation, le comité de monitoring a pris en considération les adaptations de l'indice des prix et de l'indice santé aux données du budget économique de février 2018. Ce dernier indice s'élève désormais à 1,6% au lieu de 1,4%. Sur cette base, l'indice-pivot sera dépassé en septembre 2018, ce qui influencera la fixation des traitements et des allocations sociales. La Cour des comptes signale que le 8 mai dernier, le BFP a considéré que le dépassement de l'indice-pivot aurait désormais lieu en août 2018.

Par mesure d'économie, le conseil des ministres du 30 mars dernier a toutefois neutralisé l'effet de l'augmentation du taux d'inflation sur les crédits de fonctionnement et d'investissement des départements et des organismes d'intérêt public. Ces crédits ont donc été réduits de 20 millions d'euros par rapport aux propositions du comité de monitoring.

Par ailleurs, le 20 avril dernier, l'Institut des comptes nationaux (ICN) a transmis à la Commission européenne les tableaux récapitulatifs des comptes des administrations publiques pour l'année 2017. Ces données ont été insérées dans le programme de stabilité 2018-2021 (voir point 3.5.1 ci-dessous). Vu le calendrier de publication de l'exposé général, les tableaux repris dans celui-ci n'ont pas pu utiliser ces données.

## **3 Conformité du budget 2018 ajusté avec le programme de stabilité 2018-2021**

### **3.1 Objectif budgétaire structurel pour l'année 2018 (budget initial)**

En vertu de leurs obligations européennes, les pouvoirs publics belges doivent se conformer à une trajectoire d'assainissement structurel en matière budgétaire en améliorant leur solde structurel consolidé de 0,60% du PIB par an. Une fois l'équilibre atteint, ils ne pourront plus s'en écarter que de manière très limitée et moyennant certaines conditions restrictives.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/**8**

Sur la base des données reprises dans le programme de stabilité 2018-2021 (p. 13), le solde structurel de l'ensemble des administrations publiques est de -0,9% du PIB en 2017, alors qu'il était de -1,8% en 2016<sup>4</sup>.

Selon le budget initial 2018, l'amélioration attendue du solde structurel consolidé de l'ensemble des administrations publiques devrait être de 0,27% du PIB, soit un pourcentage inférieur à celui prévu dans le programme de stabilité 2017-2020 du mois d'avril 2017 (0,62%). La Commission européenne avait en conséquence émis des réserves sur le respect de la trajectoire d'assainissement belge<sup>5</sup>.

L'amélioration prévue pour l'entité I<sup>6</sup> lors du budget initial 2018 était de 0,25%, alors que le programme de stabilité 2017-2020 prévoyait une amélioration de 0,60%. Le solde structurel attendu de l'entité I s'établissait à -0,68% du PIB à la fin de l'année 2018.

### **3.2 Détermination de l'effort budgétaire par le comité de monitoring**

Selon l'actualisation effectuée par le comité de monitoring, le 14 mars 2018, le solde structurel 2018 de l'entité I est évalué à -4.496 millions d'euros, soit une détérioration de 1.442 millions d'euros (-0,31% du PIB). Ces chiffres résultent de plusieurs éléments :

- une évolution défavorable du solde nominal de financement (556 millions d'euros), laquelle résulte entre autres de réalisations insuffisantes en sécurité sociale (-312 millions d'euros), alors qu'à l'inverse, le solde de financement de l'État stricto sensu s'améliorait de 223 millions d'euros. Par ailleurs, le comité de monitoring n'a plus tenu compte de la correction conjoncturelle de 368 millions d'euros<sup>7</sup> ainsi que des « mesures non réparties<sup>8</sup> » (98 millions d'euros), inscrits au budget initial ;
- une réduction de la correction « *output gap* »<sup>9</sup>, en raison de l'amélioration conjoncturelle (640 millions d'euros) ;
- une neutralisation plus importante que prévu des mesures non récurrentes et des transferts aux communautés et régions, conduisant à une dégradation supplémentaire du solde structurel de 247 millions d'euros.

---

<sup>4</sup> Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2018, DOC 54 2689/003, p. 135.

<sup>5</sup> Commission européenne, Opinion of 22.11.2017 on the Draft Budgetary Plan of Belgium, 22 November 2017, C (2017) 8011 final.

<sup>6</sup> L'entité I comprend l'État fédéral et la sécurité sociale. L'entité II comprend les communautés, les régions et les pouvoirs locaux.

<sup>7</sup> La fin de la prise en compte de la correction conjoncturelle s'explique par la réalisation du taux de croissance du PIB 2018, qui justifiait son inscription dans le budget initial.

<sup>8</sup> Il s'agissait essentiellement d'une correction liée à la sous-utilisation des crédits, dans l'incertitude au moment du budget initial, des SPF, organismes et des institutions publiques concernés.

<sup>9</sup> Voir « correction *output gap* », point 3.3.1 ci-dessous.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ **9**

### **3.3. Corrections techniques et mesures prises en conclave budgétaire**

Le conseil des ministres du 30 mars 2018 a basé ses travaux budgétaires sur un effort de 1.417 millions d'euros. Ce choix s'inscrit dans la recommandation formulée par le Conseil supérieur des Finances (CSF) en mars 2018 puisque le déficit structurel de l'entité I (-0,68%) s'établirait à un pourcentage proche de celui retenu par le CSF comme point de départ de la trajectoire budgétaire 2018-2021 (-0,66%).

Sur la base des données disponibles au 30 mars 2018, le chiffre de 1.417 millions d'euros correspondait à une amélioration structurelle de 0,15% par rapport aux réalisations 2017.

#### **3.3.1 Corrections techniques**

L'effort de 1.417 millions d'euros a été réduit d'un montant global de 826,3 millions d'euros suite à trois corrections techniques.

##### *Correction « tax shift »*

Conformément aux règles du SEC, le conseil des ministres du 30 mars 2018 a imputé, pour 2018, le coût des mesures supplémentaires liées au tax shift à la charge de l'entité I, en ce compris le coût correspondant à la réduction des centimes additionnels à l'IPP des régions et des communes au cours de cette même année (462,6 millions d'euros). À partir de 2019, cette réduction sera imputée annuellement à la charge des entités fédérées<sup>10</sup>.

Le gouvernement a estimé qu'en raison de son caractère non récurrent pour l'entité I, cette diminution de recettes de 462,6 millions d'euros devait être retranchée, au titre de correction technique (opération one-off), de l'effort structurel qu'il devait fournir. La Cour renvoie pour le surplus au point 3.5.2 ci-dessous.

##### *Correction « versements anticipés à l'impôt des sociétés »*

Selon la Banque nationale de Belgique (BNB), les versements anticipés des entreprises ont retrouvé en 2017 des niveaux comparables à ceux qui avaient cours avant la crise de 2008. Ce rétablissement s'explique, selon elle, par une amélioration de la conjoncture économique mais également par diverses adaptations légales telles que la réduction des intérêts notionnels et le relèvement de la majoration d'impôts en cas de versements anticipés insuffisants, à savoir 2,25% en 2017 et 6,75% en 2018. Partant de ce constat, la BNB a évalué la part structurelle de l'amélioration constatée à 40% des recettes supplémentaires<sup>11</sup>. Le comité de monitoring a retenu cette évaluation pour la détermination de l'effort structurel à fournir lors de l'ajustement du budget 2018.

---

<sup>10</sup> Dans un avis rendu le 9 septembre 2013, l'ICN a estimé que les centimes additionnels à l'IPP régional ne doivent être enregistrés dans la comptabilité des entités bénéficiaires qu'au moment de l'enrôlement de l'impôt, c'est à dire au plus tôt au cours de l'année fiscale suivante. A contrario, les montants perçus à la source, sous la forme de précompte professionnel ou de versements anticipés, doivent être considérés comme des recettes propres de l'autorité fédérale au moment de leur perception.

<sup>11</sup> BNB. *Rapport 2017. Évolution économique et financière*, 23 février 2018, p. 139-140.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/**10**

Le conseil des ministres du 30 mars dernier a porté cette part structurelle à 50%. Cette décision a conduit à une réduction de l'effort structurel, par rapport aux estimations du comité de monitoring, de 216,7 millions d'euros à partir de 2018.

La Cour des comptes renvoie à cet égard aux commentaires formulés dans la partie II du présent rapport.

#### *Correction « output gap »*

Pour mieux apprêhender les efforts budgétaires fournis, le solde structurel des pouvoirs publics est déterminé en neutralisant l'influence favorable ou défavorable de la conjoncture économique. Cette neutralisation se détermine sur la base d'un « *output gap* », reflétant l'écart entre, d'une part, les recettes et les dépenses attendues dans une situation conjoncturelle normale (ou potentielle) et, d'autre part, les recettes et les dépenses effectives. En cas de conjoncture défavorable, l'entité publique enregistre des dépenses supérieures et des recettes inférieures à celles qui découleraient d'une situation conjoncturelle normale, de sorte que l'*output gap* est négatif. A l'inverse, en cas de conjoncture anormalement favorable, l'*output gap* devient positif.

Lors de l'établissement de son budget initial, le gouvernement a tenu compte d'un PIB effectif inférieur à son PIB potentiel. La neutralisation de l'*output gap* avait permis de réduire l'effort requis de la part de l'entité I de quelque 1.015 millions d'euros au moment du budget initial<sup>12</sup>. Le taux de croissance du PIB de 1,8% prévu par le BFP lors de ses prévisions de février 2018 a conduit le comité de monitoring à ramener cette neutralisation conjoncturelle à 376 millions d'euros<sup>13</sup>.

S'appuyant sur les nouvelles estimations du BFP (-0,28% au lieu de -0,20%), le conseil des ministres du 30 mars 2018 a actualisé la valeur de l'*output gap*, ce qui lui a permis de réduire l'effort structurel à fournir par l'entité I en 2018 de 146 millions d'euros par rapport à l'évaluation du comité de monitoring.

#### **3.3.2 Réestimation de mesures adoptées antérieurement**

Outre ces corrections techniques, l'effort budgétaire a également pu être limité grâce à la prise en compte de recettes supérieures à celles qui étaient attendues par le comité de monitoring, pour un montant de 353,8 millions d'euros.

Il s'agit essentiellement de recettes relatives au projet *Crossborder* (150,9 millions d'euros), pour l'appui à la perception des amendes routières. Pour le surplus, le gouvernement estime pouvoir bénéficier de diminutions des charges d'intérêt (29,0 millions d'euros), ainsi que de la révision du rendement de certaines mesures adoptées

<sup>12</sup> En 2017, la neutralisation s'élevait à 1.495 millions d'euros.

<sup>13</sup> Selon le CSF, l'*output gap* négatif continuera à se réduire pour devenir nul en 2019, légèrement positif en 2020-2022 pour redevenir nul en 2023. Les trajectoires d'assainissement proposées par le CSF tiennent compte de l'effet de cette amélioration sur l'effort à fournir par les pouvoirs publics.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/**11**

antérieurement en matière de sécurité sociale (99,3 millions d'euros) et de fiscalité (74,5 millions d'euros).

### **3.3.3 Mesures nouvelles contribuant à la réalisation de l'effort budgétaire**

Les corrections techniques (826,3 millions d'euros) et le rendement plus favorable des mesures antérieurement adoptées (353,8 millions d'euros) ont permis au gouvernement de limiter les mesures nouvelles à 256,1 millions d'euros (y compris une dépense nouvelle de 18,4 millions d'euros pour faire face à la double cohorte de médecins en formation en 2018). Ce montant de 256,1 millions d'euros correspond à des réductions de dépenses (107,6 millions d'euros), à de nouvelles recettes fiscales (77,0 millions d'euros) et non fiscales (21,5 millions d'euros) ainsi qu'à un renforcement des mesures contre la fraude sociale et la fraude fiscale (50,0 millions d'euros). La Cour renvoie aux commentaires qu'elle formule à l'égard de ces mesures dans la partie II du présent rapport.

### **3.4 Avis du Conseil supérieur des Finances sur la trajectoire 2018-2021**

Dans un avis rendu en mars 2018, la section « Besoin de financement des pouvoirs publics » du CSF a formulé ses recommandations sur les objectifs budgétaires pour la période 2018 à 2021.<sup>14</sup>

Le CSF s'appuie notamment sur un déficit structurel de 0,94% du PIB pour l'entité I et de 0,06% pour l'entité II en 2017. Partant du constat que l'assainissement structurel se limiterait à 0,25% du PIB en 2018, elle a tout d'abord estimé que l'équilibre budgétaire serait atteint en 2020, alors que les précédents avis prévoyaient la réalisation de l'équilibre structurel en 2019.

Pour résorber le déficit structurel des pouvoirs publics belges, estimé à 0,75% du PIB à la fin de l'année 2018, le CSF a retenu deux trajectoires, se distinguant par le rythme d'assainissement :

- la première trajectoire, qu'il recommande, propose de répartir l'effort entre 2019 et 2020, à hauteur de respectivement 0,60% et 0,15% du PIB. L'entité I devrait contribuer à cet effort à hauteur de 0,52% et de 0,13% ;
- la seconde, qu'il qualifie d'alternative, propose de répartir cet effort de manière équilibrée entre 2019 et 2020, soit 0,38% du PIB par an. Dans cette hypothèse, l'effort de l'entité I s'élèverait à 0,32% du PIB en 2019 et à 0,33% en 2020.

Exprimé en termes absolus, l'effort cumulé 2019-2020 de 0,65% du PIB de l'entité I représente quelque 2,9 milliards d'euros<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> CSF, section « Besoin net de financement des pouvoirs publics », Avis Trajectoire budgétaire en préparation du programme de stabilité 2018-2021, mars 2018.

<sup>15</sup> Sur base d'un PIB estimé à 453,3 milliards d'euros en 2018.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/**12**

### **3.5 Exposé général et programme de stabilité 2018-2021**

#### **3.5.1 Trajectoire budgétaire de l'entité I**

Le programme de stabilité 2018-2021 a été finalisé à la fin du mois d'avril 2018, suite à l'accord de coopération entre toutes les entités concernées, qui se sont engagées à atteindre individuellement l'équilibre structurel au cours de l'année 2020 et à maintenir celui-ci par la suite.

La trajectoire budgétaire de l'entité I retenue par le gouvernement fédéral fixe l'amélioration structurelle à 0,13% du PIB en 2019 et à 0,56% en 2020. Le programme de stabilité ne détaille pas les mesures concrètes que le gouvernement envisage de prendre pour répondre à cet engagement, au vu notamment de la dégradation prévue du déficit public de 0,3% du PIB à politique inchangée en 2019<sup>16</sup>.

Pour 2018, le déficit structurel de l'entité I, après le contrôle budgétaire, s'établirait, selon l'exposé général, à -3.147 millions d'euros, soit -0,69% du PIB<sup>17</sup>. Sur la base des réalisations 2017 mentionnées dans l'exposé général (-0,76% du PIB), cet objectif implique une amélioration en 2018 du solde structurel de 0,06% du PIB<sup>18</sup>, soit un taux inférieur à celui qui était prévu lors du dépôt du budget initial (0,25%) et du programme de stabilité 2017-2020 (0,60%).

Suite à la dernière actualisation des chiffres 2017, transmis le 20 avril dernier à la Commission européenne par l'ICN, le pourcentage de 0,06%, repris dans l'exposé général, a été porté à 0,16%<sup>19</sup>. Ces chiffres prévoient en effet pour l'entité I un solde de financement 2017 moins favorable de 417 millions d'euros (environ 0,1% du PIB).

#### **3.5.2 La neutralisation par l'entité I de l'effet du tax shift sur l'IPP régional**

Comme mentionné plus haut (point 3.3.1), le gouvernement fédéral a déduit de son effort structurel un montant de 462,6 millions d'euros, qui correspond à la baisse du précompte professionnel en 2018, résultant de la mise en œuvre de la seconde phase du tax shift. Cette baisse du précompte professionnel sera répercutée en 2019 sur l'IPP régional.

La Cour des comptes signale que le comité de concertation n'a pas intégré cette correction technique pour la répartition de l'effort structurel entre entités. Il en résulte que le programme de stabilité reprend sans correction la trajectoire alternative préconisée par le CSF pour l'entité II.

<sup>16</sup> BFP, perspectives économiques 2018-2023, 22 mars 2018, p. 30.

<sup>17</sup> Cette légère dégradation (-0,01%) par rapport au chiffre retenu à l'issue du conclave (-0,68% du PIB) s'explique par le recalcul des transferts aux autres pouvoirs publics.

<sup>18</sup> L'écart constaté par rapport au pourcentage d'amélioration retenu lors du conseil des ministres du 30 mars 2018 (0,16% du PIB) s'explique par le fait que les corrections techniques dont il est question au point 3.3.1 influencent favorablement, à concurrence de 333 millions d'euros (0,1% du PIB), le solde structurel de 2017. L'amélioration structurelle s'élève à -0,04% du PIB en 2018 s'il n'est pas tenu compte de la neutralisation de l'IPP régional (voir point 3.5.2).

<sup>19</sup> Programme de stabilité, p. 13.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/**13**

En d'autres termes, ni l'entité I ni l'entité II ne prennent en compte cette diminution de recettes fiscales prévues en 2018 dans le programme de stabilité 2018-2021<sup>20</sup> (voir le tableau de répartition de l'effort budgétaire, page 13).

La Cour rappelle à cet égard que la Commission européenne ne se prononce pas sur la manière dont chacune des entités publiques belges respecte individuellement ses obligations budgétaires mais uniquement sur leur proposition consolidée.

Elle fait enfin remarquer que les commentaires qui précèdent s'appliquent non seulement à l'année 2018 mais à toute année au cours de laquelle une réforme fiscale modifiant le rendement de l'IPP régional serait mise en œuvre, et plus particulièrement lors de la troisième phase du tax shift en 2020.

### **3.5.3 Le recours à la clause de flexibilité**

Comme l'indique le programme de stabilité 2018-2021<sup>21</sup> (pp. 13-15), le gouvernement fédéral et les entités fédérées entendent œuvrer à une adaptation de la clause de flexibilité en matière d'investissements publics et en matière de réformes structurelles. À cet effet, un document, intitulé « Revision of the investment clause - position paper », a été transmis aux autorités européennes.

Cette demande d'exonération se justifie par l'incidence de ces dépenses sur le potentiel de croissance de l'économie. De son côté, le CSF estime opportun d'augmenter les investissements publics, en particulier ceux qui ont un impact positif sur l'activité économique, le potentiel de production de l'économie et la soutenabilité de la dette<sup>22</sup>.

À l'heure actuelle, ces mesures peuvent faire l'objet d'une déviation temporaire de la trajectoire budgétaire, mais seulement en respectant des conditions contraignantes. Ainsi, à titre d'exemple, la neutralisation des dépenses d'investissement n'est autorisée que dans le cas d'une situation économique fortement dégradée (*output gap* inférieur à -1,5% du PIB).

L'assouplissement de la clause de flexibilité permettrait de neutraliser, dans le cadre de l'effort budgétaire belge, plusieurs dépenses d'investissement. Un premier volet du Pacte d'investissement porte sur un montant maximal de neuf milliards d'euros au cours des années 2020-2021, dont 1,7 milliard d'euros pour l'entité I. L'objectif poursuivi est de procéder aux investissements stratégiques prévus par le Pacte national, à savoir 60 milliards d'euros d'ici 2030<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Cette absence de prise en compte est limitée à l'année 2018 puisqu'à partir de l'année suivante, les régions assumeront effectivement la baisse de leurs recettes découlant de l'approfondissement du tax shift.

<sup>21</sup> Programme de stabilité de la Belgique 2018-2021, pp. 13-15 et 40-60.

<sup>22</sup> CSF, section « Besoin net de financement des pouvoirs publics », Avis Trajectoire budgétaire en préparatoire du programme de stabilité 2018-2021, mars 2018, p. 12, 41-44.

<sup>23</sup> Programme de stabilité de la Belgique 2018-2021, pp. 13-15 et 40-60 et Programme national de réforme 2018-2021, p. 35.

**Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/14**

À l'heure actuelle, aucune décision n'a encore été arrêtée par les instances européennes et aucun calendrier n'est prévu pour l'aboutissement des négociations en cours. En conséquence, le programme de stabilité n'a pas tenu compte d'une éventuelle neutralisation des investissements publics. En attendant, la Commission européenne insiste sur le recours au partenariat public-privé et aux modes de financement alternatif.

La Cour des comptes rappelle par ailleurs que l'objectif à moyen terme de la Belgique (OMT) pourrait être adapté au cours de l'année 2019. Pour la détermination de cet OMT, les instances européennes tiennent compte à la fois du niveau des investissements publics et de l'impact à long terme des réformes structurelles mises en œuvre par le gouvernement. La Cour des comptes ne dispose pas d'information sur une éventuelle révision de cet OMT qui dépend, in fine, des instances européennes.

**3.5.4 L'évolution du taux d'endettement**

Le taux d'endettement élevé de la Belgique oblige celle-ci à le réduire de 2% du PIB par an. Selon l'avis du CSF du mois de mars dernier, ce taux tend à se réduire spontanément, puisqu'à politique inchangée, c'est-à-dire hors décisions adoptées en conclave, il passerait de 102,8% du PIB en 2017 à 99,7% en 2021. Ce rythme est cependant insuffisant pour répondre aux exigences européennes.

L'avis du CSF contenait également des prévisions de décroissance du taux d'endettement en fonction des deux trajectoires d'assainissement proposées (voir point 3.4). Dans les deux cas, le taux d'endettement passerait de 102,8% du PIB en 2017 à un taux proche de 94% en 2021. Cette réduction satisferait aux critères retenus par la Commission européenne.

La trajectoire finalement retenue par le gouvernement fédéral implique que les conditions de respect du critère d'endettement seront plus difficilement rencontrées au cours de l'année 2018. La Cour des comptes souligne toutefois que dans le passé, la Commission européenne a fondé son appréciation sur des critères plus larges que le seul respect arithmétique de la norme de réduction d'endettement public. Ainsi, par exemple, la croissance nominale du PIB et la diminution du taux implicite de la dette permettent actuellement l'émergence d'un effet boule de neige négatif. Selon le programme de stabilité, ces divers éléments conduiraient à une réduction du taux d'endettement public de 103,1% en 2017 à 94,6% en 2021.

La Cour des comptes rappelle que le taux d'endettement mentionné dans l'exposé général et dans le programme de stabilité pour 2018 (101,2% du PIB) est établi sans intégrer d'éventuelles recettes exceptionnelles, provenant par exemple de la vente de participations financières.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/**15**

### **3.5.5. La croissance maximale des dépenses primaires nettes**

La Commission européenne examine également la croissance maximale des dépenses primaires nettes, c'est-à-dire hors charges d'intérêt, moyennant prise en compte du caractère discrétionnaire des dépenses concernées<sup>24</sup>.

À l'heure actuelle le CSF élabore une méthodologie permettant de l'appliquer aux différentes entités publiques.

### **3.5.6. Le solde nominal de financement**

La Commission examine également si le solde nominal de financement de l'ensemble des pouvoirs publics est plus favorable que le taux de -3% du PIB. Selon le programme de stabilité 2018-2021 (p. 13), cette condition est respectée en 2018 (-1% du PIB, dont -0,5% pour l'entité I). La Cour renvoie à la partie I, point 4 du présent rapport budgétaire.

### **3.5.7 Synthèse**

Évolution des efforts structurels à réaliser par l'entité I (en pourcentage du PIB)

Sources	Effort structurel	Objectif de solde structurel
Programme de stabilité 2017-2020 (avril 2017)	0,60%	-0,36%
Budget initial 2018 (décembre 2017)	0,25%	-0,68%
Comité de monitoring (14 mars 2018)	0,15%	-0,68%
Conseil des ministres (30 mars 2018)	0,15%	-0,68%
Exposé général (avril 2018)	0,06%	-0,69%
<i>(hors correction tax shift)</i>	<i>-0,04%</i>	<i>-0,79%</i>
Programme de stabilité 2018-2021 (avril 2018)	0,16%	-0,69%

Source : Cour des comptes

### **3.6 Examen du programme de stabilité 2018-2021 par la Commission européenne**

Dans ses prévisions économiques du mois de mai 2018, la Commission européenne estime que le solde structurel de l'ensemble des pouvoirs publics belges s'établit à -1,4% du PIB en 2018, soit un taux moins favorable de 0,6% que celui repris dans le programme de stabilité 2018-2021 (-0,8%). Par rapport à l'année 2017, selon la Commission, ce solde

<sup>24</sup> Pour plus de détails, voir le rapport initial de la Cour des comptes, doc. parl. Chambre DOC 54 2689/003, p. 143.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/**16**

structurel se dégrade de 0,1% du PIB, alors que le programme de stabilité fait état d'une légère amélioration de 0,16%<sup>25</sup>.

La Cour des comptes n'a pu disposer de la note technique expliquant comment la Commission européenne a établi cette prévision et rappelle que la méthodologie utilisée par la Commission européenne conduit généralement à un *output gap* moins favorable que celui qui est calculé par le BFP et par le gouvernement. En 2018, cet écart s'élèverait à environ 0,3% du PIB.

Pour le surplus, les prévisions économiques de printemps de la Commission mentionnent seulement qu'elle n'a pas pris en compte la perception des ressources en relation avec la lutte contre la fraude parce que les modalités pratiques de cette perception étaient insuffisamment documentées<sup>26</sup>.

Par ailleurs, la Commission estime que le solde structurel se dégradera en 2019 de 0,3% du PIB supplémentaire par rapport à l'année précédente.

## **4 Solde budgétaire et de financement**

### **4.1 Solde budgétaire et solde de financement de l'État fédéral**

Dans l'exposé général du budget 2018 ajusté, l'autorité fédérale évalue le solde budgétaire à -2.410 millions d'euros<sup>27</sup> et le solde de financement à -2.117 millions d'euros (-0,47 % du PIB) pour 2018. Le tableau 6 de l'exposé général donne un aperçu de la composition de ce solde de financement<sup>28</sup>. L'autorité fédérale estime les recettes fiscales et les charges d'intérêts directement en base SEC. L'estimation des recettes non fiscales et des dépenses primaires 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.

---

<sup>25</sup> Commission européenne, European Economic Forecast, spring 2018, mai 2018, p. 75.

<sup>26</sup> « Insufficiently specified tax collection associated with the fight against fraud was not included in the forecast. », op. cit., p. 75.

<sup>27</sup> Exposé général, p. 5 et p. 53.

<sup>28</sup> Exposé général, p. 13.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/**17**

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

<b>Description</b>	<b>Budget 2018 initial</b>		<b>Budget 2018 ajusté</b>	
	<b>Solde de financement</b>	<b>Solde budgétaire</b>	<b>Solde de financement</b>	<b>Solde budgétaire</b>
Recettes fiscales estimées en base SEC	119.090	119.090	119.583	119.583
- Dispense de précompte professionnel	-2.906	-2.906	-2.914	-2.914
- Différence entre SEC et caisse		-279		915
Sous-total : recettes fiscales, y compris la dispense de précompte professionnel	116.184	115.905	116.669	117.584
- Transferts de recettes fiscales	-63.185	-63.185	-62.917	-62.917
- Correction SEC sur les transferts de recettes fiscales - non fédéral	-9		-40	
- Correction SEC sur les transferts de recettes fiscales - autres	1.502		1.501	
<b>Recettes fiscales</b>	<b>54.492</b>	<b>52.720</b>	<b>55.213</b>	<b>54.667</b>
Recettes non fiscales estimées en base caisse	5.038	5.038	5.474	5.474
- Transferts de recettes non fiscales	-19	-19	-14	-14
- Correction recettes code SEC 8	-976		-1.161	
- Correction moment d'enregistrement	447		422	
<b>Recettes non fiscales</b>	<b>4.490</b>	<b>5.019</b>	<b>4.721</b>	<b>5.460</b>
Budget général des dépenses, crédits de liquidation sections 01 à 46	-51.407	-51.407	-51.670	-51.670
- Correction pour les intérêts compris dans ces crédits	46	46	46	46
- Sous-utilisation	900		942	
- Contribution RNB (section 52)	-3.172		-3.172	
- Dépenses primaires du budget de la dette (section 51)	-29	-29	-28	-28
- Correction dépenses code SEC 8	184		205	
- Correction moment d'enregistrement	194		340	
<b>Dépenses primaires</b>	<b>-53.284</b>	<b>-51.390</b>	<b>-53.337</b>	<b>-51.652</b>
Charges d'intérêts estimées en base SEC (section 51)	-8.871	-8.871	-8.686	-8.686
- Correction intérêts d'autres sections	-46	-46	-46	-46
- Correction intérêts des organismes à consolider	-24		-31	
<b>Charges d'intérêts</b>	<b>-8.941</b>	<b>-8.917</b>	<b>-8.763</b>	<b>-8.732</b>

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/18

<b>Solde primaire des organismes à consolider</b>	<b>78</b>	<b>-6</b>
<b>Corrections non ventilées</b>	<b>29</b>	<b>55</b>
<b>Dépenses code SEC 8 de la section 51 (hors achat de titres dans le cadre de la gestion de la dette)</b>	<b>-2.110</b>	<b>-2.153</b>
<b>Solde pouvoir fédéral</b>	<b>-3.136</b>	<b>-4.678</b>
		<b>-2.117</b>
		<b>-2.410</b>

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 (Bosa), la Cour des comptes constate que les corrections précitées sont globalement étayées de manière suffisante.

**Recettes fiscales : différence entre SEC et caisse**

Pour se conformer à la réglementation SEC, 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 (il s'agit de la détermination des recettes fiscales en base de caisse transactionnelle)<sup>29</sup>. Ainsi, les recettes fiscales correspondent aux enrôlements sous-jacents ou à l'activité économique.

L'exposé général tient compte, dans le budget 2018 ajusté, d'un glissement sur les recettes estimées en base SEC de +915 millions d'euros pour déterminer les recettes de caisse (contre -279 millions d'euros dans le budget 2018 initial). 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.

L'essentiel de la correction concerne l'ISoc dont les rôles de fin 2017 n'ont été intégrés aux recettes de caisse qu'en 2018.

**Dépenses primaires : sous-utilisation**

La sous-utilisation totale pour l'entité I est restée inchangée par rapport au budget initial (1.191 millions d'euros). Ces dernières années, le gouvernement a chaque fois réalisé la sous-utilisation prévue<sup>30</sup>.

**4.2 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 -149 millions d'euros (-0,03 % du PIB) en 2018. Le tableau 18 de l'exposé

<sup>29</sup> Par souci d'exhaustivité, la Cour des comptes signale que les recettes fiscales selon le SEC ne sont donc pas encore déterminées sur la base de droits constatés. Quand tel sera le cas, les corrections nécessaires devront aussi être apportées pour la partie qui n'est pas perçue.

<sup>30</sup> En 2017, la sous-utilisation réalisée sur les dépenses primaires s'est élevée à 1.313 millions d'euros.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/**19**

général contient un relevé des corrections SEC apportées au solde budgétaire pour déterminer le solde de financement de la sécurité sociale<sup>31</sup>.

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

Dans l'exposé général et le programme de stabilité 2018-2021, le gouvernement estime le solde de financement 2018 de l'entité I (pouvoir fédéral et sécurité sociale) à -2.266 millions d'euros (-0,50 % du PIB)<sup>32</sup>.

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

Le programme de stabilité 2018-2021 tient compte d'un solde de financement de -0,48 % du PIB (-2.187 millions d'euros) pour l'entité II en 2018<sup>33</sup>. Par rapport au budget initial (-2.481 millions d'euros), il s'agit d'une amélioration de 294 millions d'euros ou 0,07 % du PIB.

Le solde de financement de l'entité II repris dans le programme de stabilité 2018-2021 se base sur l'avis du CSF de mars 2018. Cet avis préconisait un solde de financement de l'entité II de -0,40 % du PIB<sup>34</sup> en tenant compte de l'incidence unique de la révision du facteur d'autonomie (-0,31 % du PIB). Cependant, le programme de stabilité a pris comme point de départ les données d'exécution 2017 les plus récentes<sup>35</sup>, de sorte qu'il préconise un solde de financement de 0,48 % du PIB.

La Cour des comptes constate que le programme de stabilité 2018-2021 ne contient pas d'information quant à la répartition de l'objectif budgétaire de l'entité II entre les communautés, les régions et les pouvoirs locaux.

La Cour souligne que le comité de monitoring du 14 mars 2018 a indiqué qu'à politique inchangée, le solde de financement de l'entité II s'élèverait à -0,52 % du PIB (-2.367 millions d'euros). Il s'agit de l'estimation du solde de financement des communautés et des régions (-2.502 millions d'euros ou -0,55 % du PIB) et des pouvoirs locaux (+134 millions d'euros ou +0,03 % du PIB). L'estimation pour les communautés et les régions tient compte des budgets initiaux établis par elles et d'un certain nombre de dépenses tenues en dehors des objectifs budgétaires (qui concernent surtout la révision des facteurs d'autonomie et plusieurs investissements). Pour les pouvoirs locaux, l'estimation s'appuie sur les prévisions d'automne de la BNB.

### **5 Solde structurel**

Le solde structurel exclut les mesures non récurrentes mais intègre une correction cyclique qui repose sur l'écart de production (*output gap*). Lorsque la production réelle

<sup>31</sup> Exposé général, p. 40-41.

<sup>32</sup> Exposé général, p. 10, et programme de stabilité de la Belgique 2018-2021, p. 13.

<sup>33</sup> L'exposé général du budget 2018 ajusté aborde uniquement l'entité I.

<sup>34</sup> -0,39 % du PIB pour les communautés et les régions et -0,01 % du PIB pour les pouvoirs locaux.

<sup>35</sup> Voir le rapport EDP de l'ICN du 17 avril 2018 et le communiqué de presse de l'ICN du 20 avril 2018.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ **20**

(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 son effort 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 2018-2023 du BFP. L'écart de production négatif de la Belgique diminue de 0,4 % en 2018 pour atteindre 0,3 % du PIB (croissance réelle de 1,8 % contre une croissance potentielle de 1,4 %)<sup>36</sup>. La composante cyclique dont la Belgique peut tenir compte s'élève à 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 0,17 % du PIB en 2018 (contre 0,39 % en 2017).

Le programme de stabilité contient les soldes structurels prévus de l'entité I, de l'entité II et de la Belgique<sup>37</sup>.

Le solde structurel de la Belgique s'élèvera à -0,80 % du PIB en 2018, ce qui représente -3.623 millions d'euros. Le passage du besoin de financement (-4.453 millions d'euros ou -0,98 % du PIB) au solde structurel de la Belgique est opéré de la manière suivante :

- correction pour la composante cyclique relative à l'écart de production négatif (+775 millions d'euros ou +0,17 % du PIB) ;
- neutralisation des mesures uniques (+55 millions d'euros ou +0,01 % du PIB). Il s'agit :
  - de la neutralisation en 2018 par le pouvoir fédéral de coûts supplémentaires dans le cadre du tax shift à hauteur de 463 millions d'euros. Ces coûts seront supportés par l'entité II à partir de 2019 ;
  - de l'élimination des recettes non récurrentes à hauteur de -408 millions d'euros (prélèvement anticipé de l'épargne-pension et modification de la part des versements anticipés dans l'impôt des sociétés).

Le solde structurel de l'entité I s'améliorera de 0,16 % du PIB en 2018, contre 1,13 % du PIB en 2017. En ce qui concerne l'entité II, ces chiffres s'établissent respectivement à -0,10 % du PIB et -0,19 % du PIB. Le solde structurel s'améliore donc d'1 % du PIB sur les années 2017 et 2018.

---

<sup>36</sup> L'écart de production de la Belgique sera quasiment nul en 2019 et continuera à augmenter en 2020 pour atteindre +0,1 % du PIB.

<sup>37</sup> Programme de stabilité, p. 13.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ **21**

## PARTIE II

# Recettes de l'Entité I

## CHAPITRE I

# Recettes du pouvoir fédéral

### 1 Évolution générale des recettes

Selon l'exposé général, les recettes (courantes et de capital) perçues par le pouvoir fédéral sont réestimées, pour l'année 2018, à 123.057,2 millions d'euros, soit une augmentation de 1,8% (+ 2.114,3 millions d'euros) par rapport aux montants initiaux. Ces recettes sont principalement composées de recettes fiscales (en augmentation de 1,5% par rapport aux estimations initiales). Cette augmentation sera plus amplement commentée aux points suivants du présent chapitre.

Les transferts atteignent 62.931,1 millions d'euros, en diminution de 272,9 millions d'euros (-0,4%) par rapport aux estimations initiales, et portent essentiellement sur les recettes fiscales. Les recettes fiscales perçues par le pouvoir fédéral pour l'année 2018 sont transférées à hauteur de 53,5% à d'autres niveaux de pouvoir ou entités publiques. Un montant de 14,2 millions d'euros de recettes non fiscales est également transféré aux Régions<sup>38</sup>.

Des informations plus détaillées concernant les transferts aux régions et communautés ainsi qu'à la sécurité sociale, sont reprises dans la suite de ce rapport<sup>39</sup>.

Le solde des recettes, qui s'élève à 60.126,1 millions d'euros, est inscrit au budget des voies et moyens. Ce solde augmente de 2.387,2 millions d'euros (+4,1%) par rapport aux estimations initiales de 2018.

La part (48,9%) des recettes versées aux voies et moyens par rapport aux recettes totales augmente de plus d'un % par rapport aux estimations initiales 2018.

<sup>38</sup> Intérêts de retard et intérêts moratoires sur des impôts transférés aux Régions, en diminution de 5,1 millions d'euros par rapport aux estimations initiales

<sup>39</sup> En ce qui concerne les transferts aux communautés et régions, voir la partie III, chapitre I, point 3 - Financement des entités fédérées. Pour les transferts à la sécurité sociale, voir le Chapitre II, point 3.2 - Financement alternatif.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ **22**

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

	<b>Initial 2018</b>	<b>Ajusté 2018</b>	<b>Différence</b>
Recettes fiscales	115.904,9	117.583,6	1.678,7
Recettes non fiscales	5.038,0	5.473,6	435,6
<b>Recettes totales</b>	<b>120.942,9</b>	<b>123.057,2</b>	<b>2.114,3</b>
Transferts Union européenne	3.427,5	3.440,5	13,0
Transferts régions	19.046,6	18.827,1	-219,5
Transferts communautés	24.922,3	25.094,6	172,3
Transferts sécurité sociale	15.298,7	15.076,8	-221,9
Transferts divers	508,9	492,1	-16,8
<b>Total des transferts</b>	<b>63.204,0</b>	<b>62.931,1</b>	<b>-272,9</b>
<b>Budget des voies et moyens</b>	<b>57.738,9</b>	<b>60.126,1</b>	<b>2.387,2</b>
<b>(Pourcentage des voies et moyens)</b>	<b>(47,7%)</b>	<b>(48,9%)</b>	

Source : Exposé général et Cour des comptes

## 2 Recettes fiscales

### 2.1 Évolution des recettes de caisse

Le budget des voies et moyens repose sur le concept de caisse. Depuis 2014, le SPF Finances estime les recettes fiscales en base SEC avant de les convertir en recettes de caisse, en appliquant des « corrections de caisse » (-1.999,7 millions d'euros). Ces corrections concernent essentiellement les recettes des impôts directs et en particulier celles du précompte professionnel<sup>40</sup>. Du point de vue du SEC, les recettes du précompte professionnel (47.830,9 millions d'euros) sont, en effet, estimées de manière brute, en faisant abstraction des diverses dispenses de versement, que le SPF Finances estime à 2.913,7 millions d'euros pour 2018<sup>41</sup>.

Comme exposé dans le tableau ci-dessus, il ressort du contrôle budgétaire que les recettes fiscales augmentent de 1.678,7 millions d'euros (+1,43%) par rapport au budget 2018

<sup>40</sup> Les autres corrections concernent la neutralisation des délais de paiement (voir partie I – point 4 – recettes fiscales : différence entre SEC et caisse) et celle des impôts Union Économique Belgo-Luxembourgeoise (UEBL) sur les recettes d'accises. Lors du contrôle budgétaire 2018, les impôts UEBL ont toutefois été pris en compte (51 millions d'euros).

<sup>41</sup> Ce montant tient compte des exonérations supplémentaires pour le secteur de la construction (100 millions d'euros) et les bacheliers (39 millions d'euros).

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ **23**

initial. Cette hausse résulte de l'incidence positive de la base de départ plus élevée des versements anticipés (+2.061,3 millions d'euros), des paramètres économiques plus favorables du BFP et des mesures du conclave (+437,8 millions d'euros). En revanche, la base de départ inférieure pour le précompte mobilier a une incidence négative de -942,5 millions d'euros.

## 2.2 Estimation de base par le SPF Finances

### Généralités

Dans sa note du 6 mars 2018<sup>42</sup>, le SPF Finances commente l'estimation des recettes fiscales en base SEC pour 2018. Il les estime à 119.145,5 millions d'euros, soit 55,9 millions d'euros de plus que dans le budget 2018 initial.

**Tableau – Recettes fiscales en base SEC estimées par le SPF Finances pour 2017 et 2018 (en millions d'euros)**

	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Budget 2018 initial	115.603,2	119.089,8
Contrôle budgétaire 2018	115.470,3	119.145,5
Déférence	-132,9	55,9

*Source : SPF Finances*

### Méthode désagrégée - Estimation de l'impôt des sociétés

Pour estimer le produit 2018 des principales catégories de recettes (impôts des personnes physiques, impôt des sociétés, TVA et accises), le service d'encadrement précité se base sur un modèle macroéconomique désagrégé, utilisant les paramètres du budget économique du BFP<sup>43</sup>. Le SPF considère que l'effet sur les mesures en matière d'accises (figurant dans le budget 2018 initial) est compris dans les paramètres du BFP.

Dans son estimation des recettes provenant de l'impôt des sociétés, le SPF Finances tient compte du caractère neutre pour le budget de la réforme de cet impôt, qui entre en vigueur à partir de l'exercice d'imposition 2019. La Cour des comptes rappelle que, lors du calcul initial de l'incidence de la réforme, les effets négatifs des réductions de taux ont été entièrement compensés par les mesures prises dans ce cadre. Le calcul de l'incidence a été réalisé pour des recettes découlant de la croissance macroéconomique normale<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Note du service d'études du SPF Finances, référence SEC/TL-CVL/2018/046, du 6 mars 2018.

<sup>43</sup> Budget économique, février 2018, BFP. Le BFP a confirmé que les paramètres utiles pour l'estimation de l'impôt des sociétés ne comprennent pas les effets de la réforme de l'impôt des sociétés.

<sup>44</sup> Note du service d'études du SPF Finances du 13 octobre 2017, Réforme de l'impôt des sociétés, p. 2 « *La projection à l'horizon 2018 se fait sur base de paramètres macro-économiques, conformément aux hypothèses retenues pour le comité de monitoring du 10 mars 2017.* » Cette méthode de travail a aussi été suivie par la BNB (voir Doc. parl., Chambre, 54 3030/001, p. 19, Échanges de vues avec le gouverneur de la BNB en commission des Finances et du Budget le 30 mars 2018).

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ **24**

Le SPF Finances tient compte de la part non récurrente de l'augmentation des versements anticipés (1.300 millions d'euros) en 2018<sup>45</sup>. En effet, il estime que ce glissement vers les versements anticipés se produira aussi en 2018. La Cour des comptes fait observer que le SPF Finances reprend l'intégralité de ce montant, alors qu'il comprend aussi les effets incertains de la baisse du taux de déduction des intérêts notionnels et le caractère instable du surplus d'exploitation brut des entreprises. La prise en compte de l'intégralité de cette partie non récurrente comporte un risque de surestimation. Le SPF Finances signale qu'il a estimé l'effet de la diminution du taux de déduction des intérêts notionnels à un montant très faible sur la base de ses analyses antérieures<sup>46</sup>.

La Cour fait observer par ailleurs que plusieurs mesures ne suivent pas l'évolution de la croissance, comme l'imposition des réductions de capital, la suppression des *Excess Profit Rulings* (ci-après EPR), la réforme de la déduction pour innovation et la limitation de la provision pour risques et charges. Il existe donc un risque de surestimation.

*Facteurs techniques*

La Cour des comptes souligne que dans son estimation de la base pour 2018, le SPF Finances n'a pas intégré la recette unique des EPR perçue au début de l'année 2017, pour l'année d'imposition 2015 et pour les années précédentes (222,4 millions d'euros). Cette recette exceptionnelle devrait être en conséquence supprimée du calcul de l'estimation de la base pour 2018.

Par ailleurs, le SPF Finances n'a pas tenu compte d'un éventuel remboursement pour la correction des déductions pour brevets auxquelles ces entreprises pourraient avoir droit, en raison de la suppression des EPR. Ces remboursements avaient été évalués à 107 millions d'euros<sup>47</sup>, en 2017 mais n'ont pas encore été exécutés à ce jour<sup>48</sup>.

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

Le gouvernement a décidé, durant le conclave budgétaire de mars 2018, des mesures visant à générer des recettes supplémentaires de 437,8 millions d'euros. Elles consistent en des corrections techniques (163,1 millions d'euros), des mesures complémentaires (255,7 millions d'euros)<sup>49</sup> et une réestimation des frais professionnels forfaitaires pour les

---

<sup>45</sup> Le comité de monitoring tient compte de la différence (321,3 millions d'euros) entre la diminution des enrôlements 2018 (978,7 millions d'euros) et l'augmentation des versements anticipés (1.300 millions d'euros) en tant que recette unique dans le calcul du solde structurel (rapport du comité de monitoring du 14 mars 2018, p. 101).

<sup>46</sup> Le SPF Finances souligne une nouvelle fois que ses analyses n'ont pas montré de lien univoque entre la modification du taux de déduction des intérêts notionnels et son incidence sur l'impôt des sociétés. Il a dès lors conseillé de ne plus prévoir d'incidence dans le budget.

<sup>47</sup> Comité de monitoring, 8 juillet 2017, p. 27.

<sup>48</sup> Le SPF Finances a mentionné que tant les services de la Commission européenne que les services concernés du SPF Finances examinent la faisabilité de cette déduction.

<sup>49</sup> Exposé général, p. 61.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ **25**

indépendants (19 millions d'euros). Les recettes totales sont ainsi portées à 119.583,3 millions d'euros.

Les administrations fiscales du SPF Finances (en particulier le service d'encadrement Expertise et Support stratégiques) et la cellule stratégique du ministre des Finances ont transmis et/ou expliqué à la Cour les données de calcul budgétaires sous-jacentes ou les paramètres pris en considération pour la plupart de ces corrections techniques et mesures.

### **2.3.1. Corrections techniques**

Les corrections techniques portent sur le glissement des versements anticipés et sur l'attribution aux régions d'une partie de la diminution des recettes inscrites au poste « divers et amendes ».

#### *Glissement des versements anticipés (+216,7 millions d'euros)*

Les versements anticipés ont dépassé les estimations macroéconomiques de 2,1 milliards d'euros en 2017. Le SPF Finances attribue 60 % de cette augmentation (1.300 millions d'euros) au glissement des enrôlements 2018 vers les versements anticipés 2017<sup>50</sup>. Par conséquent, les enrôlements diminueront de 978,7 millions d'euros en 2018<sup>51</sup>. Le SPF considère le solde de 40 % comme une hausse récurrente.

Lors du conclave budgétaire, le gouvernement a estimé la part du glissement vers les versements anticipés à 50 % (1.083,3 millions d'euros), ce qui permet de réduire l'incidence sur les enrôlements de 2018 à 815,6 millions d'euros, soit une différence de 163,1 millions d'euros. Parallèlement, l'incidence budgétaire de la mesure unique diminue lors du calcul du solde structurel. En effet, dans son rapport du 14 mars dernier, le comité de monitoring reprend la différence (321,3 millions d'euros) entre la diminution des enrôlements 2018 (978,7 millions d'euros) et les versements anticipés supplémentaires (1.300 millions d'euros) comme mesure unique pour calculer le solde structurel<sup>52</sup>. À la suite de la décision du gouvernement, la différence s'établit à présent à 267,7 millions d'euros (1.083,3 millions d'euros – 815,6 millions d'euros)<sup>53</sup>, de sorte que l'incidence négative sur le solde structurel diminue de 53,6 millions d'euros.

L'augmentation de la partie récurrente a un effet budgétaire positif de 216,7 millions d'euros (163,1 millions d'euros + 53,6 millions d'euros).

<sup>50</sup> Voir Partie I – point 3.3.1 du présent rapport.

<sup>51</sup> Eu égard au rythme d'enrôlement de 75 % au cours de l'année t+1 et de 25 % au cours de l'année t+2.

<sup>52</sup> La partie non récurrente des versements anticipés (1.300 millions d'euros en 2018) ne peut donc pas être reprise dans le solde structurel 2018. Pour ce faire, il convient, d'une part, de réduire les enrôlements de 978,7 millions d'euros dans l'estimation de base des recettes fiscales 2018 et, d'autre part, de déduire la partie restante de 321,3 millions d'euros du solde structurel en tant que mesure unique (voir le rapport du comité de monitoring, p. 101)..

<sup>53</sup> Exposé général, p. 10.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ **26**

*Crossborder : attribution de la diminution des recettes aux régions (+97,7 millions d'euros pour le niveau fédéral, -97,7 millions d'euros pour les régions)*

Sur la base des recettes 2017 inférieures (936,3 millions d'euros au lieu des 1.121,4 millions d'euros estimés dans le budget 2018 initial) pour le poste « Divers et amendes », le SPF Finances a réduit les recettes 2018 de 217 millions d'euros lors du contrôle budgétaire. Le gouvernement a décidé d'imputer 45 % de cette diminution des recettes (97,7 millions d'euros) aux régions.

### **2.3.2. Incidence complémentaire des mesures fiscales**

L'incidence nette des mesures fiscales sur les recettes inscrites dans le budget 2018 ajusté s'élève à 18,5 millions d'euros. Il s'agit, d'une part, de la révision de l'incidence budgétaire de mesures antérieures sur la base de données plus récentes (-237,2 millions d'euros) et, d'autre part, de mesures fiscales supplémentaires (255,7 millions d'euros)<sup>54</sup>, décidées lors du conclave budgétaire de mars 2018.

Le tableau 4 – « Incidence complémentaire des mesures fiscales en 2018 » de l'exposé général (p. 61) comporte un aperçu de ces mesures, qui ont été estimées en base SEC.

#### **2.3.2.1 Révision de l'estimation budgétaire des mesures fiscales existantes**

Les réévaluations de mesures antérieures (-237,2 millions d'euros) résultent la plupart du temps de données plus récentes ou plus précises. Le tableau ci-dessous donne un aperçu des principales réévaluations budgétaires. Les effets de la TVA sont intégrés dans les paramètres du BFP. C'est la raison pour laquelle le montant n'est plus considéré comme une incidence complémentaire d'une mesure fiscale existante. Le SPF Finances a intégré l'incidence de certaines mesures prises lors des conseils des ministres thématiques<sup>55</sup> dans les recettes fiscales.

En ce qui concerne la réforme de l'impôt des sociétés, seule l'incidence de la dispense de précompte professionnel pour les bacheliers (39 millions d'euros) a été corrigée suivant la réglementation SEC<sup>56</sup>. Le SPF Finances a signalé qu'il procéderait à une première réévaluation lors de la confection du budget 2019 initial sur la base des données de l'exercice d'imposition 2017. Cette réévaluation sera effectuée à l'aide d'un nouvel outil de calcul reprenant l'ensemble des contribuables (et non plus sur base d'un échantillon, comme lors de l'estimation initiale).

---

<sup>54</sup> La mesure du conclave concernant les frais professionnels forfaitaires pour les indépendants (-19 millions d'euros) n'est pas comprise dans ce montant ; elle figure dans le montant des révisions.

<sup>55</sup> Dans le tableau ci-dessous, les mesures prises lors des conseils des ministres thématiques sont désignées par un astérisque (\*). Leur incidence n'avait pas été prise en compte dans les recettes fiscales mais bien dans une provision interdépartementale dans le budget 2018 initial.

<sup>56</sup> Voir Partie II, 2.1.

## Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ 27

**Tableau - Aperçu des principales réévaluations budgétaires de mesures fiscales existantes**

Mesures fiscales existantes	2018 initial	2018 ajusté
Augmentation des accises sur les carburants	231,7	181,1
Indexation des accises	93,5	57,8
Tax shift II	-1.481,6	-1.450,6
Réforme de l'impôt des sociétés	0	39,0
Harmonisation des frais forfaitaires pour les indépendants*	0	-6,0
2 <sup>e</sup> pilier de pension pour les indépendants*	0	-12,0
Déduction revenus limités et enfants à charge*	0	-15,0
Diminution du taux de TVA (produits d'hygiène et défibrillateurs)	0	-16,5
Suppression de l'exonération de TVA pour les prestations de services en matière de règlement de sinistres	0	21,8

Source : exposé général du budget 2018 initial<sup>57</sup> et du budget 2018 ajusté<sup>58</sup>

### 2.3.2.2 Incidence complémentaire des nouvelles mesures fiscales

Lors du conclave budgétaire de mars 2018, le gouvernement a pris plusieurs mesures fiscales ayant une incidence budgétaire estimée de 255,7 millions d'euros pour l'année 2018 :

- *Crossborder* (93 millions d'euros) ;
- *starter jobs* (6 millions d'euros) ;
- emplois de réinsertion professionnelle (2,7 millions d'euros) ;
- travail autorisé (10 millions d'euros) ;
- effet retour de l'*e-commerce* (20 millions d'euros) ;
- *e-commerce* - nouvelles mesures (sans impact en 2018) ;
- taxe bancaire (17 millions d'euros) ;
- usage abusif de l'exonération du précompte mobilier (40 millions d'euros) ;
- assujettissement à l'impôt des sociétés d'entreprises portuaires (42 millions d'euros) ;
- TVA location immobilière (-5 millions d'euros) ;
- lutte contre la fraude (30 millions d'euros) ;
- avantages de toute nature des chefs d'entreprise (neutre sur le plan budgétaire) ;
- système de *carry back* pour le secteur agricole (pas d'impact en 2018).

<sup>57</sup> Doc. parl., Chambre, DOC 54 2688/001, p. 91 (tableau 5).

<sup>58</sup> Doc. parl., Chambre, DOC 54 3035/001, p. 61 (tableau 4).

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ **28**

Plusieurs mesures ne sont pas encore suffisamment élaborées pour en évaluer l'incidence budgétaire, notamment les mesures relatives aux avantages de toute nature des chefs d'entreprise, la disposition anti-abus concernant le précompte mobilier, la pension complémentaire libre pour les salariés, l'e-commerce (nouvelles mesures), la lutte contre la fraude fiscale et le système de *carry back* pour le secteur agricole.

Pour les mesures *starter jobs*, emplois de réinsertion professionnelle et travail autorisé pour les pensionnés, la Cour renvoie au chapitre relatif à la sécurité sociale<sup>59</sup>.

Elle attire en outre l'attention sur les points suivants :

*Assujettissement à l'impôt des sociétés d'entreprises portuaires (+42 millions d'euros)*

Suite à une décision de la Commission européenne<sup>60</sup>, les onze entreprises portuaires belges sont désormais assujetties à l'impôt des sociétés et taxées sur leurs bénéfices<sup>61</sup>. Le rendement de cette mesure est estimé en 2018 à 42 millions d'euros sur la base des derniers comptes annuels déposés auprès de la Banque nationale.

Un recours a été introduit auprès de la Cour de justice de l'Union européenne contre la décision de la Commission européenne.

*Lutte contre la fraude fiscale et sociale (+25 millions d'euros et + 5 millions d'euros)*

Un montant supplémentaire de 25 millions d'euros est inscrit au titre de lutte contre la fraude fiscale. Ce montant recouvre différentes mesures<sup>62</sup> pour lesquelles le calcul détaillé des estimations n'a pas été communiqué à la Cour. En l'absence de ce calcul, elle n'est pas en mesure de commenter ces estimations. Les recettes 2018 dépendront de la date de mise en œuvre des mesures.

Un montant supplémentaire de 5 millions d'euros est également prévu pour le volet fiscal de la lutte contre la fraude sociale. Cette recette supplémentaire repose essentiellement sur une amélioration de l'échange d'informations entre le SPF Finances, l'ONSS et la Banque Carrefour de la sécurité sociale, qui permettra à l'administration fiscale de mieux définir les groupes cibles ainsi que de coordonner les activités de contrôle. Cette estimation n'est appuyée par aucune simulation ni documentation de l'administration fiscale.

<sup>59</sup> Voir partie II, chapitre II, point 2.3 (recettes) et partie III, chapitre III, points 2.2 et 2.3 (dépenses).

<sup>60</sup> Décision de la commission du 27 juillet 2017 concernant le régime d'aides N° SA.38393 (2016/C, ex 2015/E) mis à exécution par la Belgique - Fiscalité des ports en Belgique. C2017 5174 final.

<sup>61</sup> Les entreprises portuaires étaient taxées jusqu'à présent à l'impôt des personnes morales. Le montant global de l'impôt s'élevait en 2016 à 73.767,53 euros pour l'ensemble des sociétés portuaires.

<sup>62</sup> Transposition de la directive « DAC6 » qui prévoit que les conseillers fiscaux et les intermédiaires devront signaler auprès de l'administration fiscale les schémas de planification fiscale mis en œuvre pour la première fois, les mesures pour rester conforme aux normes OCDE en matière de transparence et d'échange d'informations (rapport « Peer review » belge 2018), le fonctionnement du registre UBO (Ultimate Beneficial Owner) relatif à la prévention du blanchiment d'argent, le suivi des recommandations Panama ainsi que le contrôle du respect des règles en vigueur dans le secteur du transport.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/**29**

*E-commerce (+20 millions d'euros)*

Dans le budget 2018 initial, un effet retour de 20 millions d'euros avait été prévu à la suite des mesures incitatives en matière d'*e-commerce*. Au vu du fait que la dispense de versement du précompte professionnel augmente à la suite de l'extension du travail de nuit, la Cour des comptes estime que cette recette pourrait s'avérer surestimée.

*Avantages de toute nature des chefs d'entreprise*

En attendant le règlement de cette mesure dans la législation, le SPF Finances a publié une circulaire<sup>63</sup> qui tient compte de la jurisprudence récente. En cas de mise à disposition gratuite d'un bien immobilier par des personnes morales à des travailleurs ou chefs d'entreprise, l'avantage de toute nature sera estimé à 100/60 du revenu cadastral indexé et, le cas échéant, majoré de 2/3 si l'il s'agit d'un logement meublé. La Cour n'a pas reçu d'estimation de l'incidence budgétaire.

*Autres mesures*

La Cour des comptes fait observer que l'incidence de plusieurs mesures n'a pas été prise en compte :

- l'annulation de la TVA sur les jeux de hasard en ligne par la Cour constitutionnelle le 22 mars 2018 : le SPF Finances avait estimé les recettes à 64 millions d'euros pour 2018. L'annulation ne sortira ses effets qu'après la parution de l'arrêt au Moniteur belge. L'incidence budgétaire pour 2018 est dès lors tributaire de la date de publication de l'arrêt ;
- l'annulation de la *fairness tax* par la Cour constitutionnelle le 1<sup>er</sup> mars 2018 à compter de l'exercice d'imposition 2019. L'incidence budgétaire (estimée à 63,7 millions d'euros pour 2018)<sup>64</sup> doit être prise en charge par la marge de sécurité de 208,1 millions d'euros prévue dans le cadre de la réforme de l'impôt des sociétés ;
- la prise en compte des retenues à la source américaines, rendue possible depuis 2017 via un code spécifique dans la déclaration ISoc. Le SPF Finances ne dispose pas encore de données chiffrées ;
- la déductibilité fiscale des frais de catering publicitaires, telle qu'annoncée par le ministre des Finances en commission de la Chambre du 14 mars 2018. L'incidence budgétaire n'a pas encore été calculée.

Enfin, la Cour des comptes attire l'attention sur les procédures judiciaires suivantes :

- les recours pendants devant la Cour constitutionnelle concernant la TVA sur la chirurgie plastique, la taxe boursière pour les agents de change étrangers, la taxe sur les comptes-titres et les intérêts moratoires et de retard<sup>65</sup> ;

<sup>63</sup> Circulaire 2018/c/57 du 15 mai 2018.

<sup>64</sup> Ce montant ne tient pas encore compte des éventuelles demandes de remboursement qui peuvent être introduites à la suite de l'annulation de cette taxe.

<sup>65</sup> Recettes estimées : TVA sur la chirurgie plastique (82 millions d'euros), taxe sur les comptes-titres (254 millions d'euros), intérêts moratoires et de retard (20,1 millions d'euros).

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/**30**

- les recours pendants devant le tribunal de première instance européen concernant la suppression des EPR<sup>66</sup>.

### **3 Recettes non fiscales**

#### **3.1 Aperçu général**

Les recettes non fiscales, hors transferts, inscrites au projet de budget ajusté des voies et moyens pour l'année 2018, s'élèvent à 5.459 millions d'euros, soit une augmentation de 441 millions d'euros par rapport aux montants initialement budgétés.

Selon l'exposé général, les recettes non fiscales ayant une incidence sur le solde de financement s'élèvent à 4.721 millions d'euros, en hausse de 230 millions d'euros par rapport aux estimations initiales. Des corrections de passage, à hauteur de -739 millions d'euros, ont été effectuées, conformément à la méthodologie SEC (notamment la neutralisation des octrois de crédits et prises de participation, la correction destinée à étaler l'imputation de la reprise des fonds de pension ainsi que celles liées au moment d'imputation des licences télécom et des quotas CO<sub>2</sub>)<sup>67</sup>.

Par ailleurs, une nouvelle recette de 85 millions d'euros est reprise en tant que remboursement du trop-perçu de dotation en 2017 par le Service fédéral des pensions<sup>68</sup>.

#### **3.2 Participations de l'État dans les institutions financières**

Le projet de budget ajusté des voies et moyens pour l'année budgétaire 2018 prévoit une recette de 682,6 millions d'euros (en augmentation de 105,3 millions d'euros par rapport au budget initial), au titre de dividendes de participations de l'État dans les institutions financières<sup>69</sup>.

L'origine des dividendes versés par les institutions financières à l'État par l'intermédiaire de la SFPI<sup>70</sup> n'est pas détaillée dans les justifications annexées au budget des voies et moyens.

La Cour des comptes fait remarquer que les recettes connues à ce jour, d'après les renseignements obtenus de la Trésorerie, s'élèvent à 578,2 millions d'euros et peuvent être détaillées comme suit :

---

<sup>66</sup> Sur les enrôlements de décembre 2016 (409,7 millions d'euros) et janvier 2017 (303,0 millions d'euros), des montants de respectivement 391 millions d'euros et 119 millions d'euros ont été repris dans les recettes 2016 et 2017.

<sup>67</sup> Par rapport au budget initial, une correction de -23 millions d'euros n'est plus nécessaire afin de neutraliser le dividende de la SFPI. Celui-ci est dorénavant repris dans le solde SEC de la société, ce qui n'était pas le cas lors des propositions initiales transmises par la SFPI.

<sup>68</sup> Titre I, section II, chapitre 24, art. 47.10.02- Remboursement par le Service fédéral des pensions de la partie non utilisée des dotations.

<sup>69</sup> Titre I, section II, chapitre 18, §1, art. 28.20.01 – Dividendes de participations de l'État dans les institutions financières.

<sup>70</sup> La Société fédérale de participation et d'investissement (SFPI) est le holding fédéral qui gère les participations des autorités fédérales, qui coopère avec les autorités sur des projets spécifiques et qui mène sa propre politique d'investissement dans l'intérêt de l'économie belge.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ **31**

- Belfius a versé fin avril un dividende sur ses résultats 2017<sup>71</sup> de 288,0 millions d'euros. La SFPI a retenu une commission de gestion de 2,7 millions d'euros. Le montant net versé à l'État pour les dividendes de Belfius en 2018 s'établit donc actuellement à 285,3 millions d'euros<sup>72</sup> ;
- BNP Paribas devrait verser à l'État belge un dividende sur résultats 2017 de 280,7 millions d'euros ;
- Royal Park Investments<sup>73</sup> (RPI) a également versé cette année un dividende à l'État belge de 12,2 millions d'euros<sup>74</sup>.

Le solde (104,4 millions d'euros) devrait, selon les informations dont dispose la Cour, résulter du paiement d'un dividende intérimaire sur les résultats 2018 de Belfius.

Par ailleurs, la part attribuée à l'État dans le résultat de la BNB<sup>75</sup> est fixée à 290,8 millions d'euros<sup>76</sup>, alors que le budget reprend un montant de 312,6 millions d'euros.

### **3.3 Contributions des institutions financières au fonds de garantie pour les services financiers**

Le fonds de garantie pour les services financiers a été créé en 2008 au sein de la Caisse des dépôts et consignations du SPF Finances<sup>77</sup>. Il protège les clients en cas de faillite d'une institution financière ou d'une compagnie d'assurance et garantit les dépôts bancaires et les contrats d'assurance de la branche 21 jusqu'à 100.000 euros indexés par personne et par institution.

---

<sup>71</sup> Le dividende global versé par Belfius au titre de son exercice 2017 s'élève en fait à 363 millions d'euros. Cependant, sur ce dividende, un acompte de 75 millions d'euros a déjà été versé en septembre 2017.

<sup>72</sup> Conformément à la convention de délégation de mission signée en 2011 entre l'État belge et la SFPI dans le cadre de l'acquisition des actions de Dexia Banque Belgique SA, l'État paie une commission de gestion égale à 0,1% du montant de la partie fixe du prix d'acquisition des actions (4 milliards d'euros). Cette commission d'environ 4 millions d'euros (sur base annuelle) est d'application *prorata temporis* et n'intervient qu'au moment du versement de dividendes.

<sup>73</sup> La RPI est le *Special Purpose Vehicle* (nom générique des véhicules de financement créés dans le cadre des opérations de titrisation) mis en place en 2009 pour liquider les actifs dits toxiques de la banque Fortis. Ses actionnaires sont Ageas (44,7%), l'État (43,5%) et BNP Paribas (11,7%).

<sup>74</sup> La RPI, bien que son portefeuille ait été vendu en 2013, continue à suivre les recours introduits contre des établissements bancaires aux États-Unis pour les dommages subis à la suite de l'achat de produits structurés sur la base d'informations inexactes. Le résultat de ces activités lui permet de générer certains bénéfices et de verser un dividende.

<sup>75</sup> Titre I, section II, chapitre 18, §1, art. 28.20.04.

<sup>76</sup> Suite à l'approbation des comptes annuels 2017, le Conseil de régence de la BNB a décidé d'octroyer un dividende de 127,63 euros par action, en diminution de 9,3% (200.000 actions \*127,63 = 25,5 millions d'euros). Le solde du bénéfice est attribué à l'État conformément à la loi organique et s'élève pour l'exercice 2017 à 265,3 millions d'euros (contre 284,5 millions d'euros l'année précédente).

<sup>77</sup> Sous le nom « Fonds spécial de protection des dépôts et des assurances sur la vie et du capital des sociétés coopératives agréées », depuis l'entrée en vigueur de la loi du 22 avril 2016 transposant la directive 2014/49/UE relative aux systèmes de garantie des dépôts et portant des dispositions diverses.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ **32**

Ce fonds est financé par les contributions de ses membres<sup>78</sup>. Ces contributions sont versées à la Caisse des dépôts et consignations, qui les reverse au Trésor<sup>79</sup>. Le fonds ne dispose donc pas de réserves financières et ses interventions sont directement à la charge de l'État qui devra financer l'intégralité du coût de l'intervention à la charge de son propre budget et ne pourra pas s'appuyer sur le montant cumulé des contributions versées par les membres<sup>80</sup>.

Le Fonds de garantie est intervenu ces dernières années dans le cadre de la faillite de la compagnie d'assurance Apra Leven ainsi que pour les clients d'Optima Bank.

Dans son rapport du 7 mars 2018<sup>81</sup>, la Commission européenne a fait part de ses réserves quant au fait que les contributions au système de garantie des dépôts belges ne sont pas investies dans un portefeuille d'actifs mais contribuent directement à la réduction du déficit public. La contribution pour l'année 2018 est réestimée à 442,8 millions d'euros, en diminution de 1,7 million d'euros par rapport aux estimations initiales.

<sup>78</sup> Le calcul des contributions est fixé par l'article 8 de l'arrêté royal du 14 novembre 2008 et tient compte, pour les établissements de crédit de droit belge, de leur profil de risque tel qu'établi par la Banque nationale. Les succursales d'établissements de crédit de droit étranger qui bénéficient, dans leur pays d'origine, d'une protection similaire à la protection offerte par le fonds de garantie ne contribuent pas. Les autres succursales, généralement établies hors de l'espace économique européen, paient par contre une contribution qui n'est pas fondée sur un profil de risque. Les contributions des compagnies d'assurance ne sont pas non plus déterminées en fonction de leur profil de risque.

<sup>79</sup> Titre I, section II, chapitre 18, article 36.90.06.

<sup>80</sup> 3,4 milliards d'euros fin 2017.

<sup>81</sup> Rapport 2018 pour la Belgique, Semestre européen 2018 : évaluation des progrès accomplis dans les réformes structurelles, la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, et résultats des bilans approfondis au titre de règlement (UE) n°1176/2011, p 24.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ **33**

## CHAPITRE II

# Recettes de la sécurité sociale

### 1. Évolution générale des recettes

Dans le projet de budget 2018 ajusté, 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) s'élèvent à 98.095,3 millions d'euros<sup>82</sup>, soit 154,6 millions d'euros de plus que dans le budget initial. Elles augmentent de 1.852,6 millions d'euros (+1,92 %) par rapport aux recettes attendues pour 2017 (96.242,7 millions d'euros).

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

	<b>Recettes 2017</b>	<b>Estimations initiales 2018</b>	<b>Estimations ajustées 2018</b>
Cotisations	59.321,5	60.122,1	60.522,2
Dotations de l'État et des entités fédérées	18.843,7	18.098,8	18.154,0
Financement alternatif	13.649,8	14.964,8	14.745,9
Autres recettes	4.427,7	4.755,1	4.673,2
<b>Total</b>	<b>96.242,7</b>	<b>97.940,8</b>	<b>98.095,3</b>

Source : Exposé général du budget 2018 initial et du budget 2018 ajusté

La majeure partie des recettes, à savoir 61,7 %, provient des cotisations de sécurité sociale des différents régimes des Gestions globales. Les dotations des pouvoirs publics représentent 33,54 % des recettes et se composent des dotations de l'État fédéral et des entités fédérées (18,51 %) et de la part des recettes fiscales attribuée à la sécurité sociale (financement alternatif: 15,03 %). Le solde (4,76%) comprend les produits de placements et diverses recettes autres que les cotisations de sécurité sociale (par exemple, les prélèvements et rétributions à l'Inami-Soins de santé, les recettes dans le cadre de conventions internationales).

<sup>82</sup> Pour éviter les doublons, les chiffres ne tiennent pas compte des transferts entre les institutions publiques de sécurité sociale.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/**34**

## **2. Recettes des IPSS**

### **2.1 ONSS**

Les recettes provenant des cotisations sociales dans le régime des travailleurs salariés augmentent de 325 millions d'euros par rapport au budget 2018 initial. Cette augmentation est essentiellement due au contexte économique favorable et à l'intégration des cotisations des marins.

### **2.2 Inasti**

Dans le régime des travailleurs indépendants, les cotisations sociales progressent de 109,3 millions d'euros par rapport au budget initial. Cette augmentation résulte principalement de l'adaptation de la base de calcul des cotisations d'indépendants, qui tient compte des enrôlements bruts du premier trimestre 2018, extrapolés sur toute l'année 2018 (+103,8 millions d'euros). L'estimation du budget initial reposait, quant à elle, sur les revenus de la troisième année antérieure, communiqués par la Banque nationale.

La Cour des comptes est d'avis que les recettes estimées résultant de la lutte contre la fraude transfrontalière et les affiliations fictives, de la réorganisation de l'inspection sociale ainsi que de la réforme de l'assimilation de la période d'études ne sont pas suffisamment étayées. Il en va de même pour la diminution des recettes engendrée par la dispense de cotisation pour un trimestre, accordée dans le cadre du repos de maternité.

Par ailleurs, les pertes de recettes liées à la mise en œuvre de l'exonération des 6.000 euros de l'économie collaborative<sup>83</sup>, ainsi qu'à l'introduction de nouveaux seuils de cotisations sociales provisoires<sup>84</sup> et aux seuils réduits<sup>85</sup> pour les cotisations définitives des primo-starters<sup>86</sup> sont basées sur des hypothèses non vérifiables. Enfin, la perte de recettes découlant de la fixation de nouveaux seuils pour les cotisations provisoires de ces primo-starters n'a pas été estimée, alors que cette mesure aura une incidence financière.

### **2.3 Mesures prises lors du contrôle budgétaire**

Dans son rapport de mars 2018, le comité de monitoring a réduit ou supprimé les recettes de certaines mesures estimées dans le budget 2018 initial. D'après ce comité, qui se base sur les rapports de la commission Finances et Budget de l'ONSS-Gestion globale et de

<sup>83</sup> Cette mesure n'avait pas été chiffrée dans l'exposé général relatif au budget initial, en raison des incertitudes liées à sa date de mise en œuvre. Elle faisait par ailleurs l'objet d'estimations divergentes, et en sens opposé, par le cabinet de la ministre des Affaires sociales et le cabinet du ministre des Finances. Voir Cour des comptes, Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2018. Disponible sur [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

<sup>84</sup> L'Inasti dispose d'une enveloppe de 25 millions d'euros destinée à améliorer le statut de l'indépendant, qui finance ce manque à gagner.

<sup>85</sup> Le montant estimé de la perte de cotisations sociales n'était pas repris en diminution des recettes dans le budget initial. Le manque à gagner est également financé par l'enveloppe de 25 millions d'euros.

<sup>86</sup> Il s'agit des travailleurs indépendants débutants à titre principal qui n'ont jamais exercé une activité indépendante auparavant ou qui ont cessé une activité indépendante il y a plus de vingt trimestres.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ **35**

l'Inasti-Gestion globale<sup>87</sup>, cette opération est due au retard pris dans la mise en œuvre des mesures. La Cour des comptes constate que, lors de la confection du budget ajusté, le gouvernement a réinscrit l'incidence initiale pour la plupart des mesures, parce qu'elles ont commencé à être mises en œuvre ou qu'elles sont entrées en vigueur entre-temps. C'est le cas pour les starter jobs, les emplois de réinsertion professionnelle, les fins de carrière en douceur<sup>88</sup> et pour le système de compensation entre le SPF Finances et l'ONSS.

#### **2.4 Lutte contre la fraude sociale**

Dans le projet de budget 2018 ajusté, les recettes provenant de la lutte contre la fraude sociale dans le régime des travailleurs salariés s'élèvent à 185,7 millions d'euros (contre 239,3 millions d'euros dans le budget initial). Environ 85 % (157,5 millions d'euros) de celles-ci sont liés à des décisions prises au cours des années budgétaires précédentes.

Le projet de budget 2018 ajusté évalue les recettes de la lutte contre la fraude sociale à 16,3 millions d'euros dans le régime des travailleurs indépendants (contre 16,1 millions d'euros dans le budget initial). Outre d'anciennes mesures pour 11,1 millions d'euros<sup>89</sup>, le budget initial prévoyait un montant total de 5 millions d'euros à titre de rendement de la mise en œuvre de neuf nouvelles mesures de lutte contre la fraude sociale. Ce montant a été diminué de 0,6 million d'euros lors du contrôle budgétaire.

Dans le projet de budget 2018 ajusté, une recette supplémentaire de 10 millions d'euros (9,2 millions d'euros dans le régime des travailleurs salariés et 0,8 million d'euros dans le régime des travailleurs indépendants) est inscrite dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale. Les mesures portent notamment sur l'extension du datamining et de l'accès au réseau de la sécurité sociale pour le SPF Finances dans le cadre de la lutte contre la concurrence déloyale et le dumping social.

Ainsi qu'elle l'avait indiqué dans ses commentaires sur le projet budget 2018 initial, la Cour des comptes rappelle que l'incidence précise des mesures en matière de fraude sociale est difficile à déterminer, notamment parce que le rendement n'est pas toujours lié à une mesure concrète.

#### **3. 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.

<sup>87</sup> La loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale a instauré ces commissions et les a entre autres chargées de « suivre les mesures du gouvernement à l'aide d'un tableau de bord » (article 27).

<sup>88</sup> Ces mesures entraînent des recettes ONSS et des recettes fiscales supplémentaires, ainsi qu'une économie au niveau des dépenses. Elles sont examinées plus en détail au point consacré aux dépenses de la sécurité sociale.

<sup>89</sup> Mesures prises à l'occasion des budgets initiaux 2015 et 2016 et de l'ajustement budgétaire 2015.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/**36**

### **3.1 Dotation de l'État fédéral**

Outre la dotation de base annuelle, l'ONSS-Gestion globale et l'Inasti-Gestion globale reçoivent une dotation d'équilibre. Celle-ci est arrêtée provisoirement, lors de la confection du budget, au montant dont les Gestions globales ont besoin pour équilibrer leur budget et est adaptée au moment du contrôle budgétaire<sup>90</sup>. Le montant définitif est fixé chaque année sur la base d'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<sup>91</sup>.

Dans le régime des travailleurs salariés, la dotation de l'État a été augmentée de 124,8 millions d'euros, lors de l'ajustement du budget. Cette hausse résulte, à concurrence de 121 millions d'euros, des moyens supplémentaires accordés à la Gestion globale pour le financement du Fonds de pension solidarisé des administrations locales<sup>92</sup>. Après prise en compte des mesures, des corrections techniques lors de l'ajustement du budget et du boni de 2017, la dotation d'équilibre s'élève à 2.109,2 millions d'euros, soit une diminution de 143 millions d'euros par rapport au budget initial. D'après les réalisations provisoires de 2017, il apparaît que l'ONSS-Gestion globale a reçu 336 millions d'euros en trop. Ce solde positif a été pris en compte lors de l'ajustement du budget pour financer le déficit de la Gestion globale (-193 millions d'euros).

Dans le régime des travailleurs indépendants, la dotation de l'État augmente de 0,72 million d'euros par rapport au budget 2018 initial, suite à l'évolution de l'index. Comme ce régime ne présente pas de déficit, aucune dotation d'équilibre n'est nécessaire.

### **3.2 Financement alternatif**

Le financement alternatif de la sécurité sociale est, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 18 avril 2017 portant réforme de la sécurité sociale, alimenté par la TVA et le précompte mobilier ainsi qu'éventuellement par un prélèvement sur les accises sur le tabac, en cas d'insuffisance de l'une des deux ressources principales, conformément à la simplification du financement alternatif de la sécurité sociale. 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.

---

<sup>90</sup> Articles 23 et 24 de la loi du 18 avril 2017.

<sup>91</sup> Ces exemples, qui figurent également dans la loi, ne sont pas exhaustifs.

<sup>92</sup> Article 28 de la loi du 30 mars 2018 relative à la non-prise en considération de services en tant que personnel non nommé à titre définitif dans une pension du secteur public, modifiant la responsabilisation individuelle des administrations provinciales et locales au sein du Fonds de pension solidarisé, adaptant la réglementation des pensions complémentaires, modifiant les modalités de financement du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales et portant un financement supplémentaire du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ **37**

Le tableau suivant présente le montant estimé du financement alternatif de la sécurité sociale pour l'année 2018.

Tableau – Financement alternatif de la sécurité sociale (en millions d'euros)

<b>Financement alternatif</b>	<b>Montants</b>	<b>Mode de détermination</b>
<b>Travailleurs salariés – ONSS Gestion globale</b>		
Base	4.185,3	13,41% des recettes TVA
	1.968,7	Montant plancher du précompte mobilier
Tax shift	1.449,1	Montant fixé par la loi (TVA)
	851,1	Montant fixé par la loi (précompte mobilier)
Soins de santé	3.986,4	Montant fixé par arrêté royal (TVA)
<b>Total</b>	<b>12.440,6</b>	
<b>Travailleurs indépendants – Fonds pour l'équilibre financier du statut social des travailleurs indépendants</b>		
Base	1.039,3	3,33% des recettes TVA
	489,3	Montant plancher du précompte mobilier
Tax shift	238,1	Montant fixé par la loi (TVA)
	139,8	Montant fixé par la loi (précompte mobilier)
Soins de santé	398,9	Montant fixé par arrêté royal (TVA)
<b>Total</b>	<b>2.305,4</b>	

Source : Cour des comptes

À titre principal, le financement alternatif est assuré par 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 d'ajustement, à 14.745,9 millions d'euros, en diminution de 218,9 millions d'euros par rapport aux estimations initiales de 2018<sup>93</sup>.

Cette diminution résulte principalement de la réduction des recettes attribuées en provenance du précompte mobilier (-205,3 millions d'euros). Suite à la réforme du financement de la sécurité sociale, 40,73% du produit du précompte mobilier encaissé

<sup>93</sup> Ce montant est, cependant, en augmentation de 1.096,2 millions d'euros par rapport aux chiffres 2017.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/**38**

sont affectés à l'ONSS<sup>94</sup> et 10,12% à l'Inasti<sup>95</sup>. Cependant, la loi<sup>96</sup> a prévu un montant plancher afin d'assurer la viabilité du financement alternatif de la sécurité sociale. Contrairement à la situation du budget initial, ce montant plancher est supérieur aux chiffres obtenus par l'application des pourcentages susmentionnés. L'incidence favorable de cette réglementation s'établit à 219,4 millions d'euros pour l'ONSS et à 54,6 millions d'euros pour l'Inasti.

Suite à l'application du montant plancher et de la compensation liée au *tax shift*, 80,3% des recettes du précompte mobilier sont destinés à la sécurité sociale.

La diminution prévue de 31,8 millions d'euros<sup>97</sup> du financement alternatif additionnel des soins de santé, en vue de l'équilibre de l'Inami, contribue également à cette baisse du financement alternatif. Cette diminution est en fait la conséquence de l'évolution des recettes et des dépenses de l'Inami-Soins de santé ainsi que de celle des objectifs budgétaires. Les arrêtés royaux doivent, cependant, encore être pris.

Par contre, l'adaptation à la hausse des prévisions de recettes nettes encaissées de la TVA a un impact positif sur le montant dû à la sécurité sociale (+18,2 millions d'euros).

Outre les recettes fiscales susmentionnées, le financement de la sécurité sociale est également assuré par le Maribel social (105,2 millions d'euros) et par des cotisations spéciales de sécurité sociale (225,6 millions d'euros), établies lors de la fixation du rôle de l'impôt des personnes physiques.

Au total, les moyens transférés via les fonds d'attribution représentent un montant estimé à 15.076,8 millions d'euros, en diminution de 221,9 millions d'euros par rapport aux prévisions initiales 2018.

---

<sup>94</sup> Article 3, §1, de la loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale.

<sup>95</sup> Article 10, §1, de la loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale.

<sup>96</sup> Articles 3, §2, et 10, §2, de la loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale.

<sup>97</sup> Le budget initial prévoyait un montant de 4.417,1 millions d'euros. Ce montant est ramené à 4.685,3 millions d'euros lors de cet ajustement.

## PARTIE III

# Dépenses de l'Entité I

## CHAPITRE I

# Budget général des dépenses - Introduction

### 1 Évolution générale des crédits de dépenses

Les crédits de liquidation inscrits dans le projet de budget ajusté (101.540,8 millions d'euros) augmentent de 116,4 millions d'euros par rapport au budget initial (101.424,4 millions d'euros). Les crédits de liquidation des sections 01 à 46 progressent de 262 millions d'euros, tandis que ceux inscrits à la section 51 – SPF Finances pour la dette publique diminuent de 145,6 millions d'euros.

La hausse des crédits de liquidation des sections 01 à 46 est essentiellement due aux transferts de revenus et de capitaux plus élevés (+126,8 millions d'euros) et à l'augmentation des provisions (+129,5 millions d'euros). La progression des transferts est notamment liée à une augmentation des crédits destinés aux dotations aux communautés (+80,9 millions d'euros à la section 01 – Dotations) et au financement des chemins de fer (+44,2 millions d'euros à la section 33 – SPF Mobilité et Transports). La provision interdépartementale générale augmente de 79,2 millions d'euros<sup>98</sup> et le gouvernement inscrit à la section 18 une nouvelle provision de 50,2 millions d'euros pour le remboursement des avances<sup>99</sup>.

Les crédits de la section 51 – SPF Finances (dette publique) se composent essentiellement des dépenses en matière d'intérêts (code SEC 21), des octrois de crédits et participations (code SEC 8) et des opérations d'amortissement et de remboursement des titres de la dette. Ces deux dernières catégories de dépenses n'exercent pas d'influence sur le solde de financement. À l'inverse, la baisse estimée (-185,4 millions d'euros) des charges d'intérêt influence favorablement le solde de financement.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu de l'évolution des crédits de liquidation par rapport au budget 2018 initial. Ces crédits sont répartis selon la classification économique (SEC).

<sup>98</sup> Voir Partie III – Chapitre 1 – Point 2.

<sup>99</sup> Voir Partie III – Chapitre 2 – Section 18.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/40

Tableau – Évolution des crédits de liquidation (en millions d'euros)

Description	Budget 2018 initial	Budget 2018 ajusté	Différence	%
Personnel (code SEC 11)	5.945,2	5.931,3	-13,9	-0,2%
Fonctionnement (code SEC 12)	1.820,1	1.828,3	8,2	0,5%
Investissements (code SEC 7)	499,6	490,0	-9,6	-1,9%
Transfert de revenus et de capitaux (codes SEC 3 à 6)	42.021,9	42.148,7	126,8	0,3%
Intérêts (code SEC 21)	75,0	75,0	0,0	0,0%
Provisions (code SEC 0)	861,9	991,4	129,5	15,0%
Octrois de crédits et de participations (code SEC 8)	156,9	177,9	21,0	13,4%
Amortissements de la dette (code SEC 9)	27,0	27,0	0,0	0,0%
<b>Sous-total sections 01 à 46</b>	<b>51.407,6</b>	<b>51.669,6</b>	<b>262,0</b>	<b>0,5%</b>
Fonctionnement (code SEC 12)	26,6	26,0	-0,6	-2,3%
Intérêts (code SEC 21)	8.871,5	8.686,1	-185,4	-2,1%
Transfert de revenus et de capitaux (codes SEC 3 à 6)	2,5	2,5	0,0	-0,0%
Octrois de crédits et de participations (code SEC 8) <sup>100</sup>	7.395,9	7.438,9	43,0	0,6%
Amortissements de la dette (code SEC 9)	30.548,3	30.545,7	-2,6	0,0%
<b>Sous-total section 51</b>	<b>46.844,8</b>	<b>46.699,2</b>	<b>-145,6</b>	<b>-0,3%</b>
Transfert de revenus et de capitaux (codes SEC 3 à 6)	3.172,0	3.172,0	0,0	0,0%
<b>Sous-total section 52</b>	<b>3.172,0</b>	<b>3.172,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0%</b>
<b>Total</b>	<b>101.424,4</b>	<b>101.540,8</b>	<b>116,4</b>	<b>0,1%</b>

Source : Budget général des dépenses et Cour des comptes

<sup>100</sup> Ce montant comprend aussi le crédit destiné à l'achat de titres (allocation de base 51.45.11.81.70.15 – 5.286,3 millions d'euros). Bien que ce crédit soit inscrit en tant que participations dans le budget, il relève en principe de l'amortissement de la dette publique et n'influence dès lors pas le solde budgétaire.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ **41**

## **2 Provisions interdépartementales**

Le montant total des provisions interdépartementales inscrites au programme 06.90.1 s'élève à 925,9 millions d'euros en engagement et à 930,2 millions en liquidation. Ces crédits se répartissent entre une provision générale et une provision « terrorisme ».

### *La provision générale*

La provision générale<sup>101</sup>, d'un montant de 599,1 millions d'euros en engagement et en liquidation, croît de 79,2 millions d'euros par rapport au budget initial. Cette augmentation résulte de plusieurs adaptations internes<sup>102</sup>.

La provision a tout d'abord été augmentée de 117,9 millions d'euros pour satisfaire à l'engagement pris par les partenaires de l'OTAN de stabiliser les dépenses militaires, exprimées en pourcentage du PIB (« *Halt any decline* »)<sup>103</sup>. La Cour des comptes signale à cet égard que l'incorporation directe de ce crédit au sein de la section 16 - Défense aurait rencontré cet objectif de manière plus appropriée.

La provision contenait initialement des moyens pour les décisions non ventilées des conseils des ministres thématiques, pour un montant de 271,3 millions d'euros. Selon le comité de monitoring<sup>104</sup>, ces moyens ont tout d'abord été réduits de 179,6 millions d'euros. Cette réduction s'explique par la mise en œuvre de certaines mesures qui impactent les recettes et les dépenses de la sécurité sociale ainsi que les recettes fiscales à concurrence des montants supprimés. Elle s'explique également par le retard apporté à la mise en œuvre d'autres mesures. Compte tenu des décisions prises en conclave, les moyens pour le financement des conseils des ministres thématiques au sein de la provision s'élèvent désormais à 102,7 millions d'euros.

La Cour signale par ailleurs que le conseil des ministres du 30 mars 2018 a réalisé, au titre d'économies, une réduction interne de 62,0 millions d'euros. Elle constate que l'exposé général n'indique pas sur quel poste de la provision portent ces économies. Il ressort de la comparaison des tableaux contenus dans l'exposé général et dans le rapport du comité de monitoring que cette économie s'applique aux décisions non ventilées des conseils des ministres thématiques<sup>105</sup>.

Des moyens ont également été inscrits pour faire face au dépassement de l'indice-pivot en septembre 2018 (91,2 millions d'euros)<sup>106</sup> ainsi que pour le financement du deuxième

<sup>101</sup> Allocation de base 06.90.10.01.00.01.

<sup>102</sup> Un tableau récapitulatif est inséré dans l'exposé général, p. 89.

<sup>103</sup> Ce montant ne tient pas compte d'un déblocage opéré après le conclave budgétaire pour le « *Halt any decline* ». Le montant effectivement disponible dans la provision pour cet objet s'élève à 94,4 millions d'euros. Voir partie III, chapitre II, section 16.

<sup>104</sup> Rapport du comité de monitoring du 14 mars 2018, p. 66.

<sup>105</sup> Selon une note transmise le 17 mai 2018 par le cabinet de la ministre du Budget, ces économies portent essentiellement sur l'enveloppe pour le seuil de pauvreté (40 millions d'euros) et sur le deuxième pilier des salariés (19 millions d'euros).

<sup>106</sup> Le montant proposé par le comité de monitoring était de 95,3 millions d'euros. Ce chiffre a été adapté par le conseil des ministres pour tenir compte du gel des variations du taux d'inflation sur les crédits de fonctionnement et d'investissement du budget général des dépenses ainsi que dans les OIP. Voir partie I, point 2, du présent

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ **42**

pilier de pensions au profit des contractuels de la fonction publique (32,1 millions d'euros).

Les autres composantes de la provision générale (dommages et intérêts, nouvelles initiatives, divers) ne subissent pas de modification significative<sup>107</sup>.

*La provision spécifiquement consacrée à la lutte contre le terrorisme et le radicalisme*

La provision relative à la lutte contre le terrorisme et le radicalisme<sup>108</sup> n'a pas été modifiée par le présent ajustement. Elle s'élève à 326,9 millions d'euros en engagement et à 331,1 millions d'euros en liquidation. La Cour renvoie aux commentaires du budget initial quant à la détermination des SPF concernés par cette dotation<sup>109</sup>.

En vue de réduire le traitement administratif des dossiers introduits dans le cadre de cette provision, une nouvelle procédure d'octroi est d'application en 2018. Contrairement à la procédure actuelle, elle consiste à transférer, au moyen d'un seul arrêté royal, l'ensemble des crédits inscrits dans la provision, sur la base de projections pluriannuelles approuvées. Ces crédits seraient alors bloqués dans SAP-Fedcom et ne seraient libérés que moyennant la preuve que les dépenses sont liées à l'objet de la provision. Les contrôles administratifs et budgétaires de l'Inspection des finances et du SPF Bosa seraient maintenus.

La Cour des comptes signale que ces crédits ont été effectivement transférés par un arrêté royal du 9 mai 2018. À partir de l'année prochaine, ces moyens seront pour leur plus grande partie directement inscrits dans les sections concernées du budget général des dépenses.

### 3 Financement des entités fédérées

Les moyens transférés en 2018 aux entités fédérées sont estimés, dans le présent projet d'ajustement, à 53.896,8 millions d'euros<sup>110</sup> contre 53.707,6 millions d'euros dans le budget initial. Cette augmentation s'explique essentiellement par une évolution plus favorable que prévu des paramètres macro-économiques, et plus particulièrement du taux de croissance du PIB et de l'indice des prix à la consommation.

Conformément à la loi spéciale de financement, ces montants ont été fixés, sur la base de l'application de corrections techniques non récurrentes, découlant de l'établissement définitif de certains montants de base.

rapport. Une réduction de crédits est opérée au sein des départements et des OIP pour un montant de 15,8 millions d'euros et la provision est réduite de 4,2 millions d'euros.

<sup>107</sup> Parmi les montants initialement inscrits, 19,5 millions d'euros ont été directement inscrits à la section 32 du budget général des dépenses pour le projet Myrrha.

<sup>108</sup> Allocation de base 06.90.10.01.00.10.

<sup>109</sup> Doc. parl. Chambre DOC 54/2689, p. 71. En conseil des ministres du 30 mars 2018, des moyens ont par ailleurs été dégagés de la provision pour le recrutement de 400 aspirants policiers en 2018 au sein de l'enveloppe disponible.

<sup>110</sup> Hors impôts régionaux et moyens octroyés dans le cadre de la responsabilisation climatique. Ce montant prend en compte l'effet de la révision des paramètres macro-économiques de 2017 sur les sommes dues l'année dernière. Cette révision porte sur un montant de 36,3 millions d'euros, qui a fait l'objet d'une correction one-off lors de la détermination du solde structurel de l'année 2018.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ **43**

Parmi ces corrections<sup>111</sup>, la plus importante découle de la détermination définitive du facteur d'autonomie, au pourcentage repris dans l'arrêté royal du 19 décembre 2017<sup>112</sup>. Ce pourcentage est inférieur à celui qui avait été provisoirement retenu dans la loi spéciale de financement, de sorte que les régions sont redevables à l'État en 2018 d'une somme de 1.461,5 millions d'euros.

Conformément aux règles du SEC, l'État a tenu compte de cette somme pour l'établissement de son solde de financement. En raison de son caractère one-off, il l'a toutefois neutralisée pour la fixation de son solde structurel.

La loi spéciale de financement a également prévu que le remboursement par les régions des sommes trop perçues serait opéré de manière échelonnée, à raison de 2% des recettes IPP attribuées à chacune des trois régions. Il en résulte qu'en 2018, les sommes retenues par l'État s'élèvent à 125,0 millions d'euros<sup>113</sup>. Dans un avis publié le 24 novembre 2017, l'ICN a estimé à cet égard que ces retenues ne pouvaient influer sur le solde structurel des pouvoirs publics concernés et devraient donc être neutralisées dans l'avenir lors de la détermination du solde de chacune des entités concernées.

#### **4 Documents budgétaires manquants et incomplets**

D'après l'exposé général, le solde SEC initial du Centre de presse international (CPI) et de la Caisse nationale des calamités, qui sont des services administratifs à comptabilité autonome (Saca), est modifié à la suite d'un ajustement de leur budget<sup>114</sup>. La Cour des comptes constate que les budgets ajustés du CPI et de la Caisse nationale des calamités n'ont pas été soumis pour approbation.

Conformément à l'article 6 de l'arrêté royal du 31 juillet 2017<sup>115</sup>, les budgets des Saca doivent être accompagnés d'une justification des articles budgétaires. La Cour des

---

<sup>111</sup> Des corrections d'importance marginale ont été opérées pour la dotation relative aux soins de santé aux personnes âgées ainsi que pour la dotation relative à l'aide aux personnes et aux soins de santé. Une nouvelle dotation a été inscrite à la section 01, division 37, du projet d'ajustement budgétaire. Elle découle de la mise en vigueur de l'article 6oter de la loi de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone du 31 décembre 1983. Selon cet article, un montant, équivalent à l'indemnité qu'un sénateur désigné par le Parlement wallon perçoit, est annuellement attribué à la Communauté germanophone. L'inscription de cette nouvelle dotation tient compte d'un effet de rattrapage pour les années 2014 à 2017.

<sup>112</sup> Arrêté royal fixant le facteur d'autonomie visé à l'article 5/2, § 1<sup>er</sup>, alinéas 3 et 4, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions.

<sup>113</sup> Le rythme d'apurement diffère entre les régions, selon l'importance de leur IPP attribué. Ainsi, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale bénéficient de ressources IPP plus importantes que la Région flamande, en raison du mécanisme de transition et de l'intervention de solidarité.

<sup>114</sup> Exposé général, p. 97-98.

<sup>115</sup> Arrêté royal du 31 juillet 2017 portant exécution des articles 20, § 2, alinéa 2, 78, alinéa 1<sup>er</sup>, 80, alinéa 2, 86, alinéa 1<sup>er</sup>, 87, § 2/4, 89, alinéa 1<sup>er</sup>, et 96, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ **44**

comptes fait observer que, sur les 19 budgets ajustés soumis des Saca, les documents budgétaires ne contiennent une justification que pour 6 d'entre eux<sup>116</sup>.

---

<sup>116</sup> Monnaie royale de Belgique ; Saca chargé de la gestion des cartes d'identité et du Registre national ; Saca chargé de la gestion des passeports, des visas, des cartes d'identité pour belges à l'étranger et des légalisations ; Autorité nationale de sécurité ; Saca chargé de la gestion du Centre de conférences internationales Egmont II-Palais d'Egmont ; Fedorest.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ 45

## CHAPITRE II

# Budget général des dépenses - Sections

### Section 02 – SPF Chancellerie du Premier ministre

#### 1 Subvention à la Régie des bâtiments

Le SPF Chancellerie du Premier ministre octroie à la Régie des bâtiments une subvention de 2,5 millions d'euros pour couvrir les investissements, les entretiens exceptionnels et les autres dépenses, afférents aux bâtiments gérés par la Régie, qui sont occupés par des organisations internationales. La Chancellerie inscrit cette subvention dans son budget comme un transfert de recettes (code SEC 4)<sup>117</sup>.

La Cour des comptes souligne que la Régie utilise une partie de cette subvention pour effectuer des dépenses d'investissement. Elle estime dès lors qu'une partie du montant devrait être reprise comme transfert de capital dans le budget du SPF Chancellerie<sup>118</sup> (code SEC 6).

#### 2 Reconstruction du Shape-Village

Le conseil des ministres du 19 janvier 2018 a marqué son accord sur l'attribution du marché public de reconstruction du Shape-Village. Le coût des travaux, qui - d'après le calendrier - seront effectués entre avril 2018 et février 2026, s'élève à 136,5 millions d'euros<sup>119</sup>. La Cour des comptes fait observer que, malgré l'incidence budgétaire du projet, la justification du budget général ajusté des dépenses 2018 contient peu d'informations à ce sujet<sup>120</sup>. Ainsi, il ne comprend pas d'estimation des montants qui seront liquidés au cours des années budgétaires suivantes, en exécution des obligations engagées.

<sup>117</sup> Le gouvernement a décidé, le 2 décembre 2016, de regrouper auprès du SPF Chancellerie les crédits relatifs aux projets pour lesquels l'autorité fédérale intervient en tant que « host nation » pour des organisations internationales. À la suite de cette décision, la dotation (transfert de capital) « institutions européennes » de 1,7 million d'euros a été transférée du budget de la Régie des bâtiments (allocation de base 19.55.24.61.41.04) vers celui du SPF Chancellerie (allocation de base 02.36.10.72.00.04 – frais de construction des écoles européennes) dans le budget 2018 initial. Lors du conclave budgétaire de mars 2018, le gouvernement a en outre transféré une dotation d'entretien de 0,8 million d'euros de la Régie (allocation de base 19.55.22.41.40.03) vers le SPF Chancellerie, qui a regroupé ces subventions d'investissement et d'entretien dans une nouvelle allocation de base 02.36.10.45.40.01 du budget 2018 ajusté.

<sup>118</sup> Voir aussi la Partie III, Chapitre II, Section 19 – Régie des bâtiments.

<sup>119</sup> Allocations de base 02.36.10.72.00.03 et 02.36.10.12.11.01.

<sup>120</sup> Doc. parl., Chambre, 27 avril 2018, DOC 54 3037/001, *Projet de loi contenant le premier ajustement du budget général des dépenses de l'année budgétaire 2018*, Partie I, p. 55.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/46

## **Section 12 – SPF Justice**

### **1. Situation générale des crédits**

Les crédits alloués par le présent projet d'ajustement s'élèvent à 1.804,3 millions d'euros en engagement et 1.854,9 millions d'euros en liquidation, soit une diminution de, respectivement, 52,7 millions d'euros et 1,7 million d'euros par rapport au budget initial. Les modifications les plus significatives sont examinées ci-dessous.

En outre, le conseil des ministres du 30 mars dernier a autorisé le ministre de la Justice à lancer la procédure de recrutement dans le cadre du remplacement « un pour un » des magistrats et du personnel judiciaire. Un montant de 9,7 millions d'euros sera déduit des économies prévues sur l'enveloppe de personnel 2019 afin d'atteindre cet objectif. Ce montant, estimé par le département, doit permettre le recrutement de 130 magistrats, la promotion de 188 membres du personnel judiciaire et le recrutement de 215 nouveaux membres de ce personnel. Sept avis de vacances<sup>121</sup> concernant ce personnel ont été publiés au Moniteur belge entre le 17 juillet 2017 et le 31 janvier 2018, après application du monitoring SEPP<sup>122</sup>.

### **2. Programme 12.56.11 – Aide juridique de deuxième ligne**

Les avocats chargés de l'aide juridique de deuxième ligne sont rétribués selon un système de points attachés à leurs prestations, prévu dans l'arrêté royal du 20 décembre 1999, qui fixe également les modalités de calcul du subside pour les frais d'organisation des bureaux d'aide juridique<sup>123</sup>.

Après contrôle interne des deux ordres des barreaux et sur la base des propositions de ceux-ci, le ministre de la Justice fixe, après la fin de l'année judiciaire, la valeur du point ainsi que le montant des subsides pour le financement des bureaux d'aide juridique.

Sur le plan budgétaire, l'engagement est normalement effectué au cours de l'année où se termine l'année judiciaire et la liquidation, au cours de l'année qui suit. En effet, le code judiciaire dispose que l'année du même nom commence le 1er septembre et s'achève le 30 juin de l'année suivante.

Jusqu'à présent, la valeur du point était calculée au sein d'une enveloppe budgétaire fermée. La volonté du gouvernement est d'augmenter la valeur du point dans le futur, grâce à l'attribution de nouveaux moyens budgétaires. Pour ce faire, un projet d'arrêté royal destiné à modifier<sup>124</sup> l'arrêté royal du 20 décembre 1999 est en préparation pour que

<sup>121</sup> Les vacances d'emploi de l'ordre judiciaire sont soumises à l'Inspection des finances avant leur publication, afin de déterminer si elles sont financables en t et t+1, à la charge de l'enveloppe de crédits.

<sup>122</sup> SEPP est le « Support électronique au plan de personnel », développé par le SPF P&O pour faciliter l'élaboration des plans de personnel et améliorer le monitoring des coûts de personnel.

<sup>123</sup> Arrêté royal du 20 décembre 1999 contenant les modalités d'exécution relatives à l'indemnisation accordée aux avocats dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne et relatif au subside pour les frais liés à l'organisation des bureaux d'aide juridique.

<sup>124</sup> Plus précisément, l'article 2,3°.

## Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ 47

la valeur du point d'une année judiciaire puisse être déterminée en fonction des moyens disponibles (à savoir les crédits limitatifs mais aussi les crédits variables du fonds d'aide juridique) au cours de l'année qui suit la fin de l'année judiciaire concernée. Le fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne a été créé par la loi du 19 mars 2017. Il pourra intervenir pour les engagements de dépenses pour des prestations relatives à l'année judiciaire 2017-2018, à liquider en 2019<sup>125</sup>.

En ce qui concerne 2018, le projet d'ajustement diminue les crédits limitatifs, pour la rétribution des avocats chargés de l'aide juridique, de 48,9 millions d'euros en engagement et de 2,07 millions d'euros en liquidation et de 4,3 millions d'euros en engagement et 168.000 euros en liquidation pour les bureaux. Ces crédits sont ainsi globalement portés à 49,4 millions d'euros en engagement et à 100,3 millions d'euros en liquidation. Les crédits de liquidation sont destinés au paiement des prestations de l'année judiciaire 2016-2017 et les crédits d'engagement sont destinés aux prestations de l'année 2017-2018.

La diminution globale des crédits résulte de mouvements à la hausse et à la baisse. Selon les justifications et les notifications du conseil des ministres du 30 mars dernier, elle est notamment due à quatre facteurs.

Il a été tenu compte des augmentations suivantes :

- 16,5 millions d'euros suite à la décision du conseil des ministres du 30 mars 2018<sup>126</sup>, à savoir 15,3 millions d'euros pour la rétribution des avocats et 1,24 million d'euros pour les frais des bureaux d'aide juridique, pour revaloriser le point dans le cadre de l'aide juridique à un minimum de 75 euros ;
- un effet-volume de 1,94 million d'euros<sup>127</sup> permettant de maintenir le même niveau de crédits que l'année budgétaire 2017<sup>128</sup>.

En ce qui concerne les diminutions, deux corrections techniques ont été apportées :

- le montant pour le financement de la TVA à 21 % sur les prestations des avocats ne concernant pas les prestations de l'année judiciaire 2016-2017<sup>129</sup> et ne pouvant être utilisé pour augmenter la valeur du point, une réduction de 20,7 millions a été opérée<sup>130</sup>. La date d'entrée en vigueur de la taxe est reportée au 1<sup>er</sup> juillet 2018<sup>131</sup> ;

---

<sup>125</sup> Voir les commentaires et observations de la Cour sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2018, doc.parl.Chambre, DOC 54 2689/003, p. 202.

<sup>126</sup> Voir les notifications du conseil des ministres du 30 mars 2018, p.49.

<sup>127</sup> 1,79 million d'euros pour les indemnités et 145.458 euros pour les frais des bureaux.

<sup>128</sup> En effet, l'augmentation de la valeur des points 2015-2016 a été financée en partie au moyen d'une reventilation (1,83 million d'euros) des crédits de liquidation 2017.

<sup>129</sup> Voir commentaires et observations de la Cour sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2018, p.79.

<sup>130</sup> 19,1 millions d'euros pour les indemnités et 1,55 million d'euros pour les frais des bureaux.

<sup>131</sup> Source : intranet du SPF Justice.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ **48**

- la réduction conséquente des seuls crédits d'engagement (-51 millions d'euros) au motif, selon les justificatifs, et sans autre précision, de l'incorporation de la modification<sup>132</sup> de l'arrêté royal du 20 décembre 1999.

La Cour estime que les justifications sont insuffisantes et ne permettent pas de s'assurer qu'en 2018, les crédits inscrits sont en adéquation avec la volonté du gouvernement de revaloriser la valeur du point à un minimum de 75 euros, particulièrement en raison de la réduction substantielle des crédits d'engagement. Les informations reçues de l'administration sur ce point font état de l'existence d'un arriéré historique ainsi que de la scission de l'engagement entre deux années<sup>133</sup>, sans faire une liaison précise avec l'évolution des crédits d'engagement.

---

<sup>132</sup> Par l'arrêté royal du 21 juillet 2016.

<sup>133</sup> Une partie des dépenses de l'année judiciaire 2015-2016 et de l'année judiciaire 2016-2017 a été engagée en 2017, alors qu'en vertu de la réglementation actuelle, les dépenses de l'année 2016-2017 auraient dû être intégralement engagées en 2017.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ **49**

## Section 13 – SPF Intérieur

### 1 Remarques générales sur le budget du SPF

Les crédits, inscrits à la section 13 du projet de budget ajusté pour l'année 2018, augmentent de 31,9 millions d'euros en engagement et diminuent de 5,6 millions d'euros en liquidation, par rapport au budget initial, passant de 1.450,5 millions d'euros à 1.482,4 millions d'euros en engagement et de 1.486,1 millions d'euros à 1.480,5 millions d'euros en liquidation.

Cette évolution résulte essentiellement de la variation des crédits affectés au Fonds européen fédéral pour l'asile et la migration (AMIF) et la sécurité intérieure (ISG)<sup>134</sup>, en hausse de 22 millions d'euros en engagement et en baisse de 15,6 millions d'euros en liquidation, par rapport aux crédits du budget initial 2018.

Les crédits inscrits pour la dotation à l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil)<sup>135</sup> et ceux destinés au financement prévu pour les communes et institutions bruxelloises<sup>136</sup> sont majorés de respectivement 7,98 millions d'euros et 1,65 million d'euros.

### 2 Dotation Fedasil

Un crédit de 253,71 millions d'euros avait été inscrit à la section 13 du budget général initial des dépenses 2018, au titre de dotation Fedasil<sup>137</sup>, ce qui représentait une diminution de 6,16 millions d'euros par rapport au montant inscrit au budget ajusté 2017.

Si l'on tient compte des moyens complémentaires reçus par Fedasil en 2017, à hauteur de 137,7 millions d'euros, en provenance de la provision destinée aux dépenses dans le cadre de l'asile et de la migration, la réduction des crédits accordés à Fedasil pour 2018 s'élève à 143,9 millions d'euros.

Un plan de démantèlement, approuvé par le gouvernement en date du 30 mars 2018<sup>138</sup>, doit entraîner une réduction structurelle de la capacité d'accueil, le nombre de places passant de 23.815 à 17.361 au 31 décembre 2018 et à 16.629 au cours de l'année 2019, et ce à la suite de la réduction du nombre de demandeurs d'asile.

Le gouvernement a donc décidé d'une réduction de 2.854 places collectives, par la fermeture des 9 centres restant, qui ont été ouverts pendant la crise de l'asile et par le démantèlement progressif de 3.600 places individuelles au cours de la deuxième moitié de l'année 2018.

<sup>134</sup> Division organique 13.71.

<sup>135</sup> Allocation de base 13.40.42.41.40.44.

<sup>136</sup> Programme 13.40.4.

<sup>137</sup> Allocation de base 13.40.42.41.40.44.

<sup>138</sup> Décisions du conseil des ministres du 30 mars 2018, notifications contrôle budgétaire 2018, p.5 et 6.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ **50**

Une évaluation mensuelle est prévue et les crédits octroyés à Fedasil pourraient éventuellement être revus en juin 2018, en fonction des besoins.

Bien que ce projet de réforme n'impacte pas directement la dotation Fedasil, un montant de quelque 8 millions d'euros y a néanmoins été ajouté. En effet, dans le cadre du financement des travaux de rénovation du centre d'arrivée de Neder-Over-Heembeek, la dotation de Fedasil avait été réduite de 10 millions d'euros dans le budget initial 2018. En contrepartie, celle de la Régie des Bâtiments avait été augmentée de ce même montant. Étant donné, qu'à ce jour, il est estimé que la totalité de ces 10 millions d'euros ne sera pas dépensée en 2018, le solde de 7,9 millions d'euros, qui ne sera pas utilisé par la Régie des Bâtiments, a été ajouté à la dotation de Fedasil. La dotation de la Régie des Bâtiments est diminuée du même montant.

Par ailleurs, un montant de 8,8 millions d'euros a été inscrit au projet d'ajustement du budget des voies et moyens, au titre d'un remboursement de Fedasil<sup>139</sup>. En effet, lors de l'appel au versement de la deuxième tranche de la provision « asile et migration », la ministre du Budget<sup>140</sup> avait précisé que le solde éventuel à la clôture des comptes de Fedasil pour l'année 2017 devrait être versé au Trésor.

### **3 Division organique 71 : Fonds européen fédéral pour l'asile et la migration (AMIF) et la sécurité intérieure (ISF)**

Les moyens inscrits à cette division organique sont destinés à la mise en œuvre du programme de réinstallation et de relocation des réfugiés, prévu par les décisions du Conseil européen 2015/1523 et 2015/1601, pour lequel la Commission européenne accorde des subventions à la Belgique. Ces subsides sont répartis au sein du fonds organique Fonds AMIF/ISF - Programmation 2014-2020. Le SPF Intérieur a été désigné comme responsable de la bonne gestion de ces subsides dans le cadre des activités du Fonds.

Dans le budget initial 2018, ces moyens s'élevaient à 23,9 millions d'euros en engagement et à 60,6 millions d'euros en liquidation.

Le projet d'ajustement du budget 2018 prévoit une augmentation des moyens d'engagement d'un montant de 22 millions d'euros, afin, d'une part, de clôturer les projets qui n'avaient pas pu être réalisés en 2017 et, d'autre part, de mettre en œuvre un nouveau programme « *resettlement* » 2018 qui sera liquidé en 2018, 2019 et 2020. Les moyens d'engagement sont dès lors portés à 45,9 millions d'euros.

Les moyens de liquidation sont, quant à eux, réduits de 15,6 millions d'euros et arrêtés à 45 millions d'euros.

Pour résoudre les problèmes de liquidités du Fonds, résultant du versement tardif des subsides européens, l'article 2.13.7 du budget général initial des dépenses 2018 avait fixé l'autorisation d'engagement à 23,9 millions d'euros et la position débitrice, en liquidation,

<sup>139</sup> Titre I, section II, chapitre 13, article.46.40.01.

<sup>140</sup> Lettre du 8 décembre 2017 adressée au secrétaire d'État en charge de cette compétence.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ **51**

à 13,7 millions d'euros. Ces montants ont été portés respectivement à 45,9 millions d'euros et 20 millions d'euros dans le présent ajustement<sup>141</sup>. Ce cavalier budgétaire permet à l'autorité fédérale de préfinancer les dépenses de la Commission européenne.

Les recettes effectivement perçues en 2018 en provenance de la Commission européenne devraient s'élever à 30,6 millions d'euros. Le projet de budget des voies et moyens ajusté reprend néanmoins un montant supérieur, à savoir 45,9 millions d'euros<sup>142</sup>. La différence (15,3 millions d'euros), qui représente le préfinancement de dépenses par le SPF, a été inscrite sur deux autres articles, en tant que « recettes négatives »<sup>143</sup>. Selon le SPF Bosa, cette inscription vise à neutraliser en termes SEC le préfinancement des dépenses concernées par l'État belge<sup>144</sup>.

---

<sup>141</sup> Article 2.13.1.

<sup>142</sup> Titre I, section II, chapitre 13, article 39.10.06- Subsides perçus en provenance de la Commission européenne ou autres recettes de tiers pour l'exécution de projets dans le cadre du Fonds européen fédéral pour l'Asile et Migration et la Sécurité intérieure (recettes affectées au programme 13-71-1), au montant de 45,2 millions d'euros et article 39.10.07- Autres subsides perçus en provenance de la Commission européenne ou autres recettes de tiers pour le financement direct des projets dans les états membres (recettes affectées au programme 13-71-19)- Transferts de revenus code SEC1-4., au montant de 0,7 million d'euros.

<sup>143</sup> Titre II, section II, chapitre 13, article 84.17.06- Subsides perçus en provenance de la Commission européenne ou autres recettes de tiers pour l'exécution de projets dans le cadre du Fonds européen fédéral pour l'Asile et Migration et la Sécurité intérieure (recettes affectées au programme 13-71-1)-préfinancement par le SPF (recettes EU dépenses), au montant de -14,7 millions d'euros et article 84.17.07- Autres subsides perçus en provenance de la Commission européenne ou autres recettes de tiers pour le financement direct des projets dans les états membres (recettes affectées au programme 13-71-19)- préfinancement par le SPF Intérieur, au montant de -0,6 million d'euros.

<sup>144</sup> Le « Manual on Government Deficit and Debt» de l'Union européenne précise, en pages 133 à 148, que les dépenses des pays membres financées par des subventions européennes doivent être neutralisées en termes SEC par des recettes équivalentes, afin que les recettes soient toujours égales aux dépenses en termes SEC. Toutefois, la différence entre le montant des recettes attendues et celui des dépenses envisagées doit être imputée sur des comptes spécifiques.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ **52**

## **Section 16 – Défense**

### **1 Généralités**

Les crédits d'engagement s'élèvent à 12.078 millions d'euros, soit une hausse de 37,2 millions d'euros par rapport au budget 2018 initial (12.040,8 millions d'euros), résultant principalement du report de l'engagement pour l'achat de 199 *Light Troop Transport Vehicles* (LTTV) de 2017 à 2018.

En ce qui concerne la réalisation des investissements prévus dans la Vision stratégique pour la Défense du 29 juin 2016, y compris les investissements urgents à court terme, les crédits d'engagement disponibles augmentent de 55,8 millions d'euros dans le budget 2018 ajusté (9.774,4 millions d'euros) par rapport au budget initial (9.718,6 millions d'euros).

Les crédits de liquidation s'élèvent à 2.515,2 millions d'euros, ce qui représente une baisse de 3,8 millions d'euros par rapport au budget 2018 initial (2.519 millions d'euros). Celle-ci est essentiellement imputable à un report des moyens de liquidation de 2018 à 2019 dans les programmes «*final upgrade F-16-commonality & interoperability consolidation program*», «*final upgrade F-16-weapons and sensors*» et «*individual equipment*».

### **2 Stabilisation des dépenses en matière de défense**

Lors du sommet de l'Otan qui s'est tenu au Pays de Galles (4-5 septembre 2014), il a été décidé que les États membres qui ne consacrent pas 2 % de leur PIB en matière de défense devaient mettre fin à toute baisse ultérieure des dépenses («*Halt any decline in defence expenditure*») et évoluer vers la norme de 2 % fixée par l'Otan au cours de la prochaine décennie.

Avec sa Vision stratégique, le gouvernement entend inverser la tendance budgétaire négative pour le département en stabilisant, jusqu'à la fin de la législature, le montant des dépenses en matière de défense au niveau de 2016 (0,922 % du PIB).

Sur la base des prévisions de l'OCDE de novembre 2017 concernant le PIB 2018 (455.921 millions d'euros), les moyens en matière de défense doivent donc atteindre au moins 4.203,4 millions d'euros en 2018.

Dans le budget 2018 initial, le budget de la Défense<sup>145</sup> comporte 2.521,4 millions d'euros de crédits de liquidation. En outre, les pensions de retraite et de survie des anciens militaires (1.456,2 millions d'euros en 2018) et diverses dépenses d'autres départements liées à la défense<sup>146</sup> (100,3 millions d'euros en 2018) sont prises en compte en tant qu'effort externe en matière de défense.

---

<sup>145</sup> Section 16 et section 01 - Dotations (programme 6 -activité 3).

<sup>146</sup> Par exemple, la politique de siège avec les crédits destinés au SHAPE à Casteau (SPF Chancellerie), les trusts de l'Otan (SPF Affaires étrangères) et le navire de recherche Belgica (SPP Politique scientifique).

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ **53**

Pour atteindre le pourcentage visé de 0,922 % du PIB, il manquait 125,5 millions d'euros au début du contrôle budgétaire.

Le conclave budgétaire de mars 2018 a décidé de compenser le déficit en accordant des crédits supplémentaires à la Défense<sup>147</sup> :

- 16 millions d'euros pour l'opération *Vigilant Guardian* (OVG)<sup>148</sup>. Ce montant est réservé à la Défense dans la provision interdépartementale ;
- 9 millions d'euros pour les contributions aux différents trusts de l'Otan et au « G5 Sahel Joint Military Force Trust Fund ». Ce montant est également réservé dans la provision interdépartementale ;
- 88,5 millions d'euros pour le paiement d'acomptes dans les dossiers d'investissements engagés en 2018, tels que repris en annexe à la loi de programmation militaire<sup>149</sup> (montant réservé dans la provision interdépartementale). Cette augmentation des crédits est toutefois neutre d'un point de vue SEC (voir le point 3 ci-dessous) ;
- 12 millions d'euros sous la forme d'une augmentation du plafond du fonds organique 16,4<sup>150</sup> pour l'achat d'immeubles par la Régie des bâtiments sur le site militaire de Neder-over-Heembeek. La Défense utilisera ce crédit pour financer des travaux d'infrastructure dans les quartiers. Cette augmentation de plafond ne figure toutefois pas dans le projet de budget à l'examen. La Défense introduira prochainement à ce sujet un dossier distinct auprès de la ministre du Budget.

Par ailleurs, le gouvernement a annulé en conclave budgétaire le blocage de 22,8 millions d'euros imposé à la Défense<sup>151</sup>. Il lui a également accordé un crédit d'investissement de 5,9 millions d'euros en compensation de la neutralisation ou de l'imputation non intégrale des indexations (voir le point 3 ci-dessous). Ces montants ne sont pas compris dans le déficit de 125,5 millions d'euros, mais contribuent à la réalisation du pourcentage visé de 0,922 % du PIB.

L'intégration des moyens d'investissement dans la provision interdépartementale montre que ces dépenses, et en particulier les crédits relatifs au paiement des acomptes (88,5 millions d'euros), sont incertaines et que les montants ne sont pas encore déterminés. Par conséquent, il est possible que la stabilisation des dépenses de la Défense au niveau de 2016 soit compromise.

<sup>147</sup> Exposé général, p. 83.

<sup>148</sup> Le budget 2018 initial prévoyait déjà 18 millions d'euros pour l'OVG dans la provision terrorisme et radicalisme.

<sup>149</sup> Loi de programmation militaire des investissements pour la période 2016-2030 du 23 mai 2017.

<sup>150</sup> Fonds pour le remplacement 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 immobiliers faisant partie du patrimoine confié à la gestion du ministère de la Défense.

<sup>151</sup> Dans le cadre de la prudence budgétaire, le gouvernement a imposé un blocage administratif des crédits aux SPF et SPP dans le cadre du budget 2018 initial.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ **54**

En outre, la Cour souligne que la loi de programmation militaire doit être adaptée. D'après le calendrier d'investissement (initial) de la Vision stratégique, les liquidations ne sont prévues qu'à partir de 2020 (article 3).

### **3 Provision interdépartementale**

Des crédits d'investissement à hauteur de 94,4 millions d'euros sont réservés pour la Défense dans la provision interdépartementale. Ceux-ci comprennent :

- 88,5 millions d'euros pour les paiements d'acomptes dans le cadre des investissements stratégiques de la Défense (voir le point 2 ci-dessus) ;
- 2,5 millions d'euros de crédits supplémentaires pour la suppression partielle de la provision réservée pour l'indexation des salaires. En effet, la Défense estime qu'elle n'aura besoin que de la moitié du montant qui avait été prévu (5 millions d'euros) ;
- 3,4 millions d'euros de crédits supplémentaires en compensation de la neutralisation de l'indexation. D'après la circulaire préparatoire du contrôle budgétaire 2018, les crédits de fonctionnement et d'investissement pouvaient augmenter de 0,4 %. Pour la Défense, cela supposait une hausse de 3,4 millions d'euros des crédits de liquidation. Le conclave budgétaire a neutralisé cette indexation pour l'ensemble des départements, tout en réservant 3,4 millions d'euros de moyens d'investissement supplémentaires pour la Défense.

Lors du conclave budgétaire, le gouvernement a décidé que ces crédits d'investissement supplémentaires devaient être neutres au niveau SEC. Le solde de financement 2018 s'améliore ainsi de 94,4 millions d'euros. Conformément au SEC, l'achat de matériel militaire n'est en effet repris dans le solde de financement qu'au moment de sa livraison. Cette correction SEC de 94,4 millions d'euros s'ajoute à celle de 169,4 millions d'euros déjà prévue<sup>152</sup>.

La Cour rappelle que les soldes de financement subiront une incidence négative de 263,8 millions d'euros<sup>153</sup> au cours des prochaines années lors de la livraison du matériel.

---

<sup>152</sup> Exposé général, p. 26 et Partie I – Point 4 du présent rapport.

<sup>153</sup> 263,8 millions d'euros = 94,4 millions d'euros + 169,4 millions d'euros.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ **55**

## **Section 18 – SPF Finances**

### **1 Aperçu général**

Les crédits de liquidation inscrits à la section 18 augmentent de 72,9 millions d'euros par rapport aux estimations initiales de l'exercice 2018, pour atteindre 2.029,6 millions d'euros<sup>154</sup>.

À titre principal (50,2 millions d'euros), cet accroissement s'explique par l'insertion d'une nouvelle allocation de base<sup>155</sup> relative à la régularisation d'avances autorisées jusque fin 2017 par les bureaux des services patrimoniaux, du recouvrement non fiscal et des douanes et accises. Il s'agit de dépenses qui ont été effectivement effectuées par les bureaux via leur compte financier respectif et qui concernent des paiements aux huissiers de justice pour les significations des actes de poursuites, des frais encourus dans le cadre de succession en déshérence, des frais d'entreposage ou de lutte contre la fraude (Douanes), etc.

Ces dépenses ont été comptabilisées à l'époque en diminution des recettes et validées par la procédure de contrôle en place. Cette nouvelle allocation de base doit permettre de neutraliser, en terme SEC, la régularisation de l'encours de ces avances. Cette opération de régularisation a un caractère non récurrent puisqu'aucune avance ne sera plus accordée par ces services à l'avenir.

La dotation à Fedorest<sup>156</sup> est réduite de manière récurrente de 4,0 millions d'euros vu l'utilisation limitée des crédits ces dernières années ainsi que le solde disponible de l'institution. De plus, un montant de 10 millions d'euros a été versé, à titre exceptionnel, au budget des voies et moyens afin d'accélérer la réduction de ce solde<sup>157</sup>.

À l'inverse, une nouvelle dotation<sup>158</sup> de 3,4 millions d'euros est inscrite en faveur du Saca Monnaie Royale de Belgique, en vue de financer le coût de production et d'achat de monnaie ainsi que les frais de laboratoire<sup>159</sup>.

---

<sup>154</sup> Un crédit de 159 millions d'euros, réparti sur l'ensemble des crédits de la section, fait cependant l'objet d'un blocage administratif. Les allocations de base concernées n'ont pas encore été déterminées.

<sup>155</sup> Allocation de base 18.40.03.20.01. - Régularisation avances autorisées. Ce crédit ne pourra faire l'objet ni de blocage, ni de redistribution.

<sup>156</sup> Allocation de base 18.40.04.41.30.30 - Dotation au service administratif à comptabilité autonome Fedorest.

<sup>157</sup> Budget des voies et moyens, Titre I, section II, chapitre 18, §6, article 46.30.02. - Versement par le SACA Fedorest. Voir également le point - Recettes non fiscales de la partie II, chapitre I, de ce rapport. Il s'agit d'une opération neutre pour le solde SEC consolidé du pouvoir fédéral. Le solde SEC de Fedorest est, quant à lui, dégradé du même montant (Voir exposé général, doc.parl. DOC 54 3035/001, p.99).

<sup>158</sup> Allocation de base 18.40.07.41.30.31 - Dotation SACA Monnaie royale de Belgique.

<sup>159</sup> L'activité de laboratoire est une obligation européenne pour assurer un contrôle efficace des pièces en circulation en Belgique.

## Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/**56**

### **2 Engagement de 141 douaniers**

Le 29 mars 2019, le « Brexit » sera effectif, moyennant une période de transition. Il aura pour conséquence, entre autres, le retour d'une frontière douanière avec le Royaume-Uni. Ce dernier sera considéré comme un pays tiers qui n'aura plus accès au marché européen qu'avec des barrières tarifaires. Vu les échanges importants entre la Belgique et le Royaume-Uni, le trafic de biens extra-communautaires augmentera fortement<sup>160</sup> et des contrôles aux frontières seront nécessaires. L'administration considère qu'au total 386 douaniers (ETP) devront être engagés en 2018 et 2019 afin de répondre à ces besoins.

Le conseil des ministres du 30 mars 2018 a décidé de l'engagement de 141 ETP supplémentaires qui rejoindront l'administration générale des Douanes et Accises en 2018<sup>161</sup>. Cependant, aucun crédit complémentaire n'a été accordé et le SPF Finances devra compenser cette charge sur les autres crédits disponibles. Il en va de même pour les frais d'équipement et de formation nécessaires. Les programmes affectés par ces compensations ne sont détaillés, ni dans les documents justificatifs, ni dans les notifications.

---

<sup>160</sup> Une estimation faite par le gouvernement fait état d'une augmentation de 47% des déclarations d'exportation et de 14% des déclarations d'importation.

<sup>161</sup> Une deuxième vague de recrutement concerne 121 agents, pour lesquels une entrée en service est prévue en février 2019. Une troisième vague concerne 124 agents avec une entrée en service prévue en juin 2019. Ces recrutements n'ont pas encore été approuvés officiellement par le conseil des ministres.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ **57**

## Section 19 – Régie des bâtiments

La présente section contient les dotations permettant à la Régie des bâtiments de remplir les obligations liées à l'hébergement des services de l'État, ainsi que les obligations internationales en matière immobilière<sup>162</sup>. Ces dotations sont constituées des transferts de revenus pour le financement des dépenses courantes (code SEC 4) et des transferts en capital pour le financement des dépenses d'investissement (code SEC 6).

La Cour des comptes a vérifié le calcul et l'affectation de ces transferts sur la base du budget de la Régie des bâtiments, dont la note justificative figure à la partie I<sup>163</sup> et le tableau budgétaire à la partie II<sup>164</sup> du présent projet de loi.

### **1 Transferts en capital**

#### *Stratégie immobilière et programme opérationnel pluriannuel*

La Régie doit élaborer un plan pluriannuel pour les besoins immobiliers<sup>165</sup>. Il se compose d'une stratégie immobilière coordonnée, d'un masterplan tactique et d'un plan opérationnel fixant les opérations immobilières pour les trois années à venir.

La Cour des comptes rappelle que ces plans n'étaient toujours pas approuvés lors du dépôt du présent projet<sup>166</sup>. Elle n'est donc pas en mesure de vérifier si les projets d'investissement prévus s'inscrivent dans une stratégie immobilière claire ni si les crédits suffiront à assurer le financement des besoins d'investissement réels.

#### *Dotation d'investissement (allocation de base 19.55.21.61.41.03)*

La dotation d'investissement sert à financer les projets d'investissement 2018 et des années précédentes.

Par rapport au budget initial, la dotation d'investissement baisse de 15,1 millions d'euros pour s'établir à 86,7 millions d'euros en raison des retards dans les projets

<sup>162</sup> Article 2, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 1<sup>er</sup> avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments.

<sup>163</sup> Doc. parl., Chambre, DOC 54 3037/001, 27 avril 2018, Projet de loi contenant le premier ajustement du budget général des dépenses de l'année budgétaire 2018, Partie I, « Exposé », point 2.4 « Notes départementales des organismes administratifs publics », p. 221-265.

<sup>164</sup> Doc. parl., Chambre, DOC 54 3037/002, 27 avril 2018, Projet de loi contenant le premier ajustement du budget général des dépenses de l'année budgétaire 2018, Partie II, II. « Tableaux annexés à la loi », point 5.1 « Régie des bâtiments », p. 821-828.

<sup>165</sup> Article 5, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 1<sup>er</sup> avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments.

<sup>166</sup> Voir également Doc. parl., Chambre, 17 novembre C2017, DOC 54 2689/003, Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2018, p.85 ; 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. 149 et 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.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/**58**

d'investissement du Masterplan III relatifs aux prisons<sup>167</sup> et au centre d'accueil pour demandeurs d'asile de Neder-over-Heembeek<sup>168</sup>. Les projets ayant été approuvés définitivement en conseil des ministres, la Régie devra prévoir les crédits nécessaires dans les années à venir.

#### ***Financement de la restauration du patrimoine national***

Depuis 2001, la Régie doit percevoir une subvention de la Loterie nationale pour les travaux de restauration du patrimoine national.

On ignore encore si le gouvernement allouera une subvention à la Régie en 2018. Par prudence, la Régie table sur un montant de 2,3 millions d'euros pour 2018, ce qui ne lui permettra pas de liquider l'encours de 4,8 millions d'euros. Par ailleurs, cette subvention est également insuffisante pour déterminer et attribuer de nouveaux marchés de travaux. Le programme d'investissement 2018 comporte pourtant un montant de 5,2 millions d'euros pour de nouveaux travaux de restauration. La Régie devra probablement imputer l'encours et les nouveaux travaux de restauration sur d'autres articles d'investissement.

La Cour fait en outre remarquer que la Régie devrait inscrire la part de la subvention qu'elle affecte aux travaux de restauration, en tant que transfert en capital et non de transfert de revenus dans son budget des recettes (code SEC 6 au lieu de SEC 4). Il s'agit, en effet, d'un transfert pour des dépenses à caractère durable (investissements).

#### ***Politique de siège***

Les 2 décembre 2016 et 29 septembre 2017, le conseil des ministres a décidé de regrouper auprès du SPF Chancellerie du Premier ministre (SPF Chancellerie) la planification et la gestion des crédits et des projets dans lesquels le pouvoir fédéral intervient comme « nation hôte » des organisations internationales. Dans le budget initial 2018, un montant de 1,7 million d'euros de crédits d'investissement, provenant de la dotation aux Institutions européennes<sup>169</sup>, a ainsi été transféré au SPF Chancellerie. Le gouvernement a décidé, dans le cadre du présent projet, de transférer 0,8 million d'euros supplémentaires au SPF Chancellerie au titre de crédits d'entretien<sup>170</sup>.

La Régie demeure cependant responsable de la gestion des engagements concernant les travaux d'investissement et d'entretien. Pour remplir ces obligations, la Régie perçoit depuis 2018 une subvention à la charge du budget du SPF Chancellerie<sup>171</sup>. Elle la reprend dans son propre budget au titre de transfert de revenus (code SEC 4). De l'avis de la Cour,

<sup>167</sup> Approuvé en conseil des ministres du 18 novembre 2016.

<sup>168</sup> Approuvé en conseil des ministres du 7 juillet 2017.

<sup>169</sup> Allocation de base 19.55.24.61.41.04.

<sup>170</sup> Ceux-ci proviennent de la dotation accordée à la Régie pour couvrir ses frais d'entretien (allocation de base 19.55.22.41.40.03).

<sup>171</sup> Le SPF Chancellerie reprend cette subvention à l'allocation de base 02.36.10.45.40.01. Voir également la Partie III – Chapitre II – Section 02 – SPF Chancellerie du Premier ministre. La Régie inscrit à son tour cette subvention à l'article de recettes 46.70.00/002 de son propre budget.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ **59**

la Régie devrait reprendre la part de la subvention qu'elle destine aux dépenses d'investissement comme un transfert en capital (code SEC 6).

## **2 Transferts de revenus**

### **Dotation loyer (*allocation de base 19.55.22.41.40.01*)**

La dotation loyer permet à la Régie de payer les loyers et les travaux d'aménagement des bâtiments loués. Elle s'élève, dans le présent projet, à 474,2 millions d'euros, soit 7,3 millions d'euros de moins que dans le budget initial<sup>172</sup>.

La Régie estime les dépenses à 549,5 millions d'euros, dont 482,7 millions d'euros couvrent les loyers et 66,8 millions d'euros les travaux d'aménagement. Cela signifie que la dotation loyer pourrait ne pas suffire à payer les seuls loyers.

La Régie apure le déficit de 75,3 millions d'euros au moyen de produits de la vente de biens immobiliers (60,3 millions d'euros) et de fonds propres (15 millions d'euros)<sup>173</sup>. Ceux-ci se composent de la part des produits provenant de la vente de biens immobiliers non utilisée dans le courant de l'année budgétaire<sup>174</sup> et de la part des dotations qui n'est pas intégralement utilisée. Pour respecter le principe de spécialité budgétaire, la Régie doit utiliser les dotations aux fins pour lesquelles elles sont allouées<sup>175</sup>. La Cour rappelle à cet égard que l'arrêté royal devant définir les règles d'utilisation des dotations à respecter par la Régie fait défaut<sup>176</sup>, ce qui complique la gestion budgétaire<sup>177</sup>.

Les travaux d'aménagement effectués par la Régie dans les bâtiments loués ont un caractère durable. La Régie les impute correctement dans son budget en tant que dépenses d'investissement (code SEC 72). Pour améliorer la spécialité et la transparence du budget, la Cour juge opportun de ne pas inscrire les crédits destinés à ces travaux à la dotation loyer (code SEC 4), mais d'en faire un article budgétaire spécifique doté du code SEC 6, tant dans la section 19 du budget général des dépenses que dans le budget des recettes de la Régie des bâtiments.

<sup>172</sup> Cette diminution est due à la neutralisation de l'inflation à hauteur de 4,9 millions d'euros, à un transfert de 1,6 million d'euros vers la dotation pour fonctionnement propre (19.55.22.41.40.02) et à l'intégration de l'inspection sociale à l'Inami, laquelle doit dès lors prendre son hébergement à sa charge (0,8 million d'euros).

<sup>173</sup> La Régie a reçu à cet effet l'accord de la ministre du Budget le 27 avril 2017 dans le cadre de la phase I du plan d'occupation pluriannuel.

<sup>174</sup> L'article 335 de la loi-programme du 22 décembre 1989 confère à la Régie la possibilité d'affecter les produits de la vente de biens immobiliers à ses missions.

<sup>175</sup> Aux termes de l'article 52 de la loi du 22 mai 2003, le ministre compétent peut, pendant l'année budgétaire et après accord du ministre du Budget, procéder à une nouvelle ventilation des allocations de base.

<sup>176</sup> Doc. parl. Chambre, DOC 54 2411/002, Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2017, p. 149-151 ; 174<sup>e</sup> Cahier de la Cour des comptes, p. 64-68 ; 173<sup>e</sup> Cahier de la Cour des comptes, p. 60-67.

<sup>177</sup> Il est par exemple difficile de déterminer dans quelle mesure la Régie a le droit d'affecter les dotations non utilisées à d'autres fins ou doit les reverser.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ **60**

## **Section 25 – SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement**

### **1 Programme 25.55.9 - Fonds « responsabilisation climat »**

L'article 65quater de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions (LSF) introduit un mécanisme de responsabilisation en matière climatique et en fixe les principes. Ainsi, une trajectoire pluriannuelle d'objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre dans les bâtiments des secteurs résidentiel et tertiaire est définie pour chaque région. Lorsqu'une région dépasse l'objectif fixé, elle perçoit un bonus financier de la part de l'État fédéral. Lorsqu'elle n'atteint pas son objectif, la région se voit imposer un malus financier.

En sa qualité d'administrateur du registre, le SPF Santé publique est chargé de la perception des revenus belges provenant de la mise aux enchères des quotas d'émission. Il est également responsable du financement du régime de bonus/malus. Le Fonds budgétaire « Responsabilisation climat » a été créé à cette fin<sup>178</sup>. Il est repris au programme 25.55.9 « Mécanisme de responsabilisation climat » du budget général des dépenses.

Les recettes du fonds se composent comme suit :

- la part fédérale des revenus provenant de la mise aux enchères des quotas d'émission ;
- les malus lorsqu'une région n'atteint pas ses objectifs.

Le 16 novembre 2017, le conseil des ministres a adopté l'avant-projet de loi portant assentiment à l'accord de coopération « Burden Sharing » du 20 janvier 2017 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020. Cet accord fixe la répartition des quotas d'émission de la Belgique entre l'autorité fédérale et les régions. Pour entrer en vigueur, cet accord doit être approuvé par les différents parlements et publié au Moniteur belge. Ce n'est toujours pas le cas à l'heure actuelle.

---

<sup>178</sup> Article 5 de la loi du 6 janvier 2014 relative au mécanisme de responsabilisation climat.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ **61**

Le projet de loi portant assentiment à l'accord de coopération a été déposé à la Chambre des représentants le 27 mars 2018<sup>179</sup>. Cela explique pourquoi le département inscrit<sup>180</sup> dans les documents budgétaires au titre de recettes du Fonds (avec un solde de départ de zéro euro) la part fédérale des recettes 2013-2017 (57,9 millions d'euros) et 2018 (19,2 millions d'euros).

À la demande du conseil des ministres du 16 novembre 2017, le SPF Santé publique a néanmoins reversé aux régions les produits de la vente des quotas d'émission jusqu'en octobre 2017 (121,4 millions d'euros). Fin 2016, le SPF avait déjà reversé 400,7 millions d'euros aux régions. Celles-ci les ont inscrits dans leur budget des voies et moyens de 2016 et 2017. La Cour des comptes rappelle en l'occurrence la différence de traitement comptable entre l'autorité fédérale et les régions<sup>181</sup>.

Les crédits de dépenses du Fonds, prévus par le projet de loi, augmentent de 3,4 millions d'euros pour atteindre 10,2 millions d'euros en vue, principalement, du décompte des bonis de 2015 et 2016. La Cour des comptes souligne le caractère incertain de ces crédits. En effet, les bonis peuvent encore changer puisque les chiffres d'émission définitifs de 2015 et de 2016 doivent encore être approuvés et entérinés par arrêté royal.

## **2 Programme 25.59.0 - Dotation à l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé (AFMPS)**

Pour permettre à l'AFMPS<sup>182</sup> de remplir 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 dotation inscrite dans le projet est majorée de 11,1 millions d'euros, ce qui la porte à 27,2 millions d'euros. L'AFMPS estime ses recettes à 87,8 millions d'euros. Celles-ci proviennent, non seulement de la dotation, mais aussi des redevances et rétributions des parties prenantes<sup>183</sup>.

---

<sup>179</sup> Le projet de loi portant assentiment à l'accord de coopération du 12 février 2018 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020 a été déposé à la Chambre le 27 mars 2018 et adopté en commission de la Santé publique, de l'Environnement et du Renouveau de la société le 2 mai 2018 (Doc. parl., Chambre, DOC 54 3019/001).

<sup>180</sup> Doc. parl., Chambre, DOC 54 3037/002, Projet de loi contenant le premier ajustement du budget général des dépenses de l'année budgétaire 2018, p. 740 et Doc. parl., Chambre, DOC 54 3036/001, Projet de loi contenant le premier ajustement du budget des voies et moyens de l'année budgétaire 2018, p. 43.

<sup>181</sup> Doc. parl., Chambre, DOC 54 2411/002, « Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2017 », p. 157-158.

<sup>182</sup> 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.

<sup>183</sup> Les redevables (comme, par exemple, les pharmaciens ou les firmes pharmaceutiques) sont repris en annexe à la loi du 11 mars 2018 relative au financement de l'AFMPS.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ **62**

La Cour des comptes a vérifié le calcul et l'affectation de cette dotation sur la base du budget de l'AFMPS, dont la justification figure à la partie I<sup>184</sup> et le tableau budgétaire à la partie II<sup>185</sup> du projet de loi.

Dans le but d'améliorer la compétitivité de la Belgique en matière de réalisation d'essais cliniques, le gouvernement a décidé, lors de l'accord de l'été 2017, de financer désormais lui-même l'évaluation de ces essais. À cet effet, il a majoré la dotation de l'AFMPS de 10,6 millions d'euros, faisant ainsi passer la contribution de l'État dans les moyens de fonctionnement de l'AFMPS de 20 % à 30 %.

Cette augmentation de l'intervention de l'État permettra à l'AFMPS d'organiser en 2018, dans le cadre de la réglementation applicable<sup>186</sup>, une série de projets pilotes. La note justificative<sup>187</sup> ne fournit pas plus de précisions quant à l'utilisation de l'intervention majorée. Elle fait uniquement état d'un montant global suivant la nature de la dépense<sup>188</sup>.

La loi relative à l'AFMPS a été adaptée pour que le budget soit en équilibre<sup>189</sup>. Ces adaptations prévoient notamment que 80 % des éventuels excédents budgétaires soient reversés aux parties prenantes<sup>190</sup>.

La Cour des comptes a fait remarquer à diverses reprises dans le passé que l'intervention de l'État dans le fonctionnement de l'AFMPS ne s'appuie pas sur des critères quantifiables et que l'AFMPS a surestimé les crédits de dépenses durant ces dernières années<sup>191</sup>. De ce

<sup>184</sup> Doc. parl., Chambre, DOC 54 3037/001, 27 avril 2018, Projet de loi contenant le premier ajustement du budget général des dépenses de l'année budgétaire 2018, Partie I, « Exposé », point 2.4 « Notes départementales des organismes administratifs publics », p. 313-338.

<sup>185</sup> Doc. parl., Chambre, DOC 54 3037/002, 27 avril 2018, Projet de loi contenant le premier ajustement du budget général des dépenses de l'année budgétaire 2018, Partie II, II. « Tableaux annexés à la loi », point 5.5 « AFMPS », p. 842-846.

<sup>186</sup> La loi du 7 mai 2004 relative aux expérimentations sur la personne humaine régit les essais cliniques et expériences sur la personne humaine. Cette loi transpose la directive 2001/20/CE du 4 avril 2001, qui sera abrogée par le règlement (UE) n° 536/2014 du 16 avril 2014 relatif aux essais cliniques de médicaments à usage humain. Ce règlement a pour but d'harmoniser et de simplifier au niveau européen la réglementation relative aux essais cliniques. La loi du 7 mai 2017 relative aux essais cliniques de médicaments à usage humain et l'arrêté royal du 9 octobre 2017 portant exécution de cette loi exécutent déjà les dispositions du règlement n° 536/2014. La législation et la réglementation modifiées n'entreront cependant en vigueur qu'avec l'application du règlement prévu seulement à partir de 2019.

<sup>187</sup> Doc. parl., Chambre, DOC 54 3037/001, Projet de loi du 27 avril 2018 contenant le premier ajustement du budget général des dépenses de l'année budgétaire 2018, p. 313-338.

<sup>188</sup> Selon les propositions budgétaires reçues par la Cour, l'AFMPS estime le coût à 8,1 millions d'euros pour 2018. 2,5 millions d'euros de l'enveloppe ont été utilisés pour atteindre l'équilibre budgétaire.

<sup>189</sup> La loi du 20 juillet 2006 relative à la création et au fonctionnement de l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé a été modifiée par la loi du 11 mars 2018 relative au financement de l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé.

<sup>190</sup> En remboursant les redevances et rétributions payées.

<sup>191</sup> Doc. parl., Chambre, DOC 54 2108/003, Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2017, p. 200-203 et Doc. parl., Chambre, 27 novembre 2015, DOC 54 1351002, Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2016, p. 172-173.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ **63**

fait, et aussi parce que l'affectation de l'intervention majorée n'a pas été définie avec précision, il n'est pas exclu qu'une partie de cette dotation supplémentaire soit utilisée à d'autres fins que les essais cliniques ou soit reversée aux parties prenantes qui sont étrangères à ceux-ci. La Cour des comptes réitère sa recommandation de déterminer l'intervention de l'État dans le fonctionnement de l'AFMPS au moyen d'objectifs clairement définis et de critères quantifiables.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ **64****Section 44 – SPP Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale****Programme 44.51.1 – Sécurité d'existence**

Le budget ajusté prévoit les montants suivants pour les trois principaux postes de dépenses de la présente section budgétaire. Ces montants sont comparés à ceux du budget initial.

- Les subventions aux CPAS dans le cadre du revenu d'intégration sociale : 1.085,1 millions d'euros<sup>192</sup> (montant inchangé) ;
- Les subventions aux CPAS dans le cadre de la loi du 2 avril 1965 : 104,9 millions d'euros (+ 1,5 million d'euros)<sup>193</sup> ;
- Les remboursements à la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité : 77,4 millions d'euros<sup>194</sup> (- 4,2 millions d'euros).

Au vu du caractère incertain de ces crédits, il a été décidé, durant la concertation bilatérale et le conclave budgétaire, que l'effet volume de ces postes de dépenses serait réévalué plus tard. Dans les prochains mois, le gouvernement procédera à une réestimation des crédits en se référant à des données plus récentes sur le nombre de bénéficiaires, sujet à une forte variabilité<sup>195</sup>. Ces estimations déboucheront, le cas échéant, sur un feuilleton d'ajustement qui sera déposé à la Chambre des représentants.

<sup>192</sup> Allocation de base 55.11.43.52.16 - Subventions aux CPAS dans le cadre du revenu d'intégration sociale.

<sup>193</sup> Allocation de base 55.12.43.52.23 - Subventions aux CPAS dans le cadre de la loi du 2 avril 1965.

<sup>194</sup> Allocation de base 55.12.34.32.00 - Remboursements à la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité.

<sup>195</sup> À l'initiative de la cellule stratégique de la ministre du Budget, le gouvernement a décidé en conclave budgétaire du 28 mars 2018 de créer une task-force sur les effets volume, laquelle se concentrera, d'ici la fin 2018, sur les principaux effets volume tant au niveau des dépenses primaires que de la sécurité sociale.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ **65**

## CHAPITRE III

# Dépenses de la sécurité sociale

### **1 Évolution générale des dépenses**

Dans le projet de budget 2018 ajusté, 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) s'élèvent à 98.408,8 millions d'euros.

Elles dépassent de 564 millions d'euros les estimations du budget 2018 initial (+0,58 %).

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

	<b>Dépenses 2017</b>	<b>Estimations initiales 2018</b>	<b>Estimations ajustées 2018</b>
Prestations	85.717,5	87.874,2	88.417,4
Frais de fonctionnement	2.215,6	2.259,0	2.249,3
Autres dépenses	7.627,2	7.711,5	7.742,1
<b>Total</b>	<b>95.560,3</b>	<b>97.844,7</b>	<b>98.408,8</b>

*Source : Exposé général du budget 2018 initial et du budget 2018 ajusté*

Un montant de 88.417,4 millions d'euros (89,85 %) des dépenses consolidées est consacré au paiement d'allocations et au remboursement des soins de santé. Les dépenses concernant les prestations augmentent de 543,2 millions d'euros par rapport aux estimations initiales pour 2018.

Dans les régimes des travailleurs salariés et indépendants, les dépenses afférentes aux prestations progressent surtout sous l'influence d'une indexation plus rapide et d'une augmentation des prestations de pensions. Celle-ci résulte d'une allocation moyenne et d'un coût du bonus pension<sup>196</sup> plus élevés qu'initialement estimés (respectivement + 204 millions d'euros et + 130 millions d'euros). Le Service fédéral des Pensions (SFP) explique partiellement cette évolution par le fait que le budget initial 2018 se basait sur les données relatives aux dépenses utilisées pour la préfiguration 2018, qui n'ont pas été actualisées en septembre 2017, ainsi que par une estimation initiale incorrecte du bonus pension. L'augmentation des dépenses est partiellement compensée par une diminution dans le

<sup>196</sup> Le bonus de pension est une majoration de la pension des travailleurs salariés, indépendants et des fonctionnaires qui prolongent leur carrière. Il disparaît progressivement depuis 2015.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ **66**

nombre de bénéficiaires de prestations des diverses branches par rapport au budget initial. Dans le régime des travailleurs salariés, il faut aussi tenir compte de l'incidence de quelques réestimations de certaines mesures du budget initial.

L'objectif budgétaire de l'Inami-Soins de santé a été revu à la hausse pour s'établir à 25.524,7 millions d'euros, ce qui représente 75,1 millions d'euros de plus qu'en octobre 2017.

Les dépenses des pensions publiques augmentent de 0,3 % (+46,6 millions d'euros) par rapport au budget initial. Les dépenses relatives aux prestations dans les régimes hors Gestion globale augmentent, quant à elles, de 4,69 %(32 millions d'euros).

## **2 Commentaires sur les mesures**

### **2.1 Généralités**

Le comité de monitoring a diminué ou annulé le rendement de diverses mesures reprises dans le budget initial, sur la base d'une réévaluation effectuée par les IPSS concernées, ou en raison d'une mise en œuvre des mesures plus tardive qu'initialement prévu. La Cour des comptes constate que le conseil des ministres a rétabli l'incidence initiale pour la plupart de ces mesures, arguant de ce qu'elles étaient déjà mises en œuvre, ou en passe de l'être. Il s'agit entre autres des mesures "Starterjobs", emploi de réinsertion professionnelle, compensation de dette et fin de carrière en douceur.

Depuis le budget 2016, le gouvernement annonce des mesures de responsabilisation des employeurs, des travailleurs et des médecins dans le cadre de la réintégration des travailleurs en incapacité de travail. Dans le budget 2018 initial, il avait prévu une économie de 200 millions d'euros. La mesure est reprise dans le budget ajusté comme une dépense non répartie à concurrence de 100 millions d'euros. La mesure de responsabilisation en question n'a pas encore été mise en œuvre. Les notifications de l'ajustement budgétaire mentionnent à cet égard que les ministres de l'Emploi et des Affaires sociales prépareront un projet de loi. Le conseil des ministres du 16 mai 2018 a approuvé ce projet de loi.

### **2.2 Onem – starter jobs**

La mesure relative aux starter jobs incitant les jeunes entre 18 et 21 ans à travailler figure dans la loi du 26 mars 2018 relative au renforcement de la croissance économique et de la cohésion sociale. Cependant, la mesure n'entre en vigueur qu'à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2018. Le projet de budget 2018 ajusté table sur une économie de 6 millions d'euros au niveau des dépenses de chômage. L'économie à réaliser et les recettes sociales et fiscales supplémentaires dépendent du nombre de jeunes travailleurs qui rejoindront le régime.

### **2.3 Inami -Indemnités**

Le budget initial prévoyait des emplois de réinsertion professionnelle sur mesure pour les malades de longue durée et les personnes handicapées. La mesure est répartie dans le

**Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ 67**

budget ajusté. Au niveau des indemnités, le gouvernement escompte une économie de 2,67 millions d'euros. Tant au niveau des cotisations sociales que de la fiscalité, une recette supplémentaire de 2,67 millions d'euros devrait être générée. En raison de l'entrée en vigueur tardive (1<sup>er</sup> juillet 2018), le rendement global pour la sécurité sociale et la fiscalité est estimé à 8 millions d'euros pour 2018. Le calcul repose sur la notion de travail autorisé en vigueur depuis avril 2018. Cependant, la mesure proposée n'offre aucune certitude, que ce soit au niveau des recettes de sécurité sociale (recettes ONSS) ou en ce qui concerne l'économie escomptée.

**2.4 Inami -Soins de santé**

L'objectif budgétaire 2018 est passé à 25.524,7 millions d'euros, notamment à la suite d'une adaptation de la manière dont des dépenses pour les conventions « article 81 »<sup>197</sup> avec l'industrie pharmaceutique sont compensées dans l'objectif budgétaire<sup>198</sup>. Ces conventions partagent le coût des nouveaux médicaments entre le fabricant et l'assurance maladie. La part des entreprises dans les coûts est comptabilisée parmi les recettes. La Cour renvoie à ce sujet à ses observations concernant le budget 2018 initial<sup>199</sup>. Par ailleurs, l'augmentation résulte aussi de l'évolution de l'indice santé (de sorte que les prix de certaines prestations augmentent dans le cadre de l'assurance maladie).

Parmi les dépenses hors objectif budgétaire, le budget ajusté contient une dépense supplémentaire estimée à 17,7 millions d'euros pour le financement de la double cohorte de médecins en formation.

**2.5 Onem -SFP - Fin de carrière douce**

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 une réduction de salaire, obtiennent une rémunération complémentaire, soit d'un fonds sectoriel, soit de l'employeur, exonérée de cotisations sociales. L'objectif est que les travailleurs recourent moins au crédit-temps et sollicitent plus tard une pension anticipée.

<sup>197</sup> Cette dénomination renvoie aux conventions conclues conformément aux articles 81 et 81bis de l'arrêté royal du 21 décembre 2001 qui fixe les règles du remboursement par l'Inami des dépenses relatives aux médicaments.

<sup>198</sup> Le nouveau mode de calcul est fixé dans l'article 40 de la loi du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités.

<sup>199</sup> Cour des comptes, Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2018, Partie II, Chapitre 2, p. 60. Disponible sur [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

**Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018/ 68**

Le rendement initialement prévu était de 64 millions d'euros, ventilé 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.

Le comité de monitoring du 14 mars 2018 a diminué le rendement de 59 millions d'euros à 22 millions d'euros pour l'Onem et de 48 millions d'euros à 18 millions d'euros pour le SFP. Cette diminution résulte d'une demande de l'Onem, dictée par un souci de prudence et de l'«hypothèse d'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> avril 2018».

La législation est en réalité entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et le gouvernement a confirmé les rendements initiaux lors du contrôle budgétaire. L'Onem et le SFP ont aligné leur estimation sur ceux-ci.

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

[REDACTED]

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

**TÉL.**  
+32 2 551 81 11

**FAX**  
+32 2 551 86 22

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