

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

23 novembre 2020

PROJET DE LOI

**contenant le budget
des Voies et Moyens
de l'année budgétaire 2021**

**COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS
SUR LES PROJETS
DE BUDGET DE L'ÉTAT
POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021**

Commentaires et observations sur les projets de
budget de l'état pour l'année budgétaire 20213

Voir:

Doc 55 **1577/ (2020/2021)**:
001: Projet de loi.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

23 november 2020

WETSONTWERP

**houdende de Middelenbegroting
voor het begrotingsjaar 2021**

**COMMENTAAR EN OPMERKINGEN
BIJ DE ONTWERPEN
VAN STAATSBEGROTING
VOOR HET BEGROTINGSJAAR 2021**

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen
van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 202177

Zie:

Doc 55 **1577/ (2020/2021)**:
001: Wetsontwerp.

03529

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

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



Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2021

Rapport adopté en assemblée générale de la Cour des comptes du 23 novembre 2020



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/2

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	5
Partie I	6
Exposé général	6
1 Présentation schématique en millions d'euros (selon l'exposé général)	6
2 Paramètres macroéconomiques	7
3 Exposé général et projet de plan budgétaire dans le cadre européen	8
3.1 Contexte général	8
3.2 Programme de stabilité 2020 de la Belgique	9
3.3 Projet de plan budgétaire 2021 de la Belgique	9
3.3.1 Financements européens	9
3.3.2 Le projet de plan budgétaire d'octobre 2020	10
4 Cadre budgétaire pluriannuel	13
4.1 Programmation pluriannuelle	13
4.2 Soutenabilité de la dette publique à moyen terme	15
5 Solde budgétaire et solde de financement	16
5.1 Solde budgétaire et solde de financement du pouvoir fédéral	16
5.2 Solde budgétaire et solde de financement de la sécurité sociale	20
5.3 Solde de financement de l'entité I	20
5.4 Solde de financement de l'entité II	21
6 Solde structurel	21
7. Respect des obligations européennes relatives à la confection du projet de budget fédéral	22
8. Organismes à consolider avec le pouvoir fédéral	23
Partie II	25
Recettes de l'Entité I	25
Chapitre I	25
Recettes du pouvoir fédéral	25
1 Évolution générale des recettes	25
2 Recettes fiscales	26
2.1 Évolution des recettes de caisse	26
2.2 Estimation de base par le SPF Finances	27
2.2.1 Généralités	27
2.2.2 Estimation des recettes escomptées pour 2020 (SEC)	28
2.2.3 Estimation des recettes de base pour 2021 (SEC)	29
2.3 Recettes fiscales après le conclave budgétaire (base SEC)	30



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/3

2.4	Incidence complémentaire des mesures fiscales	30
2.4.1	Incidence complémentaire des mesures existantes	30
2.4.2	Incidence des mesures covid-19	31
2.4.3	Nouvelles mesures fiscales	36
3	Recettes non fiscales	39
chapitre II		41
Recettes de la sécurité sociale		41
1	Évolution générale des recettes	41
2	Recettes propres	42
2.1	Cotisations à l'ONSS-Gestion globale	42
2.2	Recettes de l'Inasti	44
2.3	Lutte contre la fraude sociale	44
3	Financement de la sécurité sociale par les pouvoirs publics	45
3.1	Dotations et subventions des pouvoirs publics	45
3.2	Financement alternatif	46
Partie III		48
Dépenses de l'Entité I		48
Chapitre I		48
Budget général des dépenses		48
1	Mesures adoptées par le gouvernement	48
1.1	Économies sur les dépenses primaires	48
1.2	Dépenses d'investissements	48
2	Dépenses primaires et charges d'intérêts (approche fonctionnelle)	50
2.1	Aperçu global des crédits de dépenses	50
2.2	Cellule d'autorité (29 milliards d'euros en liquidation)	51
2.2.1	Dotations et subsides (18,9 milliards d'euros en liquidation)	52
2.2.2	Dépenses de personnel (5,8 milliards d'euros)	53
2.2.3	Autres dépenses	54
2.3	Cellule sociale (28,7 milliards d'euros en liquidation)	54
2.4	Cellule économique (4,7 milliards d'euros en liquidation)	54
2.5	Provisions interdépartementales (2,7 milliards d'euros en engagement, 1,8 milliard d'euros en liquidation)	55
2.6	Financement de l'Union européenne (7,7 milliards d'euros)	56
2.7	Gestion de la dette (14,9 milliards d'euros)	56
3	Répartition du budget général des dépenses pour l'année 2021	56
4	Remarques particulières	57
4.1	Engagements internationaux	58



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/4

4.1.1	« Defense Investment Pledge » (engagement de réalisation d'investissements en matière de défense) de l'Otan	58
4.1.2	Dépenses consacrées à la recherche et aux technologies dans le domaine de la défense	59
4.2	Coopération au développement	59
4.3	Mécanisme de responsabilisation en matière climatique	59
4.4	Régie des bâtiments	60
4.4.1	Transferts en capital	60
4.4.2	Transferts de revenus	61

Chapitre II 63

Dépenses de la sécurité sociale 63

1	Évolution générale des dépenses	63
2	Incidence de la crise du Covid-19	64
2.1	Allocations de chômage	64
2.2	Indemnités d'incapacité de travail (travailleurs salariés et indépendants)	65
2.3	Droit passerelle pour les indépendants	66
2.4	Soins de santé	67
2.4.1	Prestations spécifiques	68
2.4.2	Prestations au sein de l'objectif budgétaire	68
3	Commentaires sur les mesures du gouvernement	69
3.1	Remarque générale	69
3.2	Mesures spécifiques	69
3.2.1	Inami-Soins de santé	69
3.2.2	Pensions	71
3.2.3	Chômage	72
3.2.4	Indemnités d'incapacité de travail	72



Introduction

Conformément aux dispositions de l'article 54 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, la Cour des comptes transmet à la Chambre des représentants, dans le cadre de sa mission d'information en matière budgétaire, les commentaires et observations qu'appelle l'examen des projets de budget de l'État pour l'année 2021¹.

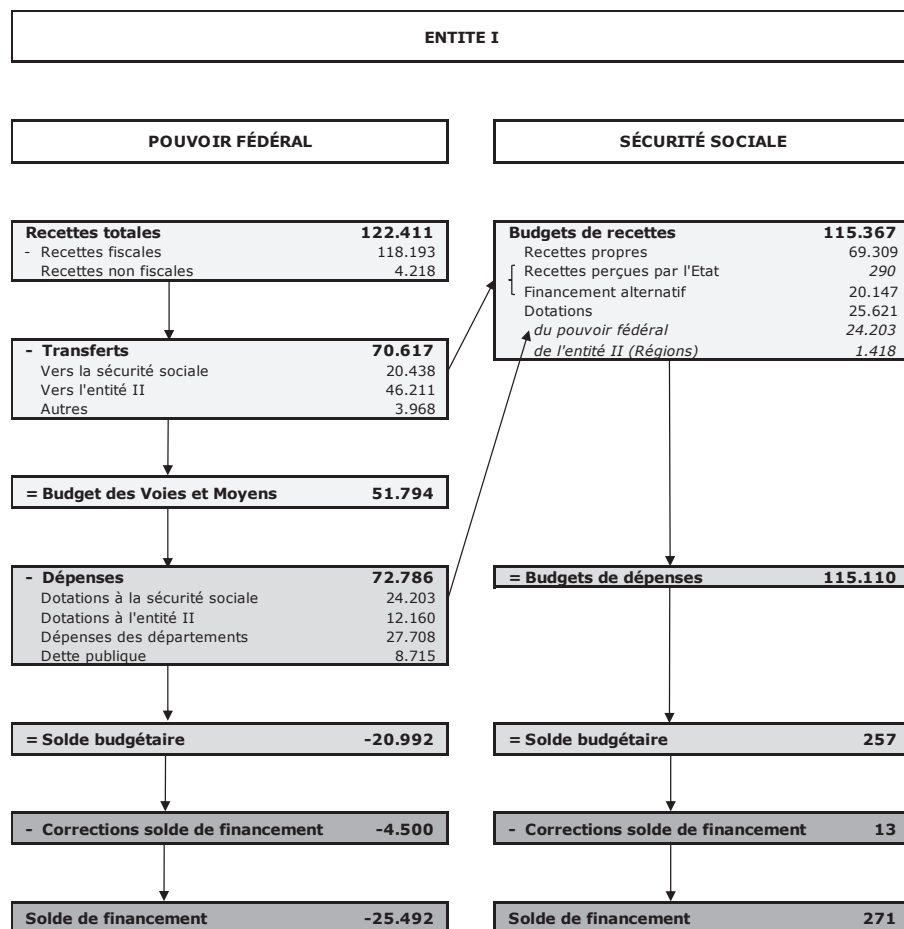
L'exposé général, le budget des voies et moyens et le budget général des dépenses ont été déposés à la Chambre des représentants le 13 novembre 2020.

¹ Doc.parl., Chambre, 13 novembre 2020, DOC 55 1576/001 (exposé général), Doc.parl., Chambre, 13 novembre 2020, DOC 55 1577/001 (budget des voies et moyens), Doc.parl., Chambre, 13 novembre 2020, DOC 55 1578/001 (budget général des dépenses).

PARTIE I

Exposé général

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





2 Paramètres macroéconomiques

Pour confectionner le budget 2021, le gouvernement s'est basé sur le rapport du comité de monitoring du 6 octobre 2020 (ci-après : le rapport de monitoring du 6 octobre 2020)². Ce rapport actualise les estimations pour 2020 et 2021 figurant dans celui du 17 juillet 2020³. Il s'agit d'estimations à politique inchangée. Dans son rapport du 6 octobre 2020, le comité de monitoring s'est basé sur les paramètres macroéconomiques du budget économique du 10 septembre 2020 du Bureau fédéral du Plan (BFP)⁴.

Croissance économique

La pandémie de coronavirus a touché fortement l'économie mondiale, qui est entrée en récession. Le BFP estime dans le budget économique du 10 septembre 2020 que l'économie belge se contractera de 7,4 % du PIB en 2020 mais qu'elle se rétablira partiellement en 2021 en affichant une croissance de 6,5 %⁵. Le BFP souligne toutefois aussi que les prévisions sont hautement incertaines parce que la pandémie n'est pas encore sous contrôle⁶.

La Commission européenne a estimé plus récemment la croissance pour la Belgique à -8,4 % du PIB en 2020 et 4,1 % en 2021⁷. La Commission européenne tient déjà compte dans cette estimation de la fermeture de l'horeca à partir du 19 octobre 2020. Elle précise en outre que de nouvelles limitations pourraient encore freiner davantage la croissance.

À partir du 2 novembre 2020, tous les commerces non essentiels ont à nouveau dû fermer leurs portes en Belgique et les contacts sociaux ont été davantage limités. Lorsque les mesures sont entrées en vigueur, le pouvoir fédéral avait achevé son conclave budgétaire. Le budget fédéral ne tient donc pas compte des effets des nouvelles mesures de confinement⁸. Le BFP établira de nouvelles estimations en février 2021⁹.

En raison de la grande incertitude quant à l'évolution de la pandémie, les prévisions peuvent être rapidement dépassées par les faits. Les développements récents auront d'ailleurs probablement une incidence négative sur l'activité économique et entraîneront une nouvelle

² Comité de monitoring, 6 octobre 2020, Actualisation 2020-2021 sur la base du budget économique de septembre 2020.

³ Comité de monitoring, 17 juillet 2020, Estimation 2020, Estimation pluriannuelle 2021-2024.

⁴ Pour son rapport de monitoring du 17 juillet 2020, le comité s'est appuyé sur le budget économique du 5 juin 2020 et les prévisions économiques 2020-2025 du 23 juin 2020 du BFP. Ce dernier a aussi actualisé en septembre 2020 ses prévisions économiques 2020-2025.

⁵ Dans le budget économique du 5 juin 2020, ces chiffres étaient encore respectivement de -10,6 % et 8,2 %.

⁶ Le budget économique de septembre ne tient pas compte d'un deuxième confinement en Belgique, ni d'un Brexit dur. Pour éviter le Brexit dur, l'Union européenne et le Royaume-Uni ont encore jusqu'au 31 décembre 2020 pour mettre au point un nouveau cadre.

⁷ *European Economic Forecast*, automne 2020, p. 84-85.

⁸ Une diminution de la croissance à raison de 1 % a une incidence théorique de 0,61 % du PIB sur le solde de financement et le solde structurel de la Belgique (dont 0,41 % du PIB pour l'entité I). Voir aussi la description de la sensibilité des finances publiques de l'entité I à une modification de la croissance du PIB à la p. 59 de l'exposé général.

⁹ La Banque nationale de Belgique (BNB) publiera quant à elle de nouvelles estimations début décembre.



détérioration des finances publiques¹⁰. L'exposé général prévoit un suivi des prévisions macroéconomiques pour le prochain contrôle budgétaire¹¹.

Inflation

Dans son budget économique de septembre 2020, le BFP estime la croissance, en 2021, de l'indice des prix à la consommation à 1,4 %¹² et de l'indice santé à 1,3 %¹³ et prévoit que l'indice-pivot sera dépassé en août 2021¹⁴. Le rapport du monitoring du 6 octobre 2020 en tient compte.

L'actuel projet de budget prévoit un dépassement de l'indice-pivot en octobre 2021. Les dépenses seraient ainsi inférieures de 81,9 millions d'euros.

D'après les dernières prévisions d'inflation mensuelles du BFP, datées du 3 novembre 2020, l'indice-pivot ne devrait être dépassé qu'en novembre 2021. Ainsi, les dépenses pourront encore diminuer de plus de 40 millions d'euros et les allocations sociales et les traitements du personnel de la fonction publique seront adaptés respectivement en décembre 2021 et janvier 2022.

3 Exposé général et projet de plan budgétaire dans le cadre européen

3.1 Contexte général

La crise sanitaire a eu d'importantes répercussions sur les économies des États européens. Pour faire face à cette situation exceptionnelle, la Commission européenne a recouru, en mars 2020, à la clause dérogatoire générale prévue par le pacte de stabilité et de croissance.

Cette clause qui n'avait jamais été activée auparavant, peut être utilisée en cas de grave récession économique touchant l'ensemble de l'Union européenne. Elle permet aux États membres de s'écarter temporairement et de manière coordonnée de leurs obligations en matière budgétaire.

Cette situation ne suspend pas les procédures prévues par les textes européens en matière de gouvernance budgétaire mais conduit à un examen alternatif des propositions budgétaires des États membres. De façon concrète, la Commission continue d'examiner les taux de déficit nominal et d'endettement public, mais ne sanctionne pas les États lorsqu'ils ne respectent

¹⁰ L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a indiqué dans son *Economic Outlook* de juin 2020 que l'incidence d'un deuxième confinement en 2020 sur la croissance de la Belgique pouvait atteindre plus de 2 % en 2020 et 3 % en 2021 (la prochaine publication de l'*Economic Outlook* est prévue le 1^{er} décembre 2020). L'OCDE a donc signalé que le PIB 2021 pouvait ainsi être inférieur de plus de 5 %.

¹¹ Exposé général p. 72.

¹² La Commission européenne estime aussi la croissance de l'indice des prix à la consommation à 1,4 % en 2021 dans ses prévisions d'automne.

¹³ Contre respectivement 0,8 % et 1,1 % en 2020.

¹⁴ Le dernier dépassement de l'indice-pivot date de février 2020. Les allocations sociales et les rémunérations ont été augmentées de 2 % respectivement en mars et en avril 2020.



pas ces critères. En outre, provisoirement, la Commission ne procède plus à l'examen des critères de solde structurel et d'évolution des dépenses primaires nettes.

Par ailleurs, la Commission européenne a précisé que les États étaient autorisés à prendre exceptionnellement toutes les mesures nécessaires pour lutter efficacement contre la pandémie et en atténuer les répercussions sociales et économiques, à condition cependant que ces mesures aient un caractère temporaire. Elle les encourage également à promouvoir l'investissement public et privé et à renforcer la résilience du système de santé. Les dépenses autorisées s'inscrivent donc dans une politique coordonnée et définie par les instances européennes.

Les mesures qui sont adoptées ne peuvent pas mettre en péril la viabilité à moyen terme des finances publiques. Les États sont par ailleurs tenus, dès que les conditions économiques le permettront, de rétablir des positions budgétaires prudentes, qui garantissent la soutenabilité de leur dette.

La Commission réexaminera au printemps 2021 si les conditions économiques justifient une prolongation de la clause dérogatoire générale.

3.2 Programme de stabilité 2020 de la Belgique

La Commission européenne a publié, le 6 avril 2020, des lignes directrices pour une présentation simplifiée des programmes de stabilité et de convergence pour l'année 2020. En conformité avec ces lignes directrices, les programmes de l'année 2020 des États membres contiennent des projections économiques, une estimation des agrégats budgétaires ainsi qu'un aperçu de la politique mise en œuvre pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire et pour relancer l'économie. Par ailleurs, les États limitent leurs programmes à deux années, au lieu de quatre précédemment.

La Belgique a déposé son programme de stabilité auprès de la Commission européenne, le 30 avril 2020. Conformément à l'accord de coopération du 13 décembre 2013, ce programme de stabilité avait été préalablement soumis au Comité de concertation qui en a pris acte le 29 avril 2020.

Les informations contenues dans ce programme se fondent sur les données financières alors disponibles, notamment les perspectives économiques de la Banque nationale de Belgique (BNB) et du BFP du 8 avril 2020, ainsi que l'avis du Conseil supérieur des Finances du 27 avril 2020. L'évolution de la pandémie a rendu ces prévisions économiques obsolètes, de même que les implications budgétaires des réponses apportées par les pouvoirs publics. En conséquence, la portée et la pertinence du programme de stabilité doivent être fortement relativisées.

3.3 Projet de plan budgétaire 2021 de la Belgique

3.3.1 Financements européens

Entre mars et octobre 2020, les autorités européennes ont développé divers instruments pour faire face aux conséquences sanitaires et économiques de la pandémie et améliorer structurellement les fondements de l'économie.



Le Conseil européen a ainsi adopté, en juillet 2020, un plan de relance général dénommé *Next Generation UE*. Celui-ci comporte un programme spécifique, *Facilité pour la Reprise et la Résilience*, de 723,8 milliards d'euros, en partie sous la forme de prêts (385,9 milliards d'euros), en partie sous la forme de subsides (337,9 milliards d'euros). La mise en œuvre de ce plan doit encore faire l'objet d'un vote à l'unanimité des 27 pays de l'Union.

Sur la base de la clé de répartition actuellement connue, la Belgique pourrait recevoir des subsides à hauteur de 5,15 milliards d'euros. Le versement de ces sommes aurait lieu entre 2021 et 2026. La Belgique pourrait également bénéficier de prêts à hauteur de maximum 32,8 milliards d'euros.

L'obtention des moyens inscrits dans ce programme européen est cependant conditionnée à la mise en œuvre, par les pouvoirs publics belges, de politiques économiques dont les finalités ont été déterminées au niveau européen, notamment la réalisation de mesures de relance et de soutien de l'économie et l'exécution de certains projets d'investissements, essentiellement en matière de transition écologique et de transition numérique.

Dans ce cadre, la Commission européenne a invité la Belgique à présenter, avant le 30 avril 2021, un Plan national pour la Reprise et la Résilience (PNRR). Ce Plan devra reprendre les projets d'investissements publics pour lesquels un financement européen est demandé. Il devra également comprendre un aperçu des politiques mises en œuvre dans le cadre du programme *Next Generation UE*.

À l'heure actuelle, les différents pouvoirs publics belges doivent encore se concerter pour sélectionner les projets d'investissements qui seront soumis à la Commission et fixer la manière dont les moyens financiers seront répartis entre eux. La Cour des comptes indique par ailleurs qu'aucun plan de répartition de la part fédérale entre les différents SPF n'a été encore arrêté par le gouvernement. La mention, dans les notes de politique générale, de l'affectation de ces moyens au financement de plusieurs projets d'investissements n'a dès lors qu'une portée indicative.

De manière plus générale, les États de l'Union européenne ont été invités à structurer leur projet de plan budgétaire pour faire apparaître les liens qui existent entre leurs objectifs politiques propres et les objectifs généraux poursuivis par le programme *Next Generation UE*. Le projet de plan budgétaire de la Belgique contient à cet effet un point spécifique (pages 55 et suivantes). L'inventaire des mesures n'est cependant pas accompagné d'une évaluation de leur incidence budgétaire. Il ne contient par ailleurs pas d'aperçu des mesures adoptées par certaines entités fédérées. La Commission examinera l'adéquation de ces mesures avec les recommandations formulées lors du prochain semestre européen.

Enfin, l'Union européenne a créé, en 2020, un programme spécifique (programme SURE) dont l'objet est de soutenir les régimes de chômage temporaire, au moyen de prêts garantis par les États membres. La Belgique a recouru en octobre 2020 à ce programme d'aides pour un montant global de 7,8 milliards d'euros.

3.3.2 Le projet de plan budgétaire d'octobre 2020

3.3.2.1 Ensemble des administrations publiques

Selon le projet de plan budgétaire déposé par la Belgique auprès des autorités européennes, le 30 octobre 2020, le solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics s'établirait en



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/ 11

2020 à -10,7% du PIB, soit une dégradation de 8,8 % du PIB par rapport à l'année précédente. Pour sa part, le taux d'endettement atteindrait 116,5% du PIB, alors qu'il était de 98,1 % en 2019¹⁵. L'année 2021 serait marquée par une amélioration relative, à savoir un solde de financement de -6,9% du PIB et un taux d'endettement de 114,4% du PIB.

Le solde structurel s'établirait pour sa part à -6,4% en 2020 et -5,6% en 2021, alors qu'il était de -2,7% en 2019. Comme indiqué ci-dessus, ce solde n'est actuellement pas examiné par la Commission.

La dégradation générale de 2020 découle de la combinaison de plusieurs facteurs, à savoir une réduction des recettes fiscales et des cotisations sociales, une diminution du PIB ainsi qu'une augmentation des dépenses publiques dans le cadre des mesures sanitaires et économiques adoptées pour limiter l'incidence de la pandémie. Hors octroi de garanties, le projet de plan budgétaire indique que les dépenses directement affectées à cet objet en 2020 s'élèvent, tous pouvoirs confondus, à 17,5 milliards d'euros (dont 12,8 milliards pour l'entité I).

L'amélioration prévue en 2021 trouve, elle, son origine dans le rebond économique qui devrait se manifester, une fois la pandémie maîtrisée. Cette amélioration reste cependant incertaine. Ainsi, les prévisions de croissance du PIB pour 2020 et 2021, telles qu'établies par la Commission européenne (-8,4% et 4,1%) en novembre 2020, sont moins favorables que celles sur lesquelles s'est appuyé le gouvernement pour établir ses prévisions budgétaires en octobre 2020 (-7,4% et 6,5%). De même, le projet de plan budgétaire n'a pas pu prendre en compte l'effet des mesures restrictives découlant de la résurgence du coronavirus en octobre 2020, pas plus que l'incidence budgétaire du plan de soutien adopté par le gouvernement le 6 novembre dernier.

Cette évolution défavorable est également de nature à influencer sur le coût, en 2021, des mesures visant à lutter contre les effets de la pandémie, que le projet de plan budgétaire évaluait à 3,2 milliards d'euros, dont 2,1 milliards d'euros pour l'entité I.

Le 18 novembre 2020, la Commission européenne a émis son avis sur le plan budgétaire belge. Elle estime que ce plan est globalement conforme aux recommandations du dernier Semestre européen. En raison du niveau élevé de la dette publique et du risque économique découlant de la pandémie, la Commission a toutefois recommandé aux autorités belges de s'assurer de manière permanente que leurs mesures budgétaires ne remettent pas en cause la soutenabilité à moyen terme des finances publiques et qu'en cas de besoin, elles soient prêtes à les adapter rapidement pour tenir compte des circonstances économiques du moment. La Commission européenne estime dans ses prévisions d'octobre le solde de financement des années 2020 et 2021 à respectivement -11,2% et -7,1% du PIB.

¹⁵ Dans le cadre du Semestre européen, la Belgique doit rendre chaque année pour le 15 octobre au plus tard un projet de plan budgétaire pour l'année à venir, conformément à l'article 6 du règlement (UE 473/2013).



3.3.2.2 État fédéral et sécurité sociale (entité I)

Avant la mise en œuvre de la clause dérogatoire générale, la politique budgétaire du gouvernement fédéral s'inscrivait dans le respect d'une trajectoire tendant vers un équilibre structurel, sous le contrôle des instances européennes. Comme indiqué ci-dessus, la mise en œuvre de cette clause a provisoirement suspendu cette approche générale puisque la Commission n'a pas retenu le solde structurel comme critère d'appréciation de la politique budgétaire. Le solde budgétaire de l'entité I n'a dès lors pas été fixé, comme les années précédentes, en fonction d'un objectif structurel à moyen terme, mais découle de la combinaison d'un effort budgétaire que s'impose le gouvernement et de la mise en œuvre de politiques nouvelles. Cette approche, dictée par des circonstances économiques exceptionnelles, n'est pas en soi incompatible avec l'exigence d'une soutenabilité des finances publiques à moyen terme, imposée par la Commission européenne. Ainsi, selon l'exposé général, la mise en œuvre des mesures budgétaires devrait améliorer le solde structurel de l'entité I, lequel passerait de -5,2% du PIB en 2020 à -4,1% en 2021 et -3,2% en 2024.

Selon l'exposé général, le solde nominal de financement de l'entité I (État et sécurité sociale) s'établirait à -25,0 milliards d'euros en 2021, soit un solde moins favorable que celui qui était prévu à politique inchangée (-24,5 milliards d'euros)¹⁶. Ce résultat découle de la combinaison d'un effort de 1.334 millions d'euros, de la mise en œuvre de politiques nouvelles (-1.917 millions d'euros, dont -406,9 millions pour la provision covid¹⁷) et du report de deux mois de l'indexation des traitements et des allocations sociales (82 millions d'euros).

Par ailleurs, il convient de rappeler que 500 millions d'euros sont prévus pour l'alimentation d'un Fonds de transformation au sein de la SFPI (programme 18.61.0 du budget général des dépenses) et 200 millions d'euros pour des investissements, à réaliser à partir des moyens repris sur un nouveau fonds organique (programme 06.41.1). Ces deux dépenses ne devraient toutefois pas avoir d'impact sur le solde de financement de l'entité I, sous réserve d'une confirmation ultérieure par les autorités européennes. Il est renvoyé pour ces dépenses au chapitre III du présent rapport.

3.3.2.3 Effort budgétaire

Un effort de 952 millions d'euros a été entériné par le conseil des ministres du 23 octobre 2020. Le gouvernement, suite à une décision du conseil des ministres du 2 novembre, y a entre-temps intégré le revenu de la taxe sur les comptes-titres, portant le total de l'effort à 1,3 milliard d'euros.

L'accord de gouvernement prévoit que l'effort budgétaire sera réparti selon la clé suivante : un tiers de dépenses, un tiers de recettes et un tiers de divers. La Cour des comptes constate que l'exposé général ne contient pas d'informations relativement à cette clé de répartition.

¹⁶ Le solde de financement de l'entité I en 2021 est repris à la page 18 de l'exposé général. Il est de -25,046 millions d'euros. Il se répartit entre trois montants à savoir : État fédéral (-25,492 millions d'euros), Sécurité sociale (+271 millions d'euros), mesures non réparties (+175 millions d'euros).

¹⁷ Outre ces 406,9 millions d'euros, la provision Covid contient un montant de 500 millions d'euros dont le principe avait été arrêté avant la tenue du conclave budgétaire.



À titre principal, cet effort se concrétisera en 2021 par des nouvelles recettes fiscales (700 millions d'euros¹⁸), par une intensification de la lutte contre la fraude fiscale et la fraude sociale (200 millions d'euros), par des réductions des dépenses primaires (134 millions d'euros), à titre principal sur les crédits de personnel et de fonctionnement, et par des réductions de dépenses dans le secteur des médicaments (150 millions d'euros).

Des ressources supplémentaires sont également attendues d'une meilleure perception des amendes routières et pénales des Belges et des étrangers via Crossborder (100 millions d'euros).

Enfin, le gouvernement s'attend à ce que la mise en œuvre des réformes prévues dans l'accord de gouvernement augmente le taux d'emploi à 80% d'ici 2030. Cette augmentation générera des effets-retour qui sont estimés par le gouvernement à 50 millions d'euros en 2021.

Ces diverses mesures devraient avoir un effet structurel et seront renforcées tout au long de la législature à raison d'un milliard d'euros (0,2% du PIB) par an. Par ailleurs, un effort supplémentaire sera également réalisé si les conditions économiques et la relance économique le permettent.

3.3.2.4 Nouvelles politiques

Hors les dépenses d'investissements (700 millions d'euros) qui n'exercent pas d'effet sur le solde de financement, le gouvernement a prévu des politiques nouvelles à hauteur de 1.917 millions d'euros en 2021. Celles-ci se déclinent principalement en mesures sociales (706 millions d'euros) et fiscales (454 millions d'euros) ainsi qu'en augmentation des dépenses primaires (350 millions d'euros, hors covid). Le montant de ces nouvelles politiques ira en augmentant et représentera 3,3 milliards d'euros en 2024, dont un tiers environ (1,2 milliard d'euros) pour le seul relèvement de la pension minimum.

Le gouvernement a également mis en place une stratégie globale de lutte contre les effets économiques et sanitaires de la pandémie de coronavirus. Dans le présent projet de budget, cette stratégie se traduit essentiellement par l'inscription d'une provision de 906,9 millions d'euros, dont une partie (406,9 millions d'euros) est consacrée à la couverture des dépenses de soins de santé.

Ces points sont développés dans les différents chapitres du présent rapport.

4 Cadre budgétaire pluriannuel

4.1 Programmation pluriannuelle

L'exposé général contient un cadre pluriannuel budgétaire couvrant la durée de la législature. Il reprend un aperçu de l'évolution des soldes budgétaires de l'entité I (État fédéral et sécurité sociale) ainsi que l'effet attendu des mesures adoptées lors du dernier conclave budgétaire. Ces chiffres n'intègrent pas les situations budgétaires des communautés, des régions et des

¹⁸ Elles concernent principalement la taxe annuelle sur les comptes titres (391 millions d'euros), la mise en œuvre de la directive e-commerce (125 millions d'euros), la TVA et les accises sur le tabac (120 millions d'euros), la non-indexation des dépenses fiscales (17 millions d'euros) et la régularisation fiscale (40 millions d'euros).



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/14

pouvoirs locaux, lesquelles n'avaient pas encore établi de projections pluriannuelles au moment de la préparation de l'exposé.

Selon cet aperçu, le solde de financement de l'entité I se serait établi en 2024 à -21,4 milliards d'euros (-4% du PIB) à politique inchangée. Les mesures adoptées par le gouvernement amélioreraient ce solde de 3,9 milliards d'euros (-17,5 milliards d'euros, -3,3% du PIB).

Ce résultat budgétaire implique notamment la réalisation d'un effort structurel et cumulatif d'un milliard d'euros (0,2% du PIB) par an. La concrétisation d'un tel effort nécessitera la mise en œuvre de nouvelles dispositions légales et d'un suivi budgétaire constant. La Cour des comptes n'est donc pas actuellement en mesure de vérifier la réalité de cet effort.

Quoiqu'il en soit la Cour des comptes attire l'attention sur les points suivants :

- Une économie structurelle de 600 millions d'euros est prévue, d'ici 2024, sur les crédits de personnel et de fonctionnement des différentes administrations de l'État. La répartition de cet effort pour les années 2022 à 2024 doit encore faire l'objet d'une programmation pluriannuelle par les collèges des présidents et des administrateurs généraux.
- Les notifications du conclave budgétaire indiquent, sans plus de précision, que des mesures seront prises afin d'améliorer la perception des recettes et le paiement des dépenses relevant du budget de missions des institutions publiques de sécurité sociale. Le collège des administrateurs généraux est invité à formuler, d'ici 2022, des propositions permettant d'améliorer structurellement le solde budgétaire de 170 millions d'euros, d'ici 2024. En outre, des mesures équivalentes doivent encore être définies pour réduire structurellement le budget de missions de l'ONEM de 100 millions d'euros.
- Le gouvernement s'appuie sur l'hypothèse de la conclusion d'un accord international en matière de taxation sur les services numériques, pour inscrire, à partir de 2023, une recette structurelle de 100 millions d'euros. L'exposé général indique qu'à défaut de cet accord, la Belgique prendra l'initiative d'instaurer elle-même une telle taxe.
- Une recette structurelle de 300 millions d'euros est attendue à partir de 2023 également, au titre d'un niveau minimum de taxation des multinationales. Cette recette dépendra toutefois de l'issue des négociations de l'OCDE en matière de réforme des règles fiscales internationales.

Par ailleurs, le gouvernement a pour objectif d'atteindre un taux d'emploi de la population active de 80%, d'ici 2030. Dans ce cadre, il a estimé que les effets-retour attendus de cette politique passeront progressivement de 50 millions d'euros en 2021 à 400 millions d'euros en 2024.

Pour obtenir ce rendement, le gouvernement suppose que le nombre supplémentaire de personnes mises à l'emploi à la suite des mesures qui seront prises pour la réalisation de cet objectif, s'élèvera à 2.500 unités en 2021 et à 20.000 en 2024. La Cour des comptes indique à cet égard que ces chiffres traduisent seulement une intention politique du gouvernement et



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/15

ne s'appuient pas sur une analyse macro-économique spécifique. En outre, la mise en œuvre de ces mesures ne s'appuie pas encore sur un calendrier précis.

Le gouvernement a estimé que, pour l'entité I, l'effet-retour attendu par emploi supplémentaire s'élevait à 22.000 euros par an, ramenés par prudence à 20.000 euros. Cette estimation a été extrapolée sur la base d'une étude commanditée en 2016 par le précédent gouvernement auprès du BFP, à l'occasion de la mise en place du tax-shift¹⁹, dans la mesure où le gouvernement n'a pas encore arrêté les instruments qu'il envisage d'utiliser pour accroître le taux d'emploi.

Outre les 400 millions d'euros susmentionnés, le gouvernement attend également des effets-retour de la politique de réintégration sur le marché du travail. Ceux-ci s'élèveraient à 50 millions d'euros en 2022 et à 200 millions d'euros en 2024. Au vu des renseignements transmis à la Cour des comptes, il apparaît également qu'une estimation précise de ces effets-retour n'est actuellement pas possible.

La Cour des comptes renvoie pour le surplus aux commentaires qu'elle formule dans les parties II et III du présent rapport quant au rendement attendu, entre 2021 et 2024, de certaines décisions du conclave budgétaire.

Enfin, le gouvernement a arrêté le principe d'un effort structurel supplémentaire, d'un montant maximum d'un milliard d'euros (0,2% du PIB) par an. Cet effort ne sera réalisé que si les conditions économiques le permettent. En raison de cette incertitude, le gouvernement n'a pas pris en compte ce second effort pour estimer les soldes budgétaires attendus de 2022 à 2024. Le gouvernement a toutefois intégré la taxe sur les comptes-titres au sein de la tranche 2022 de cet effort supplémentaire.

4.2 Soutenabilité de la dette publique à moyen terme

Selon l'ICN, l'endettement de la Belgique s'élevait à 467 milliards d'euros (98,1 % du PIB) en 2019. Sur la base des paramètres macro-économiques du projet de plan budgétaire d'octobre 2020, il devrait s'élever à 513,7 milliards d'euros (116,5 % du PIB) en 2020, soit 46,7 milliards d'euros de plus qu'en 2019 et à 537,3 milliards d'euros (114,4 % du PIB) en 2021, soit 23,6 milliards d'euros de plus qu'en 2020.

L'augmentation du taux d'endettement en 2020 résulte à la fois de l'accroissement du déficit public et de la baisse exceptionnelle du PIB. L'augmentation du déficit public provient principalement d'une baisse des recettes fiscales et des cotisations sociales ainsi que d'une augmentation des dépenses pour lutter contre la pandémie du coronavirus.

¹⁹ Bureau fédéral du Plan, Effets retour nets pour la sécurité sociale des réductions du coût du travail décidées dans le cadre du tax shift sous l'hypothèse d'un relèvement des prélèvements fiscaux équivalent ex ante, juillet 2021, rapport 11301.



La gravité de la récession économique et l'importance du déficit public ont exercé une grande influence sur le financement de la dette.

Après avoir augmenté en mars 2020 en raison de la situation des marchés financiers, les taux d'intérêt se sont normalisés en raison de l'intervention de la Banque centrale européenne (BCE). Plus précisément, celle-ci a lancé un nouveau programme de rachat de dette publique en mars 2020, le Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP), et a utilisé, de manière plus intensive, un programme plus ancien, le Public Sector Purchase Programme (PSPP). La mise en œuvre de ces programmes a permis de contrer les spéculations sur les pays de l'Union européenne ainsi que, par voie de conséquence, de stabiliser les marchés financiers et d'influer favorablement sur les taux d'intérêt. Au mois de septembre 2020, la BCE avait acheté 23,6 milliards d'euros de dette belge via ces deux programmes.

De son côté, la Commission européenne a mis en place un nouvel instrument, le programme SURE, pour aider les États membres à protéger les emplois et les travailleurs touchés par la pandémie de coronavirus. En octobre 2020, la Belgique a conclu un emprunt dans le cadre de ce programme, à hauteur de 7,8 milliards d'euros dont 6,2 milliards d'euros pour l'État fédéral.

Le taux implicite, qui équivaut au taux moyen pondéré, de la dette publique belge devrait continuer son mouvement à la baisse, en passant de 1,8% en 2020 à 1,6% en 2021. Pour le pouvoir fédéral, ce taux, qui était de 3,81% en 2011, s'élève en 2020 à 1,8%, tandis que la durée moyenne des emprunts, qui était de 6 ans en 2009, s'est allongée à 10,2 ans en 2020.

Cette double tendance influence favorablement l'évolution des charges de la dette publique et notamment de la dette publique fédérale. Ainsi, selon l'Agence fédérale de la dette, les charges d'intérêts de l'État, qui s'élevaient à 12,4 milliards d'euros en 2012, passeront de 8,4 milliards d'euros en 2019 à 7,9 milliards d'euros en 2020 et 7,3 milliards d'euros en 2021. La dette apparaît donc actuellement soutenable, pour autant que le déficit primaire ne s'aggrave pas et que le taux implicite ne se relève pas de façon significative.

Par ailleurs, pour lutter contre les conséquences du coronavirus, le gouvernement fédéral a activé deux régimes de garantie, de maximum 50 milliards d'euros, pour de nouveaux crédits (prêts) octroyés sous certaines conditions par les banques, aux entreprises et aux indépendants. La Cour remarque que l'encours de ces prêts garantis ne s'élève actuellement qu'à 1,6 milliard d'euros.

5 Solde budgétaire et solde de financement

5.1 Solde budgétaire et solde de financement du pouvoir fédéral

L'exposé général estime le solde budgétaire 2021 de l'État fédéral à -20.992 millions d'euros²⁰ et le solde de financement 2021 à -25.492 millions d'euros (-5,3 % du PIB). Le tableau 6 de l'exposé général donne un aperçu de la composition du solde de financement²¹. Les recettes

²⁰ Exposé général, p. 5 et p. 87.

²¹ Exposé général, p. 23.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/17

fiscales et les charges d'intérêts sont estimées directement en base SEC, alors que les recettes non fiscales et les dépenses primaires sont estimées en base caisse et font ensuite l'objet des corrections SEC nécessaires.

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

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

Description	Estimation 2020		Budget initial 2021	
	Solde de financement	Solde budgétaire	Solde de financement	Solde budgétaire
Recettes fiscales estimées en base SEC	110.310	110.310	119.308	119.308
- Dispense de précompte professionnel	-4.297	-4.297	-3.981	-3.981
- Différence entre SEC et caisse		-2.688		2.881 ²²
- Correction SEC sur les recettes fiscales - non fédéral	-15	-15	-15	-15
Sous-total : recettes fiscales, y compris la dispense de précompte professionnel	105.998	103.310	115.312	118.193
- Transferts de recettes fiscales	-62.994	-62.994	-70.602	-70.602
- Correction SEC sur les transferts de recettes fiscales – autres	-118		-99	
Recettes fiscales	42.886	40.316	44.611	47.591
Recettes non fiscales estimées en base caisse	3.903	3.903	4.218	4.218
- Transferts de recettes non fiscales	-5	-5	-15	-15
- Correction recettes code SEC 8	-537		-488	
- Autres corrections (surtout le moment d'enregistrement)	297		150	
Recettes non fiscales	3.658	3.898	3.865	4.203
Budget général des dépenses, crédits de liquidation sections 01 à 46	-70.578	-70.578	-64.071	-64.071
- Correction pour les intérêts compris dans ces crédits	31	31	26	26
- Sous-utilisation	850		850	
- Contribution RNB (section 52)	-4.022		-4.377	
- Dépenses primaires du budget de la dette (section 51)	-28	-28	-41	-41

²² Différence entre les 3,2 milliards d'euros de TVA et 319 millions d'euros (glissement).



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/18

Description	Estimation 2020		Budget initial 2021	
- Correction dépenses codes SEC 8 et 9	570		733	
- Correction moment d'enregistrement	293		170	
Dépenses primaires	-72.884	-70.575	-66.710	-64.086
Charges d'intérêts estimées en base SEC (section 51)	-7.922	-7.922	-7.279	-7.279
- Correction intérêts d'autres sections	-31	-31	-26	-26
- Correction intérêts des organismes à consolider	-87		-83	
Charges d'intérêts	-8.040	-7.953	-7.388	-7.305
Solde primaire des organismes à consolider	7		188	
Corrections non ventilées	344		-58	
Dépenses code SEC 8 de la section 51 (hors achat de titres dans le cadre de la gestion de la dette)		-2.063		-1.395
Solde de l'État fédéral	-34.029	-36.377	-25.492	-20.992

Source : exposé général et Cour des comptes

Sur la base des commentaires repris dans l'exposé général et des informations complémentaires fournies par le SPF Bosa, la Cour des comptes apporte les précisions suivantes.

Recettes fiscales : différence entre SEC et caisse

Pour déterminer les recettes de caisse, l'exposé général tient compte d'un glissement sur les recettes SEC estimées de +2.881 millions d'euros pour 2021²³.

Dans le cadre de la crise du Covid-19, le gouvernement a en effet décidé que l'avance de TVA du mois de décembre n'était exceptionnellement pas due en 2020. Le SPF Finances estime à 3,2 milliards d'euros le glissement des recettes de caisse de 2020 à 2021 ainsi occasionné.

Outre le glissement de TVA précité, les recettes de caisse tiennent compte d'un glissement de -319 millions d'euros. Selon le SEC les recettes en base caisse de janvier 2021 se rattachent à l'exercice 2020 et celles de janvier 2022 à l'exercice 2021. Pour déterminer les recettes de TVA et de précompte professionnel en base caisse à partir des recettes SEC estimées de 2021, le SPF soustrait les recettes estimées en base caisse de janvier 2022 et ajoute les recettes en base caisse de janvier 2021

²³ Contre -2.688 millions d'euros pour 2020.



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.

Recettes non fiscales : correction concernant le moment d'enregistrement des fonds de pension transférés par le passé

Au niveau des recettes non fiscales, l'exposé général tient compte d'une correction relative aux pensions des fonds de pension transférés par le passé (+160 millions d'euros)²⁴. La Cour des comptes souligne que cette recette SEC disparaîtra à partir de 2022, car les fonds transférés seront épuisés.

Dépenses primaires : sous-utilisation

L'exposé général estime à 850 millions d'euros la sous-utilisation des dépenses primaires en 2021²⁵. Comme pour 2020, l'exposé général prévoit une sous-utilisation de 100 millions d'euros²⁶ pour les organismes fédéraux et de 150 millions d'euros pour les institutions publiques de sécurité sociale. La sous-utilisation pour l'entité I s'élève ainsi à 1.100 millions d'euros. Ces dernières années, le gouvernement a systématiquement réalisé la sous-utilisation prévue.

La sous-utilisation visée des dépenses primaires n'est pas ventilée entre les différents départements²⁷.

Dépenses primaires : correction pour la contribution RNB

L'exposé général précise que la contribution RNB de la Belgique à l'Union européenne n'est traditionnellement pas inscrite comme dépense primaire (-4.377 millions d'euros). Pour obtenir une vue complète des dépenses, cette contribution doit être ajoutée aux dépenses primaires²⁸.

Dépenses primaires : correction concernant le moment d'enregistrement des dépenses d'investissement pour la Défense

L'imputation SEC des investissements de la Défense a lieu au moment de la livraison et non de la liquidation (principalement des avances). L'exposé général tient dès lors compte pour le budget 2021 d'une correction de +227,2 millions d'euros sur les dépenses d'investissement de la Défense. En outre, il apporte aussi une correction de +84 millions d'euros pour les dépenses de code SEC 8 de la Défense²⁹. Entre-temps, la Défense a réduit de 19,8 millions

²⁴ Contre +426 millions d'euros en 2020, dont 255 millions d'euros concernant des recettes de TVA exceptionnelles liées à 2019.

²⁵ Contre 850 millions d'euros également pour 2020 et 923 millions d'euros réalisés en 2019.

²⁶ Dont 50 millions d'euros ont entre-temps été repris dans les budgets ajustés des organismes pour 2020.

²⁷ Le gouvernement n'a pas non plus réparti entre les divers organismes la sous-utilisation concernant les organismes fédéraux et les institutions de sécurité sociale.

²⁸ Voir l'exposé général, p. 32.

²⁹ Il s'agit d'une correction des crédits pour le paiement d'avances récupérables.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/20

d'euros les crédits d'investissements sous-jacents, de sorte que la correction totale ne peut s'élever qu'à 291,4 millions d'euros³⁰.

Dépenses primaires (et recettes non fiscales) : investissements via un fonds d'investissement organique et participation au Fonds de transformation

Pour soutenir la relance économique et promouvoir les investissements³¹, le gouvernement fédéral a créé le fonds budgétaire organique « Investissements de l'autorité fédérale » (programme 06.41.1 – 200 millions d'euros en 2021) et un Fonds de transformation géré par la Société fédérale de participations et d'investissement (SFPI) (participation via le programme 18.61.0 – 500 millions d'euros en 2021)³². D'après l'exposé général, ces dépenses visant à favoriser la relance n'ont pas d'incidence sur le solde de financement³³, puisqu'elles seront financées via des fonds européens³⁴. La contribution fédérale au Fonds de transformation est inscrite au budget en tant que participation (code SEC 8) et n'a donc pas non plus d'incidence sur le solde de financement³⁵. Pour les autres observations concernant ces fonds, la Cour renvoie à la Partie III – Chapitre I – Point 1.2.1.

5.2 Solde budgétaire et solde de financement de la sécurité sociale

L'exposé général estime le solde de financement de la sécurité sociale à 271 millions d'euros (0,06 % du PIB) en 2021. Le tableau 18 de l'exposé général contient un relevé des corrections SEC apportées au solde budgétaire pour déterminer le solde de financement de la sécurité sociale³⁶.

5.3 Solde de financement de l'entité I

L'exposé général estime le solde de financement 2021 de l'entité I (pouvoir fédéral et sécurité sociale) à -25.046 millions d'euros (-5,21 % du PIB)³⁷.

Ce solde de financement de l'entité I intègre une correction non ventilée de +175 millions d'euros (0,04 % du PIB), qui résulte :

- 1) des recettes et économies que le gouvernement entend réaliser grâce à l'augmentation du taux d'emploi (+50 millions d'euros en 2021) ;

³⁰ Voir la Partie III – Chapitre I – Point 5.1.1.

³¹ L'accord de gouvernement fédéral prévoit au total 4,7 milliards d'euros de moyens au cours de la période 2020-2024 pour la politique de relance (voir aussi l'exposé général, p. 71).

³² Allocation de base 06.41.10.01.00.01 – Crédit provisionnel à répartir pour projets d'investissements et allocation de base 18.61.08.81.51.01 – SFPI (Fonds de transformation).

³³ Exposé général, p. 14 et 16.

³⁴ Les recettes non fiscales de capital du SPF Bosa tiennent compte de 200 millions d'euros de recettes à l'article 59.11.01 – Recettes provenant de l'Union européenne pour financer des investissements en Belgique (recettes affectées au programme 06-41-1).

³⁵ Voir aussi l'exposé général, p. 32. Le Fonds de transformation pourra aussi faire appel à des investisseurs professionnels pour ses moyens et pourra soutenir les entreprises rentables cruciales via des prêts et des participations au capital.

³⁶ Exposé général, p. 45-46.

³⁷ Exposé général, p. 18.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/ 21

2) des recettes générées par la lutte contre la fraude (+200 millions d'euros en 2021)³⁸ ;

3) des dépenses pour l'amélioration du statut des artistes (-75 millions d'euros).

La Cour des comptes souligne que le gouvernement doit encore mettre au point ces mesures, si bien qu'il n'est pas possible actuellement d'en évaluer l'incidence exacte.

5.4 Solde de financement de l'entité II

L'exposé général prévoit un solde de financement de l'entité II de -1,62 % du PIB (-7.793 millions d'euros) en 2021, réparti comme suit :

- communautés et régions : -7.575 millions d'euros (-1,58 % du PIB) ;
- pouvoirs locaux : -218 millions d'euros (-0,04 % du PIB). Cette estimation se base sur les prévisions économiques 2020-2025 actualisées en septembre du BFP³⁹.

Pour l'entité II, l'exposé général reprend les soldes estimés figurant dans le projet de plan budgétaire 2021. Pour les communautés et les régions, ce dernier intègre toutefois des dépenses que les entités fédérées n'ont pas reprises dans l'objectif budgétaire⁴⁰ et qui ont une incidence sur le solde de financement^{41 42 43}.

6 Solde structurel

Le solde structurel part du solde de financement mais exclut les mesures non récurrentes (*one-off*) et intègre une correction cyclique qui repose sur l'écart de production (*output gap*). Lorsque la production réelle d'un pays (le PIB) est inférieure à la production potentielle, il est question d'un écart de production négatif. Dans ce cas, l'État membre peut réduire le besoin de financement à raison d'un certain pourcentage de l'écart de production négatif (composante cyclique).

L'écart de production est basé sur les estimations des prévisions économiques actualisées 2020-2025 du BFP (septembre 2020). Ce dernier estime en septembre 2020 l'écart de

³⁸ Le gouvernement estime les recettes de ces mesures récentes à respectivement 400 millions d'euros et 1 milliard d'euros d'ici 2024.

³⁹ Exposé général, p. 21.

⁴⁰ Exposé général, p. 20.

⁴¹ Les budgets 2021 de la Région wallonne ne sont pas encore disponibles.

⁴² Il s'agit notamment de mesures Covid-19 *one-off* (150 millions d'euros) et d'investissements stratégiques (514 millions d'euros) de la Région de Bruxelles-Capitale et de certains investissements de la Communauté germanophone (24,5 millions d'euros).

⁴³ Et donc pas les dépenses dans le cadre du plan de relance de la Communauté flamande (4,3 milliards d'euros) et de la facilité pour la reprise et la résilience de la Région de Bruxelles-Capitale (135 millions d'euros). L'objectif est de financer au maximum certains de ces investissements via des moyens européens ou de soutenir des activités rentables.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/ 22

production pour 2021 à -2,2 %⁴⁴ 45. Il s'agit de la première estimation qui tient compte de la crise de la Covid-19. Le BFP souligne expressément à ce sujet que l'estimation de la croissance potentielle et de l'écart de production est sujette à grande incertitude.

L'exposé général estime le solde structurel de l'entité I à -19.900 millions d'euros (-4,14 % du PIB) en 2021. L'estimation tient compte d'une correction cyclique de +4.327 millions d'euros (+0,90 % du PIB) et d'une correction *one-off* de +819 millions d'euros⁴⁶ (+0,17 % du PIB). La correction *one-off* concerne essentiellement une correction entre l'entité I et l'entité II pour le solde du décompte 2020 de la loi spéciale de financement (+1.029 millions d'euros pour l'entité I et -1.029 millions d'euros pour l'entité II). Ces corrections influencent uniquement le solde structurel des entités, mais pas celui de l'ensemble des pouvoirs publics.

Le solde structurel de la Belgique sera de -5,54 % du PIB en 2021⁴⁷, ce qui représente -26.628 millions d'euros. Le passage du besoin de financement (-32.839 millions d'euros ou -6,83 % du PIB) au solde structurel est opéré par la correction pour la composante cyclique relative à l'écart de production négatif (+6.421 millions d'euros ou +1,34 % du PIB) et la neutralisation des mesures non récurrentes (-210 millions d'euros ou -0,05 % du PIB). La Cour des comptes constate que l'exposé général ne commente que sommairement le calcul du solde structurel.

7. Respect des obligations européennes relatives à la confection du projet de budget fédéral

La loi du 10 avril 2014⁴⁸ a modifié certaines dispositions de la loi du 22 mai 2003 afin d'assurer la concordance avec la réglementation budgétaire européenne (*Six Pack*⁴⁹, Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (*Fiscal Compact*⁵⁰) et *Two Pack*⁵¹).

⁴⁴ BFP, septembre 2020, *Estimation de la croissance potentielle et de l'output gap pour la Belgique. Rapport au Conseil central de l'économie*.

⁴⁵ Contre +0,9 % en 2019 et -7,3 % en 2020. En 2021, la croissance réelle (6,5 %) est supérieure à la croissance potentielle (0,9 %), de sorte que l'écart de production se réduit. Le BFP s'attend à ce que ce soit le cas également les prochaines années, de sorte que l'écart de production négatif disparaîtra à nouveau.

⁴⁶ Soit une correction de +1.029 millions d'euros pour l'entité I dont il faut déduire 210 millions d'euros de mesures non récurrentes.

⁴⁷ Contre -2,7 % et -6,31 % du PIB respectivement en 2019 et en 2020.

⁴⁸ Loi du 10 avril 2014 modifiant, en vue de transposer partiellement la directive 2011/85/UE, la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral et contenant des dispositions diverses en matière de fonds budgétaires.

⁴⁹ Le *Six Pack* comprend cinq règlements et une directive. Il vise, d'une part, à développer un cadre budgétaire européen et, d'autre part, à prévenir et à rétablir les déséquilibres macroéconomiques. Il est applicable aux 27 États membres.

⁵⁰ La loi du 18 juillet 2013 portant assentiment au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire a été entérinée le 28 mars 2014 après assentiment des entités fédérées et est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2014.

⁵¹ Le *Two Pack* est composé de deux règlements et est applicable uniquement aux États membres de la zone euro. Il vise, d'une part, à renforcer le cadre budgétaire défini dans le *Six Pack* et, d'autre part, à intensifier la surveillance économique et budgétaire sur les pays de la zone euro en proie à de graves difficultés financières.



La loi du 10 avril 2014 modifiant la loi du 16 mai 2003⁵² a également imposé ces obligations budgétaires européennes aux communautés et aux régions. L'accord de coopération du 13 décembre 2013⁵³ coordonne les efforts budgétaires entre les autorités fédérale, régionales et locales et veille à leur respect par chacune de ces autorités.

Le projet de budget fédéral (et en particulier l'exposé général) répond aux nouvelles exigences budgétaires, exception faite de la révision triennale des prévisions budgétaires par un organe indépendant (Conseil supérieur des finances - Section Besoins de financement)⁵⁴.

8. Organismes à consolider avec le pouvoir fédéral

Services administratifs à comptabilité autonome (Saca), organismes administratifs publics à gestion ministérielle (OAP GM) et organismes administratifs publics à gestion autonome (OAP GA)

Dispositions légales : dérogation à la législation sur la comptabilité

Le budget général des dépenses contient deux dispositions⁵⁵ prévoyant que l'article 19, § 3, de la loi du 22 mai 2003 n'est pas d'application pendant l'année budgétaire 2021. Cet article dispose que, pour les Saca et les OAP GM, le plafond des obligations juridiques pluriannuelles non récurrentes que les services sont autorisés à contracter pendant l'année budgétaire est fixé par une disposition particulière dans le budget général des dépenses.

Les budgets des Saca et des OAP GM figurant dans les tableaux II.4 et II.5 joints au projet de loi ne comprennent pas les colonnes reprenant les crédits de dépenses ou les estimations des recettes du dernier budget approuvé de l'année t-1, ni celles reprenant l'exécution du budget de l'année budgétaire t-2. Cette obligation figure à l'article 4 de l'arrêté royal du 31 juillet 2017. Deux dispositions légales⁵⁶ du projet de budget général des dépenses 2021 autorisent de déroger à cet article.

Les justifications de ces dispositions légales n'explicitent pas la raison de cette dérogation.

Étant donné que des crédits provisoires ont été utilisés durant toute l'année 2020 et vu le temps imparti, le SPF Bosa a indiqué qu'il n'était pas possible de présenter ces informations

⁵² Loi du 10 avril 2014 modifiant, en vue de transposer partiellement la directive 2011/85/UE, la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation de la Cour des comptes.

⁵³ Accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'État fédéral, les communautés, les régions et les commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1^{er}, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

⁵⁴ L'article 3 de l'accord de coopération du 22 mai 2014 entre l'État fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires organisant la publication de données budgétaires mensuelles et trimestrielles et déterminant l'organisme indépendant chargé d'évaluer les prévisions budgétaires attribue cette évaluation au Conseil supérieur des finances (section Besoin de financement).

⁵⁵ Article 5-01-3 (Saca) et article 6-01-2 (OAP GM).

⁵⁶ Article 5-01-4 (Saca) et article 6-01-3 (OAP GM).



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/24

avant 2021. Le SPF Bosa s'est toutefois engagé, lors du contrôle budgétaire 2021, à appliquer l'article 19, §3 de la loi du 22 mai 2003 et à reprendre le plafond des obligations juridiques pluriannuelles pour les Saca et les OAP GM.

Organismes publics administratifs à gestion autonome

Les budgets des organismes publics à gestion autonome doivent être annexés aux justifications du budget général des dépenses. La Cour des comptes constate que ces justifications sont incomplètes. Ainsi, ne sont pas repris les tableaux budgétaires de l'ensemble de ces institutions et les notes justificatives de l'Orchestre national de Belgique, de l'Agence fédérale de contrôle nucléaire et du Banc d'épreuves des armes à feu.



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 estimées, pour l'année 2021, à 122.411 millions d'euros. Il faut toutefois retirer de ce montant, au niveau des recettes non fiscales, une recette de 33,0 millions d'euros, afférente aux opérations de monétisation de la Monnaie royale de Belgique⁵⁷. Le montant total s'établit dès lors à 122.378 millions d'euros, soit une augmentation de 14,2% par rapport aux prévisions pour l'année 2020. Ces estimations ne tiennent cependant pas compte de l'effet des mesures qui ont été prises à l'occasion de la deuxième vague de la pandémie de Covid (voir partie I, point 2). Ces recettes sont principalement composées de recettes fiscales (en hausse de 14,4% par rapport aux estimations 2020). Cette augmentation sera plus amplement commentée aux points suivants du présent chapitre.

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

	Réalisations probables 2020	Initial 2021	Différence
Recettes fiscales	103.310	118.193	+14.882
Recettes non fiscales	3.867	4.185	+318
Recettes totales	107.177	122.378	+15.201
Transferts Union européenne	3.035	3.365	+330
Transferts régions et communautés	42.260	46.211	+3.951
Transferts sécurité sociale	17.134	20.437	+3.303
Transferts divers	568	604	+36
Total des transferts	62.997	70.617	+7.620
Budget des voies et moyens	44.180	51.761	+7.581
(Pourcentage des voies et moyens)	(41,2%)	(42,3%)	

Source : *exposé général et Cour des comptes*

⁵⁷ Voir le chapitre «Recettes non fiscales» ci-dessous.



Les transferts atteignent 70.617 millions d'euros, en augmentation de 12,1% par rapport aux estimations de l'année précédente, et portent essentiellement sur les recettes fiscales. Les recettes fiscales estimées pour l'année 2021, perçues par le pouvoir fédéral, sont transférées à hauteur de 59,7% vers d'autres niveaux de pouvoir ou entités publiques. Un montant estimé de 15 millions d'euros de recettes non fiscales est également transféré aux Régions. Des informations plus détaillées concernant ces transferts sont reprises dans la suite de ce rapport.

La Cour rappelle cependant que plusieurs recettes pour compte de tiers sont inscrites, à tort, au budget et ne devraient donc pas transiter par des fonds d'attribution. Pour les régions, les recettes de tiers indûment inscrites dans les fonds d'attribution s'élèvent à 9.861,7 millions d'euros : les centimes additionnels régionaux sur l'IPP, tant pour l'année en cours qu'au titre de régularisation des années antérieures, ainsi que les amendes routières sont en effet qualifiés dans la LSF de recettes propres au profit des régions.

Pour le financement alternatif de la sécurité sociale, les recettes indûment inscrites atteignent 290,2 millions d'euros. Il s'agit du Maribel social et des cotisations spéciales de sécurité sociale établies lors de l'enrôlement de l'impôt des personnes physiques.

Le solde des prévisions de recettes, qui s'élève à 51.761 millions d'euros, est inscrit au budget des voies et moyens. Ce montant augmente de 7.581 millions d'euros (+17,2%) par rapport aux estimations de 2020.

2 Recettes fiscales

2.1 Évolution des recettes de caisse

Les recettes en base caisse pour 2021 sont estimées à 118.192,5 millions d'euros, soit une augmentation de 14.882,1 millions d'euros (+14,4 %) par rapport aux recettes probables de 2020. Après la forte diminution des recettes en 2020 (estimée à -11,5 %), l'augmentation en 2021 permet de rétablir les recettes fiscales au niveau de 2019 (+1,3 %). Depuis 2014, le SPF Finances estime toutefois d'abord les recettes fiscales en base SEC (voir le point 2.2) et les transpose ensuite en recettes de caisse par le biais des « corrections de caisse » (-1.115,8 millions d'euros). Ces corrections concernent principalement⁵⁸ les recettes des impôts directs et, en particulier, celles du précompte professionnel (estimées à -3.981,4 millions d'euros en 2021). En outre, il faut tenir compte en 2021 du report de l'avance TVA de décembre 2020⁵⁹ (+3,2 milliards d'euros), une mesure d'aide dans le cadre de la lutte contre le coronavirus.

Le graphique ci-dessous présente l'incidence de la première vague de coronavirus sur les recettes fiscales. Elle résulte, d'une part, de la baisse de l'activité économique et des mesures prises pour soutenir les particuliers et les entreprises dans le cadre de la crise du coronavirus

⁵⁸ Les autres corrections concernent la neutralisation des délais de paiement et des impôts Union Économique Belgo-Luxembourgeoise (UEBL) sur les recettes d'accises.

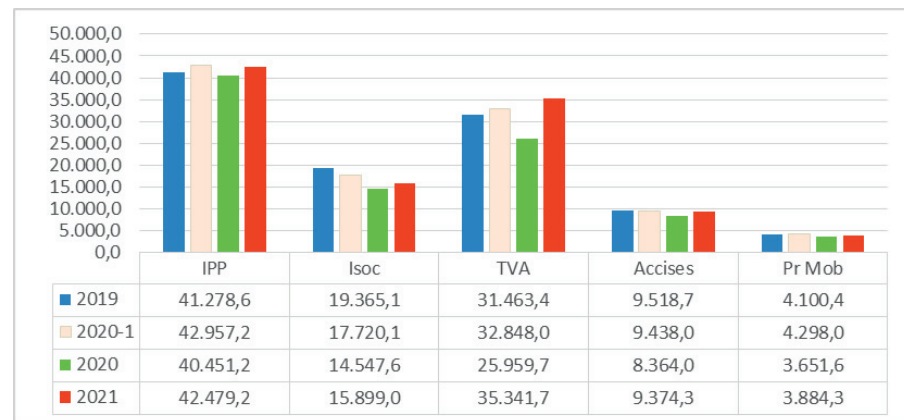
⁵⁹ Les mesures dans le cadre de la lutte contre le coronavirus sont examinées en détail au point 2.4.2 Incidence complémentaire des mesures Covid-19.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/ 27

et, d'autre part, des mesures prises par le gouvernement lors du conclave. Les recettes de l'impôt des sociétés et de la TVA en particulier présenteront probablement de fortes variations en 2020 et 2021. En ce qui concerne la TVA, cette situation s'explique en partie par l'avance TVA précitée de décembre dont les recettes, qui s'élèvent à 3,2 milliards d'euros, sont reportées à 2021.

Graphique : Évolution des recettes fiscales en base caisse au cours de la période 2019-2021, l'année 2020-1 correspondant aux recettes estimées telles que reprises dans le rapport de monitoring de mars 2020 (avant la crise du coronavirus)



Source : Cour des comptes

Les mesures fiscales sont abordées en détail au point 2.3.

2.2 Estimation de base par le SPF Finances

2.2.1 Généralités

Pour l'estimation des recettes en base SEC, le service d'encadrement Expertise stratégique du SPF Finances utilise un modèle macroéconomique désagrégé pour les catégories de recettes les plus importantes (impôt des personnes physiques, impôt des sociétés, TVA et accises). Ce modèle tient compte, le cas échéant, d'un rythme d'enrôlement modifié⁶⁰. En ce qui concerne l'impôt des sociétés, le rapport versements anticipés/enrôlements est adapté en fonction du dernier exercice d'imposition clôturé.

Pour l'estimation des recettes du précompte mobilier, le service d'encadrement utilise une méthode spécifique mais qui n'est pas constante. La tendance négative du précompte mobilier au cours des dernières années a contraint le SPF Finances à adapter plusieurs fois

⁶⁰ Cela vaut principalement pour l'enrôlement à l'impôt des personnes physiques, dont le SPF Finances tente d'accélérer le rythme.



sa méthode d'estimation. Les autres recettes sont estimées par les administrations compétentes.

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

2.2.2 Estimation des recettes escomptées pour 2020 (SEC)

Le SPF Finances estime les recettes fiscales pour 2020 à 110.309,7 millions d'euros, soit 8.513,2 millions d'euros (ou -7,2 %) de moins que les réalisations de 2019.

Les répercussions économiques du confinement et les effets des mesures de lutte contre le coronavirus, visant à garantir la liquidité et la solvabilité des ménages et des entreprises, ont rendu l'estimation bien plus complexe à réaliser. En raison des fluctuations importantes des recettes, le SPF Finances a été contraint d'adapter ses méthodes d'estimation habituelles. Pour la plupart des catégories d'impôts, il prend en considération les réalisations jusqu'en juillet et estime les mois suivants du mieux qu'il peut, en tenant compte de glissements de recettes de 2020 vers les années ultérieures et des effets uniques liés à la crise du coronavirus.

La baisse par rapport à 2019 constate dans pratiquement toutes les catégories d'impôts et est la plus marquée au niveau des versements anticipés (-2.542,9 millions d'euros), des enrôlements à l'impôt des sociétés (-558,2 millions d'euros), du précompte professionnel (-386 millions d'euros), de la TVA (-3.220,3 millions d'euros) et des accises (-1.100,6 millions d'euros). La diminution est en grande partie imputable à la crise du coronavirus (-11.603 millions d'euros)⁶¹, mais d'autres facteurs expliquent aussi la baisse des recettes, comme la reprise d'un certain nombre d'impôts par la Région de Bruxelles-Capitale (-187,2 millions d'euros), des enrôlements à l'impôt des sociétés inférieurs pour l'exercice

⁶¹ Il s'agit de la différence entre les recettes estimées en septembre 2020 et en mars 2020 (situation avant la crise du coronavirus, où les recettes étaient encore estimées à 121.912 millions d'euros, soit 2.991 millions d'euros de plus que les recettes de 2019 estimées à ce moment-là). Il s'agit d'une estimation très simplifiée, étant donné qu'il est complexe de procéder à un calcul détaillé en raison de l'imbrication des recettes et des mesures. Ainsi, le SPF Finances a ajouté une incidence négative de -1.048,6 millions d'euros pour un certain nombre de mesures de lutte contre le coronavirus, mais l'incidence d'autres mesures est déjà comprise en partie dans les réalisations du premier semestre, comme, par exemple, la diminution du précompte professionnel sur les allocations de chômage temporaire (15 % au lieu de 26,5 %). Pour davantage d'informations au sujet des mesures de lutte contre le coronavirus, il est renvoyé au point 2.4.2 Incidence complémentaire des mesures Covid-19.



d'imposition 2019 (-664,8 millions d'euros)⁶², l'annulation de la taxe sur les comptes-titres⁶³ (-215 millions d'euros) et un remboursement exceptionnel de 255 millions d'euros de recettes TVA⁶⁴.

La dernière phase de la réforme de l'impôt des sociétés est entrée en vigueur en 2020. L'estimation de cet impôt par le SPF Finances est fondée sur le tarif de base réduit de 25 % (au lieu de 29 %) à partir de 2020. Conformément aux estimations initiales de la réforme, le SPF prévoit une incidence complémentaire pour compenser cette réduction du taux⁶⁵.

Le SPF Finances tient aussi compte à partir de 2020 d'une perception accélérée de l'impôt des sociétés (85/15)⁶⁶. Les enrôlements en 2021 diminuent donc encore par rapport aux années précédentes.

2.2.3 Estimation des recettes de base pour 2021 (SEC)

Le SPF Finances estime les recettes 2021 à 118.854 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 8.544,3 millions d'euros (ou 7,75 %) par rapport aux recettes estimées pour 2020. En ce qui concerne l'estimation de l'impôt des personnes physiques, de l'impôt des sociétés, de la TVA et des accises pour 2021, le SPF Finances applique à nouveau le modèle basé sur les paramètres macroéconomiques les plus récents du BFP (septembre 2020), en tenant compte de plusieurs effets uniques de 2020⁶⁷. Il estime les autres recettes par extrapolation et évaluation et y ajoute ensuite l'incidence complémentaire de mesures antérieures (-385,6 millions d'euros, dont -277,3 millions d'euros pour les mesures corona).

Le SPF Finances ne prévoit plus d'incidence de la réforme de l'impôt des sociétés, bien que les mesures n'aient pas encore atteint pleinement leur vitesse de croisière. Il ne tient pas

⁶² Le SPF Finances constate que l'impôt des sociétés de l'exercice d'imposition 2019 a débouché sur une diminution des recettes par rapport à l'exercice d'imposition 2018 (-5,4 %). Il conclut que la forte augmentation des versements anticipés en 2018 ne concernait qu'un déplacement des enrôlements vers les versements anticipés (et non une croissance structurelle, selon une répartition 50/50, comme encore supposé lors de la confection du budget initial 2019 – voir le rapport de la Cour des comptes, Commentaires et observations sur le projet de budget de l'État 2019, p. 26). Compte tenu du rythme d'enrôlement, il tient compte d'une incidence négative de -664,8 millions d'euros (soit 22 % de l'augmentation des versements anticipés en 2018) en 2020.

⁶³ Arrêt de la Cour constitutionnelle du 17 octobre 2019. Le SPF Finances estime que 35 millions d'euros seront encore perçus en 2020 via l'enrôlement à l'impôt des personnes physiques. En 2019, la taxe sur les comptes-titres avait encore rapporté 250 millions d'euros.

⁶⁴ Il s'agit d'une transaction intragroupe dans le cadre de laquelle l'entreprise A a vendu une partie de ses actifs à l'entreprise B. Puisque cette transaction est soumise à la TVA, l'entreprise A a versé la TVA due en décembre et l'entreprise B a repris la TVA déductible dans la déclaration de décembre. Le remboursement effectif n'est toutefois intervenu qu'au mois de mars 2020, conformément à la réglementation en matière de TVA.

⁶⁵ Une première réévaluation de la réforme, effectuée par le SPF Finances sur la base de données plus récentes montre que les mesures compensatoires ne suffisent pas pour compenser les réductions de taux. Le SPF Finances souligne toutefois que les résultats doivent être examinés avec la prudence nécessaire parce qu'il s'agit d'un exercice complexe et que les effets de certaines mesures ne sont pas univoques ou peuvent provoquer des glissements. D'après le SPF Finances, l'observation de toute l'incidence d'une telle réforme nécessite aussi un certain temps.

⁶⁶ À la suite de l'augmentation en 2017 et 2018 des pourcentages de majoration en cas de versements anticipés insuffisants, les entreprises ont été incitées à effectuer davantage de versements anticipés. Le rapport versements anticipés/enrôlements était en effet passé en dessous de 65 % en 2016.

⁶⁷ Voir le point 2.4.2 Incidence complémentaire des mesures Covid-19.



compte de l'incidence complémentaire des mesures introduites en 2019 et 2020 sur les enrôlements⁶⁸. Sur la base de l'étude du SPF Finances concernant la réévaluation de la réforme, ces mesures pourraient avoir une incidence négative complémentaire en 2021.

2.3 Recettes fiscales après le conclave budgétaire (base SEC)

Le projet de budget estime les recettes fiscales en base SEC à 119.308,3 millions d'euros. Par rapport à l'estimation de base (+454,3 millions d'euros), cette augmentation résulte de l'incidence des mesures fiscales décidées lors du conclave budgétaire d'octobre 2020.

2.4 Incidence complémentaire des mesures fiscales

L'incidence nette des mesures fiscales sur les recettes estimées pour 2021 s'élève à 68,7 millions d'euros. Il s'agit, d'une part, de l'incidence budgétaire de mesures prises lors de conclaves budgétaires précédents et d'initiatives parlementaires (-108,3 millions d'euros) ainsi que des mesures de lutte contre le coronavirus prises par le biais d'arrêtés de pouvoirs spéciaux (-277,3 millions d'euros) et, d'autre part, de l'incidence budgétaire des nouvelles mesures fiscales (454,3 millions d'euros) décidées lors du conclave d'octobre 2020.

Le tableau 5 – « Incidence complémentaire des mesures fiscales en 2021 » joint à l'exposé général (p. 96) contient un aperçu de ces mesures. Leur estimation est effectuée en base SEC.

La Cour commente ci-après chacune des catégories précitées séparément.

2.4.1 Incidence complémentaire des mesures existantes

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

Tableau – Aperçu de l'incidence des mesures fiscales existantes (en millions d'euros)

Mesure	En million d'euros
Augmentation de l'exonération de la première tranche des dividendes ordinaires	-17,3
Deuxième pilier de pension pour travailleurs salariés	-17,1
Tax shift sur l'impôt des personnes physiques	+22,6
Exonération fiscale à caractère social pour le statut unique	-50,0
Réduction d'impôt sur les pensions et les revenus de remplacement	-42,7
Augmentation de l'exonération à caractère social	-2,0
Non-taxation de certains droits d'emphytéose	-1,8

⁶⁸ En ce qui concerne l'impôt des sociétés, d'après le ratio versements anticipés/enrôlements (85/15), 15 % seront perçus via les enrôlements au cours des deux prochaines années (70 % au cours de l'année X+1 et 30 % au cours de l'année X+2) ; pour l'impôt des personnes physiques, il a été tenu compte, lors de la réforme, d'un ratio 83/17 et d'un rythme d'enrôlement de 70 % au cours de l'année X+1 et de 30 % au cours de l'année X+2.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/ 31

Total **-108,3**

2.4.2 Incidence des mesures covid-19

L'incidence de la pandémie de Covid-19 est énorme, que ce soit sur le plan social, économique ou budgétaire. Vu la gravité de la crise, le gouvernement précédent a reçu, en mars 2020, des pouvoirs spéciaux pour entamer rapidement et efficacement la lutte contre le coronavirus. La liste des mesures prises contient aussi des mesures fiscales. Celles-ci ont un caractère temporaire et visent à donner davantage de marge financière aux entreprises et aux ménages pendant cette crise⁶⁹. Un certain nombre de ces mesures ont encore un effet sur le budget 2021 que le gouvernement estime à -277,3 millions d'euros.

Tableau – Aperçu des mesures Covid-19 telles que reprises dans le budget initial 2021 (en millions d'euros)

Mesure	2020 ⁷⁰	2021	Total
Réserve exonérée « Carry Back »	-527,0	-62,1	-589,1
Déduction pour investissement majorée (25 %)	-178,9	-110,9	-289,8
Réduction temporaire de la TVA pour l'horeca	-347,5	0,0	-347,5
Modification des pourcentages concernant les versements anticipés (pertes de majorations)	0,0	-50,4	-50,4
Augmentation de la déduction des frais de réception de 50 % à 100 %	0,0	-48,7	-48,7
Élargissement du tax shelter aux start-ups et scale-ups	0,0	-2,9	-2,9
Extension du tax shelter aux PME ayant connu une baisse considérable du chiffre d'affaires	0,0	-2,3	-2,3
Exonération des droits d'expédition	-1,0	0,0	-1,0
Total	-1.054,4	-277,3	-1.331,7

Source : exposé général et Cour des comptes

La liste de toutes les mesures fiscales prises est plus longue que ce que le tableau laisse supposer et une partie de celles-ci pourrait avoir une incidence tant positive que négative sur le budget 2021. La Cour examine plus en détail ci-après certaines de ces mesures.

Par ailleurs, la Cour relève, de manière générale, que les notes de calcul communiquées estiment l'incidence budgétaire au moment de l'introduction des mesures et que cette incidence n'a pas ou peu été actualisée lors de la confection du budget initial 2021. Ainsi les conséquences des périodes de fermeture obligatoire dans certains secteurs de même que la

⁶⁹ La plupart des mesures ont été introduites par la loi du 29 mai 2020 portant diverses mesures fiscales urgentes en raison de la pandémie du Covid-19 (Corona I), la loi du 23 juin 2020 portant des dispositions fiscales afin de promouvoir la liquidité et la solvabilité des entreprises dans le contexte de la lutte contre les conséquences économiques de la pandémie de Covid-19 (Corona II) ou la loi du 15 juillet 2020 portant diverses mesures fiscales urgentes en raison de la pandémie du Covid-19 (Corona III). Certaines mesures ont été prolongées entre-temps jusqu'en 2021.

⁷⁰ L'incidence estimée en 2020 est intégrée dans le budget 2021 en tant que correction technique. Celle-ci augmente les recettes de base de 2020 de manière à obtenir une base de calcul aussi exacte que possible pour 2021.



contraction générale de l'économie n'ont peu ou pas été suffisamment prises en compte, de sorte qu'il existe un risque de surestimation pour certaines mesures⁷¹.

La Cour examine certaines mesures plus en détail ci-après.

Réserve exonérée « Carry Back » (-527,0 millions d'euros en 2020 et -62,1 millions d'euros en 2021)

Cette mesure permet aux indépendants et aux sociétés de déduire leur perte fiscale de 2020 des bénéfices imposables de 2019, ce qui permet de renforcer la position de liquidité à court terme⁷².

La Cour signale que le coût estimé doit en grande partie être considéré comme un glissement. En effet, si la perte estimée de 2020 est imputée sur les bénéfices de 2019, elle ne pourra plus être déduite des bénéfices futurs⁷³. L'ampleur de ce glissement dépendra des pertes de 2020 et est donc encore incertaine.

Enfin, la Cour souligne que le délai de dépôt des déclarations à l'impôt des sociétés a été prolongé jusqu'au 16 novembre 2020, de sorte que les enrôlements de l'exercice d'imposition 2020 se déplaceront en grande partie vers 2021.

Déduction majorée pour investissement (-178,9 millions d'euros en 2020 et -110,9 millions d'euros en 2021)

La loi Corona III introduit à nouveau une déduction pour investissement majorée temporaire. Celle-ci s'élève à 25 % pour les immobilisations acquises ou constituées entre le 12 mars 2020 et le 31 décembre 2020.

La Cour observe que l'estimation de l'incidence fiscale repose sur des données dépassées⁷⁴. En outre, celles-ci se basent indûment sur une année complète. Vu la crise actuelle, il est concevable que les entreprises et les indépendants investissent moins que d'autres années. Le coût de la mesure sur plusieurs années budgétaires pourrait donc être surestimé. En ce qui concerne la répartition du coût entre les années budgétaires, la Cour souligne que la déduction des intérêts peut être reportée à la période imposable suivante si les bénéfices sont insuffisants pour imputer la déduction sur ceux-ci. La note de calcul ne tient pas compte de

⁷¹ La réduction temporaire de TVA pour l'horeca se base sur les recettes de services similaires en 2019. Vu les périodes de fermeture obligatoire dans l'horeca et l'occupation limitée pendant les mois d'été, le chiffre d'affaires aura fortement diminué en 2020, ce qui n'a pas été pris en considération. L'estimation de l'augmentation de la déduction des frais de réception tient, quant à elle, compte d'une diminution de 33 % pour ce type de coûts, mais ce calcul date aussi d'avant la deuxième vague de coronavirus et n'a pas été actualisé.

⁷² Grâce à la déduction anticipée des pertes, les indépendants et les sociétés pourront récupérer les versements anticipés effectués en trop ou payer moins d'impôts supplémentaires lors de l'enrôlement de l'exercice d'imposition 2020.

⁷³ Le SPF Finances considère que 80 % du coût pourra être récupéré au cours des prochaines années. Les 20 % restants concernent les entreprises ayant utilisé le système de *carry-back*, mais qui tombe en faillite par la suite.

⁷⁴ Une mesure similaire a été introduite lors de la réforme de l'impôt des sociétés. Bien que des informations plus récentes soient disponibles entre-temps, l'estimation repose toujours sur le coût de base tel que calculé à l'époque.



cette possibilité de report et attribue 85 % du coût au niveau de l'impôt des sociétés à l'année 2020 en réduisant les versements anticipés⁷⁵.

Modification des pourcentages concernant les versements anticipés (-50,4 millions d'euros en 2021)

Les indépendants et les sociétés qui effectuent leurs versements anticipés en temps voulu peuvent bénéficier d'un avantage fiscal. Plus les versements anticipés sont effectués tôt dans l'année, plus l'avantage est grand. Si les versements anticipés ont été insuffisants, une sanction est infligée (*majoration d'impôt*). Comme de très nombreux contribuables sont confrontés à des problèmes de liquidité en raison de la crise du coronavirus, le gouvernement a décidé de relever de façon unique les pourcentages des avantages des versements anticipés des troisième et quatrième échéances (10 octobre et 20 décembre), de sorte qu'il est moins préjudiciable de reporter les versements anticipés à plus tard dans l'année.

La mesure entraîne tout d'abord un déplacement des versements anticipés au sein de l'année 2020. En outre, le SPF Finances estime qu'elle peut conduire à une diminution des recettes lors de l'enrôlement de l'exercice d'imposition 2021 en raison de la disparition de majorations d'impôts parce que les contribuables seront enclins à effectuer davantage de versements anticipés. La Cour attire l'attention sur le caractère incertain de l'estimation.

Mesures Covid-19 non reprises dans le budget

Comme indiqué ci-dessus, le gouvernement a introduit, outre les mesures précitées, d'autres modifications fiscales dans le cadre de la lutte contre les conséquences de la pandémie. Celles-ci ne figurent pas dans la liste des corrections techniques, ni dans la liste des mesures ayant une incidence complémentaire sur le budget 2021⁷⁶. Le coût budgétaire de ces modifications est généralement difficile à estimer. La Cour attire l'attention sur les mesures suivantes :

- *Diminution du précompte professionnel sur les allocations de chômage temporaire*

Le précompte professionnel retenu sur les allocations de chômage temporaire s'élève normalement à 26,75 %. Ce taux a été réduit à 15 % à partir du 1^{er} mai 2020. La réduction était à l'origine applicable jusque fin 2020, mais elle a été prolongée entre-temps⁷⁷. La taxation globale n'est pas modifiée, de sorte que la mesure s'apparente à un déplacement d'une taxation via le précompte professionnel en 2020 vers une taxation via l'impôt des personnes physiques en 2021. Le SPF Finances estime la diminution des recettes à 410,5 millions d'euros en 2020. D'après le SPF, 65 % de ce montant pourrait être récupéré en 2021 et les 35 % restants en 2022.

⁷⁵ Aucune incidence n'est prise en compte dans les versements anticipés à l'impôt des personnes physiques. Cette incidence est répartie en fonction du rythme d'enrôlement (78,5 % en 2021 et 21,5 % en 2022).

⁷⁶ Reprises dans les tableaux 4 et 5, p. 95-96, de l'exposé général.

⁷⁷ Le gouvernement fédéral a approuvé, le 6 novembre 2020, toute une série de mesures de soutien, parmi lesquelles la prolongation de cette mesure.



La Cour des comptes considère que la note de calcul comporte une surestimation due à une erreur matérielle. Le calcul effectué par la Cour, en appliquant les mêmes raisonnements et hypothèses, donne une diminution des recettes de précompte professionnel en 2020 de 346,4 millions d'euros au lieu des 410,5 millions d'euros précités. L'incidence de la diminution a déjà été prise en compte lors de l'estimation des recettes de 2020. Par prudence, il a été décidé de ne pas appliquer de correction technique. En ce qui concerne l'enrôlement de l'impôt des personnes physiques, on peut, à la lumière de ce qui précède, s'attendre à une incidence positive de 225,2 millions d'euros en 2021 et de 121,2 millions d'euros en 2022⁷⁸. L'incidence précise de la mesure devra être réévaluée lors du contrôle budgétaire de 2021.

- *Chèques consommation*

Le chèque consommation s'élève à 300 euros maximum non imposables et peut être accordé aux travailleurs salariés jusqu'au 31 décembre 2020. Dans le chef de l'employeur, la valeur du chèque peut être inscrite en frais professionnel et est donc déductible à 100 %.

Les recettes de TVA supplémentaires sur les achats financés via le chèque consommation devraient suffire à compenser le coût budgétaire pour l'impôt des sociétés. La Cour attire l'attention sur le risque de sous-estimation étant donné qu'il est peu probable que tous les achats supplémentaires soient soumis à un taux de TVA de 21 %. En effet, le chèque peut également être utilisé dans l'horeca et dans le secteur culturel et/ou sportif, où des taux inférieurs sont généralement applicables.

- *Prolongation de délais de déclaration et de paiement*

Plusieurs délais ont été prolongés pour faciliter la vie des contribuables quant à leurs obligations de déclaration et de paiement pendant la crise de la Covid-19⁷⁹. En outre, le SPF Finances fait aussi preuve de souplesse dans l'octroi de plans de paiement, qui peuvent être demandés jusqu'au 31 décembre 2020. Bien que les mesures entraînent essentiellement des déplacements au sein de l'année 2020, la Cour fait observer qu'elles pourraient aussi provoquer un glissement de recettes vers l'année 2021. La Cour ne dispose toutefois pas de données chiffrées à ce sujet.

- *Dons*

La réduction d'impôt pour dons a été relevée de 45 % à 60 % et le montant des dons pour lesquels une réduction d'impôt est accordée peut désormais atteindre 20 % des revenus nets (au lieu de 10 % auparavant). À partir des données de l'année de revenus 2017, le SPF Finances

⁷⁸ Le calcul précédent ne tenait pas encore compte de la prolongation de la mesure annoncée récemment. Il faudra impérativement procéder à une réestimation lors du contrôle budgétaire de 2021.

⁷⁹ Pour certains décomptes en matière de TVA et de précompte professionnel, un report automatique de paiement de deux mois a été accordé. Pour l'impôt des personnes physiques et l'impôt des sociétés, un délai supplémentaire de deux mois a aussi été accordé automatiquement pour le décompte de l'exercice d'imposition 2019 établi après le 12 mars 2020. Par ailleurs, le délai de dépôt de la déclaration à l'impôt des sociétés (exercice d'imposition 2020) a été repoussé au 16 novembre 2020.



estime l'incidence maximale de cette mesure à 32,2 millions d'euros (dont 22,5 millions d'euros en 2021). Cette incidence n'a toutefois pas été répercutée dans le budget.

- *Droit passerelle de crise pour les indépendants*

Les indépendants contraints d'interrompre (partiellement ou entièrement) leur activité en raison de la crise du coronavirus ont droit à une allocation passerelle de crise sous certaines conditions. Dans certains cas, l'allocation sera imposable séparément à 16,5 % et donc pas aux taux progressifs normaux. Cela pourrait entraîner une diminution des recettes lors de l'enrôlement de l'exercice d'imposition 2021. Cela peut avoir un impact budgétaire sur l'évaluation de l'exercice d'imposition 2021. La Cour n'a cependant pas reçu d'informations complémentaires à ce propos.

Mesures Covid-19 ayant une incidence sur les recettes de caisse

Outre les mesures précitées, qui ont une incidence sur les recettes SEC de 2020 ou de 2021, la Cour attire l'attention sur les mesures ci-après, dont l'incidence sur les recettes de caisse est significative :

- *Avance TVA de décembre*

En principe, les entreprises doivent verser une avance TVA au plus tard le 24 décembre, sous peine d'intérêts de retard. Dans le cadre des mesures de relance Covid-19, il est dérogé à ce principe. Les assujettis à la TVA ne sont pas obligés de payer une avance au mois de décembre. Le montant dû pour la dernière période de déclaration doit être versé au plus tard le 20 janvier 2021.

Le SPF Finances tient compte d'un déplacement de 3,2 milliards d'euros de 2020 à 2021 dans son estimation des recettes de caisse. La Cour souligne que ce montant se base sur l'année 2019 et risque donc d'être surestimé.

- *Dispense partielle du versement du précompte professionnel*

Pour soutenir les secteurs lourdement touchés, le législateur a réduit les coûts salariaux pour les mois de juin, juillet et août 2020, en accordant une dispense partielle de versement du précompte professionnel. Les employeurs qui ont eu recours au régime de chômage temporaire pendant au moins 30 jours consécutifs entre le 12 mars 2020 et le 31 mai 2020 peuvent demander une dispense de 50 %. Celle-ci est calculée sur la différence positive entre le précompte professionnel des mois de juin, juillet et août et le précompte professionnel de la période de référence, à savoir mai 2020.

Le SPF Finances a estimé l'incidence de cette mesure à -460,4 millions d'euros sur la base de plusieurs évaluations et hypothèses. Ce montant a aussi été pris en compte dans les recettes de caisse. Entre-temps, il est apparu que l'incidence en 2020 serait inférieure aux prévisions



initiales. Le 6 novembre 2020, les dispenses demandées représentaient 54,36 millions d'euros. Ce montant pourrait encore augmenter au cours des prochains mois⁸⁰.

En ce qui concerne l'incidence des mesures Covid-19, la Cour des comptes conclut qu'il ressort de ce qui précède que celles-ci ont une incidence significative mais difficile à estimer sur les recettes fiscales en 2020 et 2021. Vu la série de mesures de soutien supplémentaires adoptées le 6 novembre 2020 par le conseil des ministres (qui prolongent pour la plupart des mesures fiscales existantes), on peut s'attendre à ce que cette incidence augmente encore. La Cour souligne l'importance d'un suivi rigoureux et d'une actualisation périodique de l'incidence budgétaire des mesures.

2.4.3 Nouvelles mesures fiscales

Lors du conclave budgétaire d'octobre 2020, le gouvernement a pris des nouvelles mesures ayant une incidence budgétaire estimée à +454,3 millions d'euros sur les recettes fiscales de 2021. Le tableau ci-dessous en donne un aperçu.

Tableau – Aperçu des mesures du conclave telles que reprises dans le budget initial 2021 (en millions d'euros)

Mesure	Montant
Taxe sur les comptes-titres	+397,8
Transposition de la directive e-commerce	+125,0
Augmentation des accises sur le tabac	+120,0
Relèvement progressif de la pension minimum (effet retour)	+103,8
Crossborder	+100,0
Fin des régularisations fiscales (effet retour)	+40,0
Non-indexation des dépenses fiscales	+17,0
Indemnités minimales d'incapacité de travail (effet retour)	+4,7
Dispense de versement du précompte professionnel formation	-11,0
Fiscalité familiale	-49,0
Diminution temporaire du taux de TVA (6 %) pour la démolition et la reconstruction	-191,0
Augmentation temporaire de la déduction pour investissement	-203,0
Total	+454,3

⁸⁰ En raison de la publication tardive de la loi et de l'arrêté royal d'exécution, cette mesure a connu un démarrage tardif. L'arrêté royal du 27 septembre 2020 a résolu un certain nombre de problèmes pratiques et permet d'imputer la dispense immédiatement sur le précompte professionnel dû pour le mois de septembre ou d'octobre (ou pour le troisième trimestre 2020). Si la dispense ne peut être imputée sur le précompte professionnel dû pour ces mois parce que celui-ci est insuffisant, elle peut encore être reportée à la déclaration du mois de novembre.



Les notifications prévoient aussi l'introduction d'une réserve de reconstitution à partir de l'exercice d'imposition 2022 n'ayant pas d'incidence budgétaire en 2021.

Pour de plus amples informations sur l'incidence fiscale des mesures sociales, la Cour renvoie à la Partie III – Chapitre II – Dépenses de la sécurité sociale. Il s'agit plus particulièrement des effets retour fiscaux du relèvement progressif de la pension minimum.

La Cour formule les observations suivantes au sujet des mesures :

Taxe sur les comptes-titres (+397,8 millions d'euros)

L'incidence budgétaire de la taxe est difficile à estimer précisément, parce que la base imposable n'est pas connue avec précision. Le SPF Finances estime les recettes à partir de données de la BNB et d'une étude récente et de certaines hypothèses que la Cour des comptes n'a pas été en mesure de vérifier. Les calculs débouchent sur une recette de 428,7 millions d'euros (267,3 millions d'euros provenant des particuliers et 161,4 millions d'euros provenant des personnes morales). Sur ce montant, 30,9 millions d'euros seraient versés lors du dépôt de la déclaration à l'impôt des personnes physiques en 2022.

Transposition de la directive européenne 2019/1995 concernant le e-commerce (+125 millions d'euros)

La transposition de la directive européenne a pour but de simplifier les obligations en matière de TVA des vendeurs en ligne (tant au sein de l'UE qu'en dehors), de créer un *level playing field* pour l'ensemble des vendeurs et de garantir un meilleur respect des obligations en matière de TVA. Cela implique une extension du système Moss existant (limité à une taxe sur les services de télécommunication), l'assujettissement des transactions en dehors de l'Union européenne et la suppression de la dispense pour les montants jusqu'à 22 euros⁸¹.

La Cour souligne que les recettes dépendront de l'entrée en vigueur à temps de la mesure (à partir du 1^{er} juillet 2021). Si le Conseil européen avait bien décidé du report à cette date, quelques États ont entre-temps introduits une demande de report au 1^{er} janvier 2022.

Crossborder (+100 millions d'euros)

Le projet Crossborder, dans son acception large, se rapporte à la politique de poursuite et de recouvrement des amendes routières et pénales, tant à l'égard des Belges que des étrangers. Le montant des recettes est estimé à 510,1 millions d'euros en 2020.

Une recette nette supplémentaire de 100 millions d'euros est attendue dès 2021. Celle-ci semble surestimée. Cette augmentation de recettes proviendrait, d'une part, de l'accroissement des recettes, résultant des mesures déjà existantes et, d'autre part, de recettes complémentaires dues à des initiatives nouvelles telles que des investissements dans le système judiciaire (parquet), dans les zones de police et dans les centres de traitement.

⁸¹ Le système de mini-guichet unique (Moss) est un régime de TVA au sein de l'Union européenne grâce auquel la TVA qui est normalement due dans plusieurs pays de celle-ci pour les services précités peut être versée dans un seul pays. En cas de chiffres d'affaires limités, le système est optionnel.



Pour ces dernières, les renseignements obtenus de l'administration indiquent que le rendement attendu ne sera sans doute pas atteint avant plusieurs années. La Cour n'a, par ailleurs, reçu aucune information complémentaire sur les coûts et délais de mise en place de ces investissements.

Au vu de ces éléments, la Cour estime que la recette nette supplémentaire de 100 millions d'euros attendue dès 2021 semble surestimée.

TVA 6% Démolition-Reconstruction (-191 millions d'euros)

Actuellement, un taux de TVA réduit de 6% sur les opérations de démolition/reconstruction s'applique dans 32 zones urbaines. L'objectif de la mesure est d'étendre, sous certaines conditions, le bénéfice de ce taux réduit à l'ensemble du territoire. Des incertitudes existent toutefois quant à l'adéquation de celle-ci avec le droit européen⁸². Le Conseil d'État (avis 68.243) indique, en effet que « sans un affinement des conditions fixées, la mesure ne peut être considérée comme conforme au droit de l'Union européenne ». Par ailleurs, aucune demande ni information relative à cette mesure n'a été transmise à la Commission européenne.

Augmentation temporaire de la déduction pour investissement (-203 millions d'euros)

Dans les notifications budgétaires du 23 octobre 2020, le gouvernement a prolongé cette mesure Covid-19 de deux ans. Le coût total estimé pour 2021 s'élève à 313,9 millions d'euros⁸³. Pour un commentaire sur la mesure, la Cour renvoie au point 2.4.2.

Réserve de reconstitution

La réserve de reconstitution⁸⁴ permet aux entreprises de constituer, sous certaines conditions, une réserve exonérée à concurrence des pertes d'exploitation de 2020 durant les trois périodes imposables suivantes (à partir de l'exercice d'imposition 2022) afin d'améliorer leur solvabilité d'une manière fiscalement avantageuse. Le SPF Finances estime que les entreprises ne comptabiliseront la constitution de la réserve qu'au moment de rédiger leur déclaration d'impôt. Il impute donc la totalité de l'incidence annuelle estimée (-256 millions d'euros) sur les enrôlements, et ce pour la première fois en 2022.

La Cour souligne que les versements anticipés de 2021 pourraient toutefois être influencés négativement si les entreprises tiennent compte de la constitution de la réserve dans les versements anticipés de 2021. L'estimation de l'incidence annuelle nécessitera en outre un suivi régulier, parce que l'estimation des pertes en 2020 repose sur de nombreuses hypothèses. Il s'agit de plus d'une exonération temporaire de la réserve, qui sera à nouveau imposable lors de la distribution ou liquidation ultérieure.

⁸² Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

⁸³ La mesure a été introduite par la loi Corona III et a une incidence budgétaire de 178,9 millions d'euros en 2020 et de 110,9 millions d'euros en 2021. L'incidence complémentaire de la mesure en raison de sa prolongation atteint 203 millions d'euros en 2021.

⁸⁴ *Doc. parl.*, Chambre, DOC 55 1412/004, Proposition de loi portant l'introduction d'une réserve de reconstitution pour les sociétés, adoptée en séance plénière du 12 novembre 2020.



Mesures de lutte contre la fraude fiscale et sociale (+200 millions d'euros)

Le rendement de ces mesures est estimé à 200 millions d'euros en 2021. Aucune ventilation n'est toutefois opérée entre la fraude fiscale et la fraude sociale.

En l'absence de calcul détaillé étayant l'estimation du rendement des mesures envisagées, la Cour des comptes n'est pas en mesure de juger de l'exactitude et du réalisme de cette estimation. Par ailleurs, la Cour signale que plusieurs mesures doivent encore être traduites en textes de loi ou n'entreront pleinement en vigueur qu'à moyen terme.

À plus long terme, le gouvernement va mettre en place un plan d'action coordonné afin de supprimer plusieurs obstacles importants à une lutte efficace contre la fraude fiscale et de privilégier une approche intégrée et transversale. Ce plan sera élaboré au sein d'un nouveau collège pour la lutte contre la fraude fiscale et sociale, qui regroupera tous les acteurs concernés.

Ce plan sera complété par d'autres actions plus spécifiques menées par les divers services concernés.

3 Recettes non fiscales

Les recettes non fiscales en base caisse, inscrites au projet de budget initial des voies et moyens pour l'année 2021, s'élèvent à 4.218 millions d'euros, soit une augmentation de 315 millions d'euros par rapport aux montants attendus pour l'année 2020⁸⁵.

Après corrections SEC et transferts (-353 millions d'euros), les recettes non fiscales ayant une incidence sur le solde de financement s'élèvent à 3.865 millions d'euros, soit 207 millions d'euros de plus que les estimations de 2020.

Dividendes

La crise sanitaire actuelle a influencé fortement la perception des dividendes liés aux participations de l'État dans les institutions financières et dans la SFPI. Ces recettes restent incertaines pour 2021, puisque celles prévues en provenance des institutions financières ne s'élèvent qu'à 222,3 millions d'euros (pour 676,9 millions d'euros en 2018, 641,5 millions d'euros en 2019 et seulement 1,7 million d'euros estimés en 2020) et celles de la SFPI à 13,7 millions d'euros (pour 28,8 millions d'euros en 2018, 37,5 millions d'euros en 2019 et 13,7 millions d'euros en 2020). Elles dépendront, entre autres, des recommandations de la Banque centrale européenne sur les distributions de dividendes. Les recettes provenant de dividendes versés par d'autres sociétés (telles que bpost) sont également incertaines.

Garanties

Le pouvoir fédéral a activé, en 2020, des régimes de garantie, d'un montant maximum de 50 milliards d'euros, pour l'octroi, par les banques, de nouveaux crédits et de nouvelles lignes de crédit en faveur des entreprises et des indépendants, moyennant le respect de certaines

⁸⁵ Une recette de 33,0 millions d'euros, afférente aux opérations de monétisation de la Monnaie royale de Belgique (Titre II, section 2, chapitre 18, §1^{er}, article 97.00.01) doit cependant être reclassée dans les recettes liées aux « produits d'emprunts et opérations assimilées sans influence sur le solde net à financer ».



conditions. En contrepartie de cette garantie, les établissements financiers verseront à l'État des primes⁸⁶ estimées dans le budget à 71,3 millions d'euros pour l'année 2021.

Répartition des droits d'émission

Le SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement est chargé de la perception et de la répartition des revenus belges provenant de la mise aux enchères des quotas d'émission pour les gaz à effet de serre. Ceux-ci sont reversés aux régions en fonction d'une clé de répartition figurant dans l'accord de coopération relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020⁸⁷. La répartition des produits n'est donc réglée que jusque fin 2020. En l'absence de nouvel accord, le SPF Santé publique ne pourra pas reverser les produits aux régions à partir de janvier 2021. Pour 2019, ces revenus s'élevaient à 356,7 millions d'euros.

En l'absence d'un accord, aucune recette n'a été inscrite pour la part fédérale des produits pour 2021 dans le budget des voies et moyens (Fonds destiné à la responsabilisation climat).

⁸⁶ Titre I, section 2, chapitre 18, §1^{er}, Article 16.11.18 - Primes relatives à l'octroi d'une garantie d'État pour certains crédits consécutive au coronavirus.

⁸⁷ Article 39 de 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.



CHAPITRE II

Recettes de la sécurité sociale

1 Évolution générale des recettes

Pour 2021, les recettes consolidées de la sécurité sociale (ONSS-Gestion globale, Inasti-Gestion globale, Inami-Soins de santé, régimes hors Gestion globale et régime des pensions publiques) sont estimées à 115,367 millions d'euros.

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

Description	Recettes 2019	Recettes attendues 2020	2020-2019 (%)	Recettes estimées 2021	2021-2020 (%)
Cotisations	63.061,5	59.977,6	-4,89	64.460,8	7,47
Dotations et subventions des pouvoirs publics	19.600,6	32.309,1	64,84	25.621,0	-20,70
Financement alternatif par l'État	15.646,1	16.852,2	7,71	20.147,4	19,55
Autres recettes	5.078,9	4.951,4	-2,51	5.137,8	3,76
Total	103.387,1	114.090,3	10,35	115.367,0	1,12

Source : SPF Sécurité sociale (juillet 2020) et Exposé général 2021

La majeure partie des recettes, à savoir 55,82 %, provient des cotisations de sécurité sociale de l'ONSS-Gestion globale, de l'Inasti-Gestion globale, de l'Inami-Soins de santé, des régimes hors Gestion globale et du régime des pensions publiques. Les subventions des pouvoirs publics représentent 39,67 % des recettes totales de la sécurité sociale et se composent des dotations de l'État fédéral et des subventions des entités fédérées (22,21 %) ainsi que de la part des recettes fiscales attribuée à la sécurité sociale (financement alternatif : 17,46 %).

Le projet de budget initial 2021 repose sur les estimations et hypothèses de septembre 2020. Celles-ci se fondaient sur le principe qu'il n'y aurait pas de deuxième vague de contaminations au Covid-19. Elles ne tiennent dès lors pas compte de plusieurs mesures de soutien complémentaires, prises pour compenser les conséquences des limitations plus strictes imposées à partir du mois de novembre 2020 en raison de cette deuxième vague. La Cour des comptes souligne que certaines recettes risquent dès lors d'être surestimées.



2 Recettes propres

2.1 Cotisations à l'ONSS-Gestion globale

L'ONSS estime les recettes attendues pour 2020 à 48.457,4 millions d'euros. En raison de la plus faible activité économique à la suite de la crise de la Covid-19, ce montant est inférieur de 3.292,5 millions d'euros (-6,36 %) aux recettes de 2019 (51.749,9 millions d'euros). Dans le budget initial 2021, les recettes s'élèvent à 52.381,9 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 3.924,5 millions d'euros (+8,10 %) par rapport aux recettes attendues pour 2020, fondée sur la perspective d'une relance des activités économiques. La Cour des comptes souligne qu'en raison de l'incertitude qui entoure l'évolution de la crise de la Covid-19, il est difficile d'évaluer si les hypothèses sur lesquelles repose l'estimation des recettes dans le budget initial 2021 sont réalistes.

Incidence de la crise de la Covid-19 sur les recettes

Comme la Cour l'a exposé dans son Cahier 2020 relatif à la sécurité sociale⁸⁸, la crise de la Covid-19 influence les recettes de l'ONSS-Gestion globale de deux manières.

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

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

Mesure	Cahier 2020 relatif à la sécurité sociale	Estimations ajustées 2020	Budget 2021
Report de paiement des cotisations ONSS du premier trimestre (en partie) et du deuxième trimestre jusqu'au 15 décembre 2020	850,0	1.200,0	0,0
Dispense de cotisations ONSS pour les troisième et quatrième trimestres 2020 – employeurs du secteur de l'horeca, événementiel et de l'exploitation foraine	0,0	151,9	0,0
Élargissement de la dispense de cotisations ONSS pour les troisième et quatrième trimestres 2020 à d'autres employeurs	0,0	240,0	0,0

⁸⁸ Pour un commentaire sur ces mesures, voir : Cour des comptes, « Incidence de la crise sanitaire liée à la Covid-19 sur les recettes et dépenses de la sécurité sociale », 177^e Cahier – Partie II – Cahier 2020 relatif à la sécurité sociale, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, septembre 2020, www.rekenhof.be. Dans le Cahier, ce sont les pourcentages du budget économique du BFP de juin 2020, qui ont été utilisés pour déterminer l'évolution de la masse salariale.



Assimilation du chômage temporaire pour force majeure à des jours de travail pour les vacances annuelles 2021 - employés	0,0	0,0	93,6
--	-----	-----	------

Source : Cour des comptes

En ce qui concerne la mesure « Report de paiement des cotisations ONSS du premier trimestre (en partie) et du deuxième trimestre », l'estimation repose sur l'hypothèse que toutes les cotisations seront perçues le 15 décembre 2020. Si tel n'est pas le cas et que les cotisations ne sont perçues qu'en 2021, cela produira un effet favorable sur les recettes de 2021. Cependant, si les cotisations ne sont pas perçues en raison de la faillite de l'employeur, cette perte aura aussi une incidence sur les recettes estimées pour 2021.

La mesure « Dispense de cotisations ONSS pour les troisième et quatrième trimestres 2020 – employeurs du secteur de l'horeca, événementiel et de l'exploitation foraine »⁸⁹ a déjà été prise en compte dans les estimations de recettes, mais pas son élargissement à d'autres employeurs. Comme les données relatives aux déclarations du troisième trimestre 2020 ne sont pas encore entièrement connues, l'estimation du coût de ces deux mesures doit être interprétée avec prudence.

La mesure « Assimilation du chômage temporaire pour force majeure à des jours de travail pour les vacances annuelles 2021 – employés » repose sur une initiative des partenaires sociaux. Dans deux avis, ils ont demandé que les pouvoirs publics libèrent une enveloppe de 187,2 millions d'euros pour financer les charges (para)fiscales sur le pécule de vacances à verser aux ouvriers et aux employés en 2021. Selon un système conçu par les partenaires sociaux dans leurs avis, les moyens seront répartis entre les employeurs qui ont eu recours au chômage temporaire pour force majeure⁹⁰. La moitié de cette enveloppe, soit 93,6 millions d'euros, sera réservée à une dispense des cotisations patronales sur le pécule de vacances des employés et sera financée via la dotation d'équilibre. L'autre moitié, soit 93,6 millions d'euros, concerne les vacances annuelles des ouvriers et devrait être directement versée à l'Office national des vacances annuelles (Onva) par le SPF Emploi.

Autres mesures

Deux mesures inscrites dans le budget ont une incidence sur les recettes 2021 de l'ONSS-Gestion globale :

⁸⁹ La dispense prend la forme d'une prime accordée aux conditions fixées par la loi. Le projet de loi a été adopté le 19 novembre 2020 en séance plénière de la Chambre des représentants.

⁹⁰ Conseil national du travail, *Crise de la Covid-19 – Mise en œuvre du cadre d'accords du Groupe des 10 du 13 juillet 2020 et de l'accord conclu par les partenaires sociaux réunis au sein du Conseil national du travail le 11 septembre 2020*, avis n° 2.179 du 7 octobre 2020 et *Suivi de l'avis n° 2.179 – Financement de la compensation du coût pour les employeurs de l'assimilation du chômage temporaire pour force majeure corona pour les vacances annuelles*, avis n° 2.180 du 27 octobre 2020, www.cnt-nar.be.



- la prolongation de la mesure « Plan-plus-un » (-66 millions d'euros) : les employeurs pourront encore obtenir après le 31 décembre 2020 une réduction des cotisations illimitée dans le temps pour le premier travailleur qu'ils emploient⁹¹ ;
- l'augmentation du taux d'emploi.

En ce qui concerne cette dernière mesure, la Cour ne dispose pas d'information quant à l'incidence sur les recettes de l'ONSS-Gestion globale⁹².

2.2 Recettes de l'Inasti

Les prévisions de recettes de cotisations sociales s'élèvent à 4.702 millions d'euros en 2021. Elles augmentent de 1.081 millions d'euros par rapport aux recettes estimées pour 2020 par le comité de monitoring, en date du 6 octobre 2020.

Elles comprennent principalement les cotisations sociales de l'indépendant, soit 4.448 millions d'euros. Ce dernier montant a été établi sur la base des revenus 2018. Il n'est toutefois pas certain que l'année 2021 connaîtra le même degré d'activité économique que l'année 2018. En outre, le taux d'encaissement retenu de 99,76 % (moyenne 2015-2019) peut paraître élevé dans la conjoncture actuelle.

Ce montant comprend le report des cotisations de 2020 pour 404 millions d'euros. Aucune décision n'a encore été prise concernant un éventuel report des cotisations sociales 2021.

Les estimations de recettes de cotisations sociales ont été établies avant la deuxième vague de la pandémie et le nouvel arrêt partiel de l'activité économique. Elles sont dès lors sans doute surestimées.

Les cotisations des sociétés sont estimées à 243 millions d'euros. Ce calcul se base comme les années précédentes sur les chiffres de leur avant-dernier exercice comptable. Pour tenir compte des faillites et des cessations d'activité, cette estimation a été réduite de 7,5 %.

Les prévisions de recettes comprennent également une partie des cotisations des sociétés de 2020, qui a été reportée sur 2021 (23,7 millions).

Selon le service financier de l'Inasti, la diminution des recettes de cotisations sociales, résultant de la pandémie, s'élève à 1,1 milliard d'euros en 2020.

2.3 Lutte contre la fraude sociale

L'exposé général du budget prévoit pour 2021 un montant de 200 millions d'euros à titre de rendement de la lutte contre la fraude sociale et fiscale, sans autre précision.

⁹¹ Initialement, la mesure était applicable aux recrutements effectués entre le 1^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2020.

⁹² Les recettes supplémentaires pour l'ONSS-Gestion globale sont comprises dans le montant de 50 millions d'euros de la correction de passage non répartie pour l'entité I (voir Exposé général, tableau 2, p. 18).



Il est prévu qu'un plan d'action soit élaboré au sein du Collège pour cette lutte en coordination avec tous les services concernés.

3 Financement de la sécurité sociale par les pouvoirs publics

3.1 Dotations et subventions des pouvoirs publics

Comme il ressort du tableau ci-dessous, les dotations et les subventions des pouvoirs publics en 2020 dépassent de 12.708,5 millions d'euros (+64,84 %) les réalisations de 2019. Les estimations initiales 2021 sont inférieures de 6.688,1 millions d'euros (-20,70 %) aux recettes escomptées pour 2020.

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

Description	Recettes 2019	Recettes escomptées 2020	2020-2019 (%)	Recettes estimées 2021	2021-2020 (%)
ONSS-Gestion globale	6.806,0	14.221,5	108,96	11.062,8	-22,21
Dotation ordinaire de l'État	2.275,6	2.124,8	-6,63	2.037,5	-4,11
Dotation spécifique ⁽¹⁾	0,0	165,0		160,8	-2,55
Dotation d'équilibre de l'État	3.055,3	10.604,1	247,07	7.530,4	-28,99
Subventions des entités fédérées	1.475,1	1.327,6	-10,00	1.334,1	0,49
Inasti-Gestion globale	376,7	3.915,4	939,39	681,8	-82,59
Dotation ordinaire de l'État	376,7	378,9	0,58	384,2	1,40
Dotation d'équilibre de l'État	0,0	3.536,5		297,6	-91,58
Inami-Soins de santé	0,0	1.312,2		753,3	-42,59
Régimes hors Gestion globale	526,0	537,7	2,22	505,2	-6,04
Dotation ordinaire de l'État	425,1	448,6	5,53	421,6	-6,02
Subventions des entités fédérées	100,9	89,1	-11,69	83,6	-6,17
Dotation de l'État pour les pensions publiques	11.891,9	12.322,3	3,62	12.617,8	2,40
Total	19.600,6	32.309,1	64,84	25.620,9	-20,70

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

Source : SPF Sécurité sociale (juillet 2020) et Exposé général 2021



Dans l'accord de gouvernement, ce dernier a décidé de prolonger pour une durée indéterminée le mécanisme de la dotation d'équilibre initialement applicable jusqu'en 2020. Lors de la fixation du montant pour 2021, il a été tenu compte de l'incidence sur le budget 2020 :

- de la diminution des recettes de l'ONSS-Gestion globale à la suite de l'octroi d'une prime à certaines entreprises (151,9 millions d'euros, voir le point 2.1 du présent chapitre) ;
- des mesures complémentaires dans le cadre du statut social des indépendants (298 millions d'euros).

Depuis 2020, l'Inami-Soins de santé reçoit aussi des dotations de l'État fédéral pour :

- la couverture des dépenses spécifiques liées à la crise de la Covid-19 (1.042 millions d'euros en 2020 et 411,9 millions d'euros en 2021) à la charge des moyens de la provision interdépartementale ;
- l'augmentation des moyens des hôpitaux et des infirmiers dans le cadre du Fonds Blouses blanches (270,2 millions d'euros en 2020 et 341,4 millions d'euros en 2021), via le budget du SPF Santé publique.

La Cour des comptes souligne qu'en raison de l'incertitude autour de l'évolution de la crise sanitaire, la dotation d'équilibre et la dotation spécifique Covid-19 pour l'Inami risquent d'être supérieures aux montants estimés dans le budget initial en 2021.

3.2 Financement alternatif

Le financement alternatif de la sécurité sociale est principalement assuré par des recettes fiscales reprises dans des fonds d'attribution. Ces dernières s'élèvent, dans le présent projet de budget, à 20.147,4 millions d'euros, dont 15.764,9 millions d'euros prélevés sur la TVA, 3.884,3 millions d'euros sur le précompte mobilier, 397,8 millions d'euros au titre de la nouvelle taxe sur les comptes-titres et 100,4 millions d'euros sur les accises sur le tabac⁹³.

Le produit de la nouvelle taxe annuelle sur les comptes-titres devient une troisième composante du financement alternatif. Elle sera utilisée en 2021 pour réduire l'impact de la crise sanitaire sur la sécurité sociale. L'attribution de cette taxe aux deux gestions globales (80,1% pour l'ONSS et 19,9% pour l'Inasti) sera entérinée par une adaptation de la loi du 18 avril 2017.

Le financement alternatif est en constante augmentation depuis 2017, passant de 13.649,8 millions d'euros en 2017 à 16.852,2 millions d'euros (montant estimé) en 2020.

⁹³ La loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale prévoit qu'en cas d'insuffisance du produit net de la TVA ou du précompte mobilier, un montant complémentaire peut être prélevé sur le montant net encaissé des accises sur le tabac. Cette situation se produit déjà en 2020 pour 133,0 millions d'euros. De plus, en 2020, un montant de 3.595,8 millions d'euros devrait exceptionnellement être prélevé du précompte professionnel afin de combler l'insuffisance de recettes TVA.



Par rapport aux réalisations estimées de 2020, ces moyens augmentent de 3.295,2 millions d'euros, en raison, d'une part, de la fixation forfaitaire exceptionnelle d'une partie des montants attribués (voir ci-dessous) et, d'autre part, de la hausse de 1.788,1 millions d'euros du financement alternatif additionnel des soins de santé, fixé par arrêté royal. Ce dernier est également en augmentation depuis 2017, passant de 4.056,5 millions d'euros en 2017 à 5.796,1 millions d'euros en 2020 et 7.584,2 millions d'euros en 2021 (+30,9% par rapport à 2020).

Ces moyens sont alloués à l'ONSS à hauteur de 17.225,2 millions d'euros (+2.801,1 millions d'euros par rapport à 2020) et à l'Inasti à hauteur de 2.922,2 millions d'euros (+497,2 millions d'euros par rapport à 2020)⁹⁴.

À partir de 2021, les montants alloués à la sécurité sociale pour compenser la réduction des recettes liées au taxshift auraient dû être directement intégrés dans les pourcentages qui servent de base au calcul des recettes TVA et du précompte mobilier. Cependant, en raison de la crise du coronavirus⁹⁵, des montants forfaitaires ont été retenus pour l'année 2021, en attendant le retour à une situation économique normale.

Outre les recettes fiscales susmentionnées, le financement est également assuré par le Maribel social (119,2 millions d'euros) et par des cotisations spéciales de sécurité sociale (170,9 millions d'euros), établies lors de l'enrôlement de l'impôt des personnes physiques.

Au total, les moyens transférés à la sécurité sociale via les fonds d'attribution représentent, en 2021, quelque 20.437,5 millions d'euros.

⁹⁴ Ces montants repris dans le tableau I.3.1 (quatrième partie : les régimes de protection sociale, p. 170 de l'exposé général) diffèrent des montants du tableau 12.B (chapitre 2-Recettes du pouvoir fédéral, p. 105 de l'exposé général) qui n'ont pas été actualisés.

⁹⁵ Les recettes plus faibles encaissées pendant l'année 2020 ne constituent pas une base adéquate pour recalculer ce financement selon les principes énoncés dans la loi.

PARTIE III

Dépenses de l'Entité I

CHAPITRE I

Budget général des dépenses

1 Mesures adoptées par le gouvernement

1.1 Économies sur les dépenses primaires

Le gouvernement a opéré, en 2021, une économie linéaire de 2% sur tous les crédits de personnel et de fonctionnement des SPF, SPP, services administratifs à gestion autonome, organismes publics et institutions publiques de sécurité sociale. Les crédits d'investissements ne sont pas concernés par cette mesure.

Toutefois, les départements dans lesquels le gouvernement entend réinvestir et ceux qui jouent un rôle important dans la gestion de la crise sanitaire, ne devront réaliser qu'une économie linéaire de 0,89 %. Il s'agit en l'occurrence du SPF Justice (section 12), du ministère de la Défense (section 16), de la Police fédérale (section 17), des pompiers, des départements de sécurité, de centre de cybersécurité, des services d'asile et de migration, de Fedasil (section 13), du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement (section 25), de l'Agence fédérale des médicaments et des produits de la santé, de Sciensano, de l'INAMI, d'Infrabel (crédits de personnel), des institutions biculturelles et des musées fédéraux (section 46), et, en partie, de la Régie des Bâtiments (dotations pour loyers et impôts).

Ces économies ont été appliquées aux propositions de crédits arrêtées en octobre 2020, lesquelles avaient déjà pu faire l'objet d'adaptations spécifiques au cours des négociations bilatérales tenues avant le conclave budgétaire. La Cour s'est assurée que ces économies linéaires ont été correctement appliquées aux crédits du budget général des dépenses.

1.2 Dépenses d'investissements

Selon la note d'orientation générale du secrétaire d'État pour la Relance et les Investissements stratégiques⁹⁶, l'ambition du gouvernement est d'augmenter le niveau général des investissements publics en Belgique, pour le faire passer de 12,0 milliards d'euros

⁹⁶ Doc. parl. Chambre 1610/016.



(2,6% du PIB) en 2019 à 20,8 milliards d'euros (4% du PIB) en 2030. L'objectif poursuivi est, à court terme, de faciliter la relance de l'économie et, à plus long terme, de renforcer le potentiel de croissance de l'économie. Conformément aux recommandations européennes, le gouvernement a l'intention de réaliser de tels investissements dans les domaines de la compétitivité numérique, de la transition énergétique et de la mobilité.

Le présent projet de budget contient plusieurs initiatives allant dans ce sens.

Au sein de la section 06 du budget général des dépenses (programme 06.41.1), a été inséré un fonds organique qui sera financé par des moyens octroyés par l'Union européenne pour des projets d'investissements. La disposition légale 2.06.10 du budget général des dépenses permet au gouvernement d'effectuer, en 2021, des dépenses sur ce fonds, à concurrence d'1 milliard d'euros en engagement et de 200 millions d'euros en liquidation. L'autorisation pour ce fond de présenter des positions débitrices en liquidation et en engagement permet de réaliser ces dépenses même en l'absence de moyens disponibles. Le SPF Bosa a par ailleurs indiqué qu'il n'existait pas encore de plan de répartition des moyens de ce fonds.

Le recours à ces techniques dérogatoires se justifie par la difficulté de définir actuellement la part des recettes européennes qui reviendra à la Belgique et, plus particulièrement, à l'autorité fédérale. En effet, la répartition des sommes attendues doit encore faire l'objet, au plus tard le 30 avril 2021, d'un double accord, entre les autorités publiques belges concernées d'abord et des autorités européennes ensuite. La loi-programme en préparation prévoit que les recettes versées à l'État fédéral seront à terme affectées à ce fonds organique. Cette affectation de recettes permettra par ailleurs de mieux contrôler que ces montants seront effectivement utilisés pour des projets d'investissements retenus par l'Union européenne.

Pour sa part, la promotion de l'investissement privé se concrétisera principalement par la création, au sein de la SFPI, d'un Fonds de transformation qui a pour objectif de soutenir ou d'ancrer des entreprises clés, de renforcer leur solvabilité et de les aider à se réorienter en fonction des défis à long terme de la société. Il serait également ouvert aux investisseurs privés qui bénéficieraient de perspectives de rendement aux conditions du marché. À cet effet, le gouvernement a prévu un crédit de 500 millions d'euros en 2021 et de 250 millions d'euros en 2022. Ces dépenses ne sont pas récurrentes et ne devraient en outre pas influencer sur le solde de financement de l'État, sous réserve d'un éventuel examen par l'Institut des comptes nationaux et d'une confirmation ultérieure par les autorités européennes.

Par ailleurs, les départements ne seront pas autorisés, lors du prochain contrôle budgétaire, à remplacer l'effort budgétaire qui leur est imposé en matière de personnel et de fonctionnement par des diminutions de leurs crédits d'investissements.



2 Dépenses primaires et charges d'intérêts (approche fonctionnelle)

2.1 Aperçu global des crédits de dépenses

Les dépenses de l'État sont présentées ci-après selon un regroupement fonctionnel qui distingue les tâches accomplies par les administrations publiques selon leur finalité. Trois fonctions principales ou cellules ont été identifiées. Par ailleurs, le financement belge de l'Union européenne et la gestion de la dette sont présentés séparément. Au sein de chaque cellule, les crédits sont répartis en fonction du code SEC.

Hors amortissement et remboursement de la dette publique, les crédits d'engagement et de liquidation contenus dans le projet de budget général des dépenses 2021 s'élèvent à respectivement 84,4 milliards d'euros (-5,7% par rapport aux crédits provisoires votés en 2020) et 83,3 milliards d'euros (-7,2% par rapport à ces mêmes crédits).

Les dépenses primaires en 2021 sont estimées à 65,1 milliards d'euros (-7,3%) en crédits d'engagement et 64,1 milliards d'euros (-9,2%) en crédits de liquidation. Les charges d'intérêts sont évaluées à 7,3 milliards d'euros, en diminution de 8,5% par rapport à l'année 2020.

Les crédits inscrits à la cellule d'autorité et à la cellule sociale s'élèvent ensemble à 57,7 milliards d'euros en crédits de liquidation et représentent 90% des dépenses primaires de l'État.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/ 51

Tableau – Dépenses primaires et charges d'intérêts selon l'approche fonctionnelle (en milliers d'euros)

Présentation fonctionnelle	Crédits d'engagement provisoires votés 2020	Crédits d'engagement initial 2021	Variation (%)	Crédits de liquidation provisoires votés 2020	Crédits de liquidation initial 2021	Variation (%)
Cellule d'autorité	26.837.927	30.048.034	12,0%	27.056.021	29.027.321	7,3%
1 Personnel (code sec 11)	5.793.152	5.752.161	-0,7%	5.797.062	5.751.598	-0,8%
2 Fonctionnement (code sec 12)	2.102.826	2.187.083	4,0%	2.095.845	2.163.348	3,2%
3 Investissements (code sec 7)	880.636	1.241.131	40,9%	789.431	1.279.080	62,0%
4 Dotations et subsides (codes sec 3, 4, 5 et 6)	17.745.267	19.073.093	7,5%	18.111.885	18.873.417	4,2%
5 Charges d'intérêts (code sec 2)	31.809	27.057	-14,9%	31.809	27.057	-14,9%
6 OCPP (codes sec 8)	252.473	724.239	186,9%	206.019	682.127	231,1%
7 Dépenses non ventilées (code sec 0)	12.764	1.023.270	+++	4.970	230.694	+++
8 Dépenses de la dette publique (code sec 9)	19.000	20.000	5,3%	19.000	20.000	5,3%
Cellule sociale	34.474.574	28.654.342	-16,9%	34.479.139	28.654.530	-16,9%
1 Personnel (code sec 11)	190.593	193.090	1,3%	190.519	193.088	1,3%
2 Fonctionnement (code sec 12)	108.601	109.369	0,7%	108.934	110.054	1,0%
3 Investissements (code sec 7)	4.308	3.407	-20,9%	4.444	3.646	-17,4%
4 Dotations et subsides (codes sec 3, 4, 5 et 6)	33.727.449	27.942.353	-17,2%	33.731.813	27.941.783	-17,2%
6 OCPP (codes sec 8)	5	5	0,0%	5	5	0,0%
7 Dépenses non ventilées (code sec 0)	443.618	406.118	-8,5%	443.454	405.954	-8,5%
Cellule économique	4.619.844	4.722.390	2,2%	4.681.665	4.751.720	1,5%
1 Personnel (code sec 11)	207.759	199.888	-3,8%	207.762	199.891	-3,8%
2 Fonctionnement (code sec 12)	105.368	105.099	-0,3%	101.829	109.184	7,2%
3 Investissements (code sec 7)	6.353	4.665	-26,6%	45.637	10.427	-77,2%
4 Dotations et subsides (codes sec 3, 4, 5 et 6)	4.245.345	4.357.719	2,6%	4.271.418	4.377.199	2,5%
5 Charges d'intérêts (code sec 2)	25.510	24.335	-4,6%	25.510	24.335	-4,6%
6 OCPP (codes sec 8)	318	318	0,0%	318	318	0,0%
7 Dépenses non ventilées (code sec 0)	8	8	0,0%	8	8	0,0%
8 Dépenses de la dette publique (code sec 9)	29.183	30.358	4,0%	29.183	30.358	4,0%
Provisions	4.310.289	1.694.190	-60,7%	4.361.164	1.637.212	-62,5%
Provision interdépartementale	4.300.531	437.340	-89,8%	4.294.553	380.362	-91,1%
Provision Covid 19	0	906.850	na	0	906.850	na
Provision infrastructure	0	350.000	na	0	350.000	na
Provision lutte contre le terrorisme et le radicalisme	9.758	0	-100,0%	66.611	0	-100,0%
Total dépenses primaires	70.242.634	65.118.956	-7,3%	70.577.989	64.070.783	-9,2%
Financement de l'Union européenne	4.021.779	4.377.300	8,8%	4.021.779	4.377.300	8,8%
Gestion de la dette publique	15.182.204	14.879.768	-2,0%	15.182.204	14.879.768	-2,0%
Fonctionnement	24.119	35.367	46,6%	24.119	35.367	46,6%
Dotations et subsides	4.354	5.671	30,2%	4.354	5.671	30,2%
Octroi de crédits et de participation	7.199.623	7.559.581	5,0%	7.199.623	7.559.581	5,0%
Charges d'intérêts de la dette publique	7.954.108	7.279.149	-8,5%	7.954.108	7.279.149	-8,5%
Dépenses hors refinancement de la dette	89.446.617	84.376.024	-5,7%	89.781.972	83.327.851	-7,2%
Refinancement de la dette	21.683.970	18.037.316	-16,8%	21.683.970	18.037.316	-16,8%
Total des dépenses	111.130.587	102.413.340	-7,8%	111.465.942	101.365.167	-9,1%

Source : SPF Bosa et Cour des comptes

2.2 Cellule d'autorité (29 milliards d'euros en liquidation)

La cellule d'autorité est composée des dotations (section 01), des SPF Chancellerie du Premier ministre (section 02), Stratégie et Appui - hors provisions (section 06), Justice (section 12), Intérieur (section 13), Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement (section 14), Finances - hors charges d'intérêts de la dette publique (section 18), des organes indépendants (section 07), ainsi que du ministère de la Défense



(section 16), de la Police fédérale et Fonctionnement intégré (section 17) et de la Régie des bâtiments (section 19).

Les moyens prévus en 2021 pour ces départements progressent de 12 % en engagement et de 7 % en liquidation. Ils représentent 45,3% des dépenses primaires.

La Cour remarque par ailleurs que les moyens de la Justice, compte tenu du montant inscrit au sein de la provision interdépartementale (nouvelles initiatives), augmentent en 2021 de 124,8 millions d'euros en engagement et de 122,2 millions d'euros en liquidation par rapport à l'année précédente. Par la suite, ces moyens supplémentaires devraient continuer à croître jusqu'à atteindre 250 millions d'euros d'ici 2024. Par ailleurs, 50 millions d'euros supplémentaires pourraient s'ajouter lors de la future répartition du nouveau fonds d'investissements. Le montant de 300 millions d'euros de moyens supplémentaires sur base annuelle, cité dans la note d'orientation politique du ministre de la Justice⁹⁷, correspond donc à celui qui serait accordé en 2024.

2.2.1 Dotations et subsides (18,9 milliards d'euros en liquidation)

Par rapport à l'année précédente, les crédits inscrits au sein de la cellule d'autorité pour les dotations et les subsides augmentent de 1,3 milliard d'euros (+ 7,5%) en engagement et de 762 millions d'euros (+4,2%) en liquidation.

La hausse des crédits d'engagement s'explique avant tout par l'augmentation des crédits inscrits à la section 01, en application de la loi spéciale de financement (+1 milliard d'euros), des subsides aux organisations partenaires (+333,8 millions d'euros) et de la contribution aux organisations humanitaires internationales (+116 millions d'euros) en matière de coopération au développement. L'augmentation des crédits de liquidation résulte en grande partie de l'application de la loi spéciale de financement (+1 milliard d'euros).

Financement des communautés et des régions

Le financement des entités fédérées a été fort influencé par la crise sanitaire, laquelle a entraîné une diminution importante des moyens transférés à ces entités en 2020. Ainsi, sur la base des données contenues dans le budget économique du BFP des 5 juin 2020 et 6 février 2020, ces moyens ont été estimés à 55,7 milliards d'euros en juin 2020 contre 59,7 milliards d'euros en février de la même année.

Pour l'année 2021, les moyens à verser par l'État, calculés sur la base des paramètres du budget économique du BFP du 10 septembre 2020, s'élèvent à 60,6 milliards d'euros. Ces moyens transitent, selon les cas, par des comptes de tiers (3,3 milliards d'euros), des fonds d'attribution (42,9 milliards d'euros) ou des crédits budgétaires (14,4 milliards d'euros). Ces derniers sont majoritairement inscrits à la section 01-Dotations du budget général des dépenses (13,7 milliards d'euros).

⁹⁷ Doc. Parl. Chambre 1610/015, page 5



Lors de la sixième réforme de l'État, différents mécanismes ont été mis en place pour faire participer les entités fédérées au coût du vieillissement et à l'assainissement des finances publiques. Dans ce cadre, certaines dotations ne sont que partiellement liées à l'évolution du PIB, à savoir, selon les cas, 55 ou 65% de celle-ci. La loi spéciale de financement a toutefois prévu que cette limitation n'est pas applicable à la partie du taux de croissance du PIB qui dépasse 2,25%. De cette manière, les entités peuvent bénéficier d'une part plus importante de l'évolution du bien-être en cas de forte croissance économique.

La loi spéciale de financement n'a pas envisagé d'adaptation spécifique en cas de fluctuations exceptionnelles du PIB, telles que celles qui sont attendues en 2020 et en 2021. Plus précisément, elle n'a pas prévu de règles particulières lorsque :

1° l'évolution du PIB est négative. En conséquence, pour la détermination des dotations aux entités fédérées, le SPF Finances, conformément au texte légal, a appliqué le taux de décroissance du PIB prévu en 2020, à concurrence de 55 ou 65% ;

2° l'évolution positive du PIB ne découle pas d'un accroissement normal du bien-être général mais d'un effet de rattrapage de l'économie, faisant suite à un violent choc conjoncturel limité dans le temps. En conséquence, le SPF Finances, conformément au texte légal, a utilisé comme paramètre d'adaptation 2021, la totalité de la part de croissance du PIB qui dépasse 2,25%.

Autres dotations

A l'inverse des moyens versés aux communautés et régions, les crédits de liquidation ont été réduits en 2021 pour la Police fédérale (-137,3 millions d'euros), le SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement (-49,2 millions d'euros) et le SPF Intérieur (-32,7 millions d'euros).

La diminution pour la Police fédérale (931,8 millions d'euros en 2021, -12,8%) s'explique par la non-inscription des moyens pour financer le régime de fin de carrière (NAVAP) (-97 millions d'euros) et par la réduction de l'aide financière de l'État en matière de sécurité routière, désormais régionalisée (-36,8 millions d'euros).

Par ailleurs, le SPF Intérieur dispose, en 2021, de 1,2 milliard d'euros pour le financement des dotations et subsides (-1,9 % en engagement et -2,6% en liquidation). Ces moyens sont avant tout utilisés pour le financement de Fedasil (426,8 millions d'euros), des entités fédérées (Bruxelles mobilité, mainmorte et primes linguistiques : 395,4 millions d'euros) et des zones de secours et services incendie (174,8 millions d'euros).

2.2.2 Dépenses de personnel (5,8 milliards d'euros)

Les prévisions de dépenses de personnel diminuent de 0,8% par rapport à l'année précédente. Cette réduction concerne tous les départements de la cellule d'autorité, à l'exception du SPF Justice (1,4 milliard d'euros, +1,5%). Sont particulièrement concernés le ministère de la Défense (1,5 milliard d'euros, -0,8 %), le SPF Finances (1,3 milliard d'euros, -1,4%) et la Police fédérale (927,4 millions d'euros, -2,7%).



2.2.3 Autres dépenses

Les crédits de fonctionnement de la cellule d'autorité (2,2 milliards d'euros) augmentent de 4,0 % (en engagement) et de 3,2% (en liquidation) par rapport à l'année 2020. Cette évolution n'est pas homogène. Elle concerne surtout le ministère de la Défense (+11,9% et +10,4%) et la Police fédérale (+6,1% et +4,8%). À l'inverse, les crédits de fonctionnement du SPF Justice (-3,8% et -3,6%), et ceux du SPF Finances (-2,2% et -2%) diminuent.

Les crédits d'investissements de la cellule d'autorité s'élèvent à 1,3 milliard d'euros en 2021, soit une forte hausse par rapport à l'année 2020 (+40,9% en engagement et +62% en liquidation). Cette augmentation s'explique principalement par la hausse des investissements militaires dont les crédits d'engagement (+56,9%) et de liquidation (+68,7%) ont été portés en 2021 à 1,1 milliard d'euros. En liquidation, cet accroissement découle notamment d'une accélération, par rapport au calendrier initial, des paiements liés à l'acquisition du matériel majeur de la Vision stratégique. La hausse des crédits d'engagement s'explique par la mise en œuvre de travaux d'infrastructures.

Enfin, l'augmentation des crédits pour les prises de participation résulte de la création du Fonds de transformation au sein de la SFPI (+500 millions d'euros) dont il a été question ci-avant.

2.3 Cellule sociale (28,7 milliards d'euros en liquidation)

La cellule sociale regroupe les SPF Emploi, Travail et Concertation sociale (section 23), Sécurité sociale (section 24), Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement (section 25) ainsi que le SPP Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale (section 44).

Les crédits demandés pour ces services représentent 37,7 % des dépenses primaires de l'État. La majorité d'entre eux (25,8 milliards d'euros) relèvent du SPF Sécurité sociale et portent sur des dépenses de transferts vers la sécurité sociale ou vers d'autres secteurs de l'économie. Ils servent plus particulièrement à financer les pensions du secteur public (11,3 milliards d'euros), la dotation d'équilibre de la sécurité sociale (7,5 milliards d'euros), les indemnités aux personnes handicapées (2 milliards d'euros) et les pensions du personnel de la SNCB (1,1 milliard d'euros). Un montant de 353,8 millions d'euros est également inscrit à la section 24 pour le financement du Fonds Maribel.

2.4 Cellule économique (4,7 milliards d'euros en liquidation)

Les SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie (section 32), Mobilité et Transports (hors amortissement et charges d'intérêts de la dette publique) (section 33) et le SPP Politique scientifique (section 46) composent la cellule économique.

La part des crédits inscrits en 2021 pour ces trois départements dans les dépenses primaires s'élève à 7,4%. Par rapport à l'année 2020, ces crédits augmentent de 2,2% en engagement et de 1,5% en liquidation. Ils sont avant tout constitués de dépenses de dotations et de subsides (4,4 milliards d'euros).



Ces dotations et subsides connaissent en 2021 une augmentation moyenne de 2,6% en engagement et de 2,5% en liquidation. Elles concernent principalement :

- la SNCB et Infrabel : 3,2 milliards d'euros dont 1,7 milliard d'euros (-282 millions d'euros, -14,4%) pour la SNCB et 1,5 milliard d'euros (+365,5 millions d'euros, +31,5%) pour Infrabel ;
- la recherche et développement (400,2 millions d'euros, dont 254,7 millions d'euros pour l'Agence Spatiale Européenne) ;
- les concessions de distribution de journaux et périodiques (175,7 millions d'euros) ;
- le subventionnement d'organismes externes en matière d'énergie (164,9 millions d'euros) ;
- l'exécution du contrat de gestion conclu avec bpost (100,9 millions d'euros).

2.5 Provisions interdépartementales (2,7 milliards d'euros en engagement, 1,8 milliard d'euros en liquidation)

Trois provisions interdépartementales sont inscrites au programme 06.90.1 du budget général des dépenses.

La provision interdépartementale générale (437,3 millions d'euros en engagement et 380,4 millions d'euros en liquidation) diminue de 3,9 milliards d'euros par rapport à l'année précédente. Le montant exceptionnellement élevé en 2020 résulte de la décision du gouvernement d'y inscrire les moyens destinés à la lutte contre le coronavirus. À partir de 2021, ces moyens sont inscrits dans une provision spécifique. L'exposé général indique que les moyens de la provision interdépartementale générale sont avant tout destinés aux « frais de justice et divers » (131,6 millions d'euros) et à Fedasil (80 millions d'euros). Des montants de 58,0 millions d'euros pour l'indexation et 42,7 millions d'euros pour l'enveloppe bien-être sont également prévus. Cette répartition n'a toutefois qu'une valeur indicative et ne lie pas le gouvernement.

La deuxième provision, destinée à la lutte contre le coronavirus, est dotée, en 2021, de moyens s'élevant à 906,9 millions d'euros. De cette somme, 406,9 millions d'euros seront consacrés aux soins de santé. Les 500 millions restants ne seront utilisés que dans l'éventualité d'une prolongation ou d'une adaptation des mesures de soutien provisoires, prises dans le cadre de la crise du coronavirus.

La troisième provision, d'un montant global de 350 millions d'euros, se rapporte à de nouvelles initiatives, prises dans le cadre de l'accord de gouvernement, à savoir 125 millions d'euros pour le renforcement de la Justice, 88 millions d'euros de mesures sociales (tarif social électricité), 50 millions d'euros pour le renforcement de la Police fédérale, 25 millions d'euros pour les zones de secours et service incendie de Bruxelles-Capitale, 50 millions d'euros pour la politique d'accueil et de migration et 12 millions d'euros pour le plan climat.

Outre les trois provisions susmentionnées, deux autres sont inscrites à la section 06. La première, au programme 06.41.1, d'un montant d'un milliard d'euros en engagement et de



200 millions d'euros en liquidation, concerne des projets d'investissements. La Cour renvoie aux commentaires qu'elle formule au point 1.2 ci-dessus. La seconde, inscrite au programme 06.40.2, vise à promouvoir la diversité et l'égalité des chances (154 millions d'euros).

La Cour rappelle que le recours aux provisions interdépartementales ne permet pas d'avoir une vision correcte des moyens prévus pour la mise en œuvre des politiques publiques et nuit de ce fait à la transparence du budget. Afin de respecter le principe de spécialité budgétaire, la Cour recommande de n'y recourir que lorsque la destination du crédit n'est pas suffisamment déterminée au moment du dépôt du projet de budget. La Cour constate qu'en l'occurrence, cette condition n'est pas suffisamment remplie. Ainsi, une partie des moyens inscrits dans la provision pour la lutte contre le coronavirus (406,9 millions d'euros) a été arrêtée sur la base d'une évaluation détaillée, par prestations, de l'impact du coronavirus sur les dépenses de soins de santé. De même, la plupart des moyens repris dans la provision consacrée aux nouvelles initiatives sont identifiés par SPF bénéficiaire et auraient pu, de ce fait, être inscrits directement au sein des sections budgétaires des différents services concernés.

2.6 Financement de l'Union européenne (7,7 milliards d'euros)

La participation totale de la Belgique au financement de l'Union européenne en 2021 s'élève à 7,7 milliards d'euros. Une partie de cette participation est inscrite au budget général des dépenses (section 52), sur la base d'un pourcentage du revenu national brut (RNB). En 2021, cette part s'élève à 4,4 milliards d'euros (+ 355,5 millions d'euros et +8,8% par rapport à 2020).

2.7 Gestion de la dette (14,9 milliards d'euros)

Ces crédits, repris à la section 51, comprennent les charges d'intérêts (7,3 milliards d'euros), les octrois de crédits et de prises de participation (7,6 milliards d'euros) et les dépenses de fonctionnement et subsides (41 millions d'euros).

Les crédits de dépenses qualifiées d'octrois de crédits et de prises de participation concernent, à titre principal, le rachat des titres de la dette à moyen et à long terme (6,2 milliards d'euros) ainsi que le refinancement de prêts d'Apetra et d'Infrabel (616,4 millions d'euros). Ces crédits n'influencent pas le solde de financement.

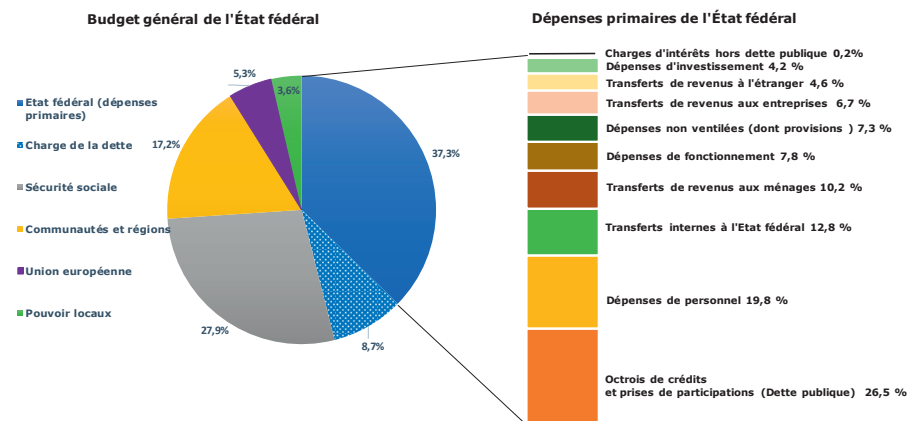
3 Répartition du budget général des dépenses pour l'année 2021

Les crédits de liquidation du projet de budget général des dépenses pour l'année 2021 s'élèvent à 83,3 milliards d'euros. Une partie importante de ces moyens est destinée à assurer le financement d'autres pouvoirs publics que l'État, à savoir la sécurité sociale (23,2 milliards d'euros, 27,9% des crédits), les communautés et les régions (14,3 milliards d'euros, 17,2%), l'Union européenne (4,4 milliards d'euros, 5,3%) et les pouvoirs locaux (3 milliards d'euros, 3,6%).



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/ 57

Graphique – Budget général des dépenses et dépenses primaires de l'État fédéral



Une fois les charges d'intérêts déduites (7,3 milliards d'euros, 8,7%), les dépenses primaires propres de l'État fédéral représentent 31 milliards d'euros, soit 37,3% des moyens inscrits à son budget.

Ces 31 milliards d'euros sont eux-mêmes en partie utilisés pour des dépenses de transferts aux ménages (3,2 milliards d'euros), aux entreprises (2,1 milliards d'euros) ou à l'étranger (1,4 milliard d'euros), tandis que 8,2 milliards d'euros sont consacrés aux octrois de crédits et aux prises de participation.

L'État dispose donc de 16,2 milliards d'euros (19,4% de l'ensemble des crédits inscrits au budget général des dépenses) pour couvrir ses dépenses de personnel (6,1 milliards d'euros), de fonctionnement (2,4 milliards d'euros), d'investissements (1,3 milliard d'euros), de transferts vers des institutions relevant du pouvoir fédéral (4 milliards d'euros) et pour financer des dépenses diverses ou indéterminées, en raison du recours aux provisions interdépartementales.

4 Remarques particulières

Le projet de budget général des dépenses prévoit des crédits destinés à couvrir des dépenses liées aux engagements internationaux pris par la Belgique en matière de défense et de coopération au développement.

Il contient également des crédits en application du mécanisme de responsabilisation climatique, prévu par la loi spéciale de financement.

Enfin, les moyens inscrits pour la Régie des bâtiments (section 19) couvrent les dépenses liées à la gestion des bâtiments détenus en propriété ou en location par l'État fédéral.



4.1 Engagements internationaux

4.1.1 « Defense Investment Pledge » (engagement de réalisation d'investissements en matière de défense) de l'Otan

Le sommet de l'Otan des 4 et 5 septembre 2014 a 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 les 2% d'ici 2024.

La vision stratégique pour la défense pour la période 2016-2030 prévoit une augmentation linéaire des efforts en matière de défense pour atteindre 1,3% du PIB en 2030, la trajectoire budgétaire représentant 0,94% du PIB en 2021. L'accord de gouvernement prévoit de poursuivre et d'actualiser la vision stratégique. Il examinera à cet égard comment les efforts en matière de défense d'ici 2030 peuvent être alignés sur ceux des alliés européens non nucléaires de l'Otan.

Le projet de budget initial 2021 prévoit 3.749,9 millions d'euros de crédits de liquidation à la section 16. En outre, les pensions de retraite et de survie des anciens militaires (1.492,8 millions d'euros en 2021) et certaines dépenses en matière de défense inscrites à d'autres sections budgétaires⁹⁸ (93,9 millions d'euros) sont prises en compte en tant qu'effort de défense externe.

L'effort de défense total s'élève à 5.336,6 millions d'euros en 2021, soit 1,14% du PIB.

Dépenses relatives à du matériel militaire neuf (corrections SEC)

Les États membres de l'Otan doivent investir au minimum 20 % de leurs dépenses en matière de défense dans du matériel neuf.

Le projet de budget 2021 prévoit 1.080,9 millions d'euros pour la liquidation d'investissements liés à l'équipement majeur dans le cadre de la vision stratégique, du plan « Investissements urgents à court terme » et des programmes d'investissements antérieurs à la vision stratégique. La partie « investissements équipement majeur » selon la définition de l'Otan⁹⁹ s'élève à 961,8 millions d'euros en 2021, soit 18 % de l'effort de défense total.

La Cour souligne que, conformément au SEC, l'acquisition de matériel militaire ne doit être intégrée dans le solde de financement qu'au moment de sa livraison. Compte tenu des livraisons prévues en 2021 (789,4 millions d'euros), la correction SEC globale pour la Défense

⁹⁸ Section 02 - SPF Chancellerie (70,5 millions d'euros), section 14 - SPF Affaires étrangères (15,8 millions d'euros), section 01 - Dotations (2,3 millions d'euros), estimation de la provision pour indemnités (1,8 million d'euros) et section 46 - SPP Politique scientifique (3,5 millions d'euros).

⁹⁹ Certains dossiers (matériel médical, stations de désinfection, matériel de parachutage, crédits pour des mesures ISE, etc.) ne répondent pas à la définition de l'équipement majeur de l'Otan. Par ailleurs, les contributions Awacs par exemple (transfert de capital inscrit au programme 16.50.4 - Obligations internationales) répondent quant à elles à la définition de l'Otan.



a une incidence positive de 291,4 millions d'euros sur le solde de financement¹⁰⁰. La différence entre les liquidations et les livraisons devrait aussi déboucher sur des corrections SEC positives au cours des prochaines années : 804,7 millions d'euros en 2022, 223,1 millions d'euros en 2023 et 364,9 millions d'euros en 2024.

4.1.2 Dépenses consacrées à la recherche et aux technologies dans le domaine de la défense

Dans le cadre de la coopération structurée permanente (CSP) en matière de défense et de sécurité, la Belgique doit relever la part des dépenses consacrées à la recherche et aux technologies dans le domaine de la défense à 2% de l'effort en matière de défense¹⁰¹.

Outre les crédits (8,7 millions d'euros) inscrits au programme 16.50.7 – Recherche scientifique, une partie (3,5 millions d'euros) des dépenses du SPP Politique scientifique en faveur de l'Institut von Karman et du nouveau navire de recherche fédéral Belgica est également prise en considération en 2021.

En 2021, les dépenses affectées à la recherche et aux technologies dans le domaine de la défense représentent 12,2 millions d'euros, soit 0,23 % de l'effort de défense total (5.336,6 millions d'euros).

4.2 Coopération au développement

Les crédits de liquidation destinés à la coopération au développement¹⁰² s'élèvent à 1.234,9 millions d'euros¹⁰³ en 2021 et sont quasiment inchangés par rapport aux années précédentes. Les crédits demeurent aussi au même niveau dans l'estimation pluriannuelle¹⁰⁴. Ils ne tiennent pas encore compte de l'intention du gouvernement de les augmenter pour atteindre d'ici 2030 la norme de 0,7 % du produit national brut (PNB) pour la coopération au développement¹⁰⁵.

4.3 Mécanisme de responsabilisation en matière climatique

Fonds destiné à la responsabilisation climat¹⁰⁶

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 son objectif, elle perçoit

¹⁰⁰ Ce chiffre diffère de la correction SEC reprise dans l'exposé général (p. 33). Voir également la Partie I – Point 4 du présent rapport.

¹⁰¹ Décision 2017/2315 du Conseil du 11 décembre 2017 établissant une coopération structurée permanente et fixant la liste des États membres participants.

¹⁰² Division organique 14.54.

¹⁰³ Contre 1.235,6 millions d'euros (crédits provisoires) en 2020 et 1.226,7 millions d'euros en 2019 et 2018.

¹⁰⁴ L'estimation pluriannuelle tient compte d'un crédit de 1.235,6 millions d'euros pour 2024 également.

¹⁰⁵ La note de solidarité estime la coopération au développement en 2021 à 0,41 % du PNB.

¹⁰⁶ Voir aussi Partie II – Chapitre I – Point (Recettes non fiscales).



un bonus financier de la part de l'État fédéral. Lorsqu'elle ne l'atteint pas, elle se voit imposer un malus financier. Pour gérer financièrement le régime de bonus/malus, la loi du 6 janvier 2014 a créé le fonds budgétaire « fonds destiné à la responsabilisation climat » (programme 25.55.9). Les recettes de ce fonds se composent de la part fédérale (9,05 %) des revenus provenant de la mise aux enchères des quotas d'émission et des malis versés par les régions lorsqu'elles n'atteignent pas leurs objectifs.

La Cour des comptes fait observer que les chiffres d'émission des années précédentes n'ont pas encore été fixés par arrêté royal. Par conséquent, le mécanisme de responsabilisation climatique n'est pas encore opérationnel, ce qui explique le solde relativement élevé du fonds, estimé pour 2020 à 121,7 millions d'euros.

Le présent projet de budget prévoit 30,3 millions d'euros de bonis à payer (programme 25.55.9). Ce montant ne tient pas compte des bonis à payer des années précédentes (2017-2020), estimés par le SPF Santé publique à 20 millions d'euros. Le cumul des montants dus grèvera le(s) budget(s) futur(s).

4.4 Régie des bâtiments

La Régie des bâtiments gère le patrimoine immobilier de l'État fédéral et reçoit à cet effet 747,3 millions d'euros de dotations, inscrites aux sections 01 (programme d'activités 01.30.65) et 19 du budget général des dépenses. Elles sont constituées de transferts de revenus et de transferts en capital, destinés à financer respectivement les dépenses courantes et les dépenses d'investissements de la Régie.

La Cour des comptes a vérifié le calcul et l'affectation des transferts sur la base du budget de la Régie, dont les tableaux budgétaires figurent à la partie II du projet de loi.

4.4.1 Transferts en capital

Dotation destinée aux investissements et à l'entretien extraordinaire (allocation de base 19.55.21.614103)

La dotation destinée aux dépenses relatives aux projets d'investissements s'élève à 97,6 millions d'euros. La Régie peut également financer ces investissements au moyen des recettes de la vente de biens immobiliers et d'une subvention de la Loterie nationale (dénommées ci-après fonds propres). La Régie estime ces recettes à respectivement 23 millions d'euros et 2,3 millions d'euros pour 2021.

La Cour des comptes souligne que ces moyens financiers (122,9 millions d'euros) seront peut-être insuffisants pour financer les dépenses d'investissements en 2021.

Ainsi, le ministre compétent a approuvé, le 7 septembre 2020, le plan d'investissements pluriannuel de la Régie. Pour financer l'intégralité des liquidations relatives aux projets d'investissements prévus au cours de la période 2021-2023, 183,2 millions d'euros de moyens supplémentaires sont nécessaires, dont 5,2 millions d'euros en 2021, 60,4 millions d'euros en 2022 et 117,6 millions d'euros en 2023. Le présent projet de budget ne permet pas de vérifier comment la Régie financera ce déficit.



Dotation pour travaux de première installation (allocation de base 19.55.22.614101)

Cette dotation permet à la Régie de payer les travaux de première installation dans des bâtiments loués. Comme de nombreux bâtiments de bureaux doivent être adaptés aux nouvelles formes de travail, la dotation allouée en 2021 (16,9 millions d'euros) représente le double de celle de 2020 (8,2 millions d'euros). Cette augmentation des crédits ne suffira pas à payer l'ensemble des travaux. D'après la note justificative et les informations complémentaires obtenues par la Cour, l'insuffisance des crédits de liquidation pour ces travaux et acquisitions¹⁰⁷ s'élève pour les cinq prochaines années budgétaires, à plus de 112,2 millions d'euros, dont 19,3 millions d'euros en 2021.

4.4.2 Transferts de revenus

Dotation pour couvrir les loyers (allocation de base 19.55.22.414001)

La Régie estime les dépenses relatives aux loyers et aux charges y afférentes à 470,1 millions d'euros. Le gouvernement a décidé d'économiser 0,89 % sur la dotation loyers, de sorte que celle-ci est réduite à 465,9 millions d'euros. Par conséquent, à politique constante, le crédit pourrait être sous-estimé.

Dotation fonctionnement propre (allocation de base 19.55.22.41.4002)

Cette dotation (88,4 millions d'euros) permet essentiellement à la Régie de liquider les salaires et les frais de fonctionnement de son personnel. La Régie estime ces dépenses à 98,3 millions d'euros et utilise donc 9,9 millions d'euros de fonds propres pour pouvoir financer l'ensemble des dépenses.

Les dépenses de personnel se sont élevées à 54,7 millions d'euros en 2019 et sont estimées à 69,6 millions d'euros pour 2021. Comme depuis plusieurs années, la Régie ne parvient pas à attirer le personnel nécessaire, une partie de ces crédits ne sera sans doute pas utilisée. La Cour des comptes souligne une nouvelle fois qu'il n'existe pas de dispositif réglementaire pour l'affectation de la partie non utilisée des dotations et la constitution possible de réserves¹⁰⁸. Elle a dès lors recommandé à plusieurs reprises de fixer par arrêté royal les règles financières d'utilisation des différentes dotations et réserves.

Dotation financement alternatif (allocation de base 19.55.22.414004)

Cette dotation (46,0 millions d'euros) permet à la Régie de payer les amortissements en capital et les intérêts des emprunts ainsi que les redevances de disponibilité dans le cadre des contrats DBFM¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Inscrits aux articles de dépenses 72.00.00/112 et 74.22.00/101 du budget de la Régie.

¹⁰⁸ - Cour des comptes, 176^e Cahier – partie III : Compte général 2018 de l'administration générale de l'État fédéral, octobre 2019, p. 59-62, www.courdescomptes.be.

- Cour des comptes, 177^e Cahier – partie I : Observations sur les comptes 2019 des services administratifs à comptabilité autonome et des organismes administratifs publics et assimilés, juillet 2020, p. 78, www.courdescomptes.be.

¹⁰⁹ Design – Build – Finance – Maintain.



La Régie a de plus en plus souvent recours aux contrats DBFM pour les projets d'investissements¹¹⁰, de sorte que les besoins de crédits pour les redevances de disponibilité passent de 27 millions d'euros en 2021 à 77 millions d'euros en 2023 et ils continueront de grever les budgets ultérieurs.

Le 6 juin 2020, le conseil des ministres a autorisé le ministre compétent à attribuer le marché de promotion de travaux pour la construction d'un nouveau palais de justice à Namur. En principe, ce marché devait être neutre en termes SEC et il était prévu que la Régie verserait des loyers pendant 18 ans, via la dotation loyers (allocation de base 19.55.22.414001). L'ICN a toutefois qualifié le marché de leasing financier en 2020, de sorte que la Régie devra inscrire le bâtiment à l'actif du bilan lors de sa réception et que les paiements à l'adjudicataire constituent des paiements d'intérêts et des amortissements de capital. Par conséquent, le résultat SEC de la Régie diminuera de 93,6 millions d'euros en 2023. Le SPF Bosa apportera les corrections SEC nécessaires lors du calcul du solde de financement au fur et à mesure de l'avancement des travaux. Ces corrections sont estimées à 23,4 millions d'euros en 2021.

¹¹⁰ Cf. notamment les décisions du conseil des ministres des 18 avril 2008 et 18 novembre 2016 approuvant les Masterplans I, II et III visant à améliorer l'infrastructure en vue d'une détention dans des conditions humaines.



CHAPITRE II

Dépenses de la sécurité sociale

1 Évolution générale des dépenses

Les dépenses consolidées de la sécurité sociale (ONSS-Gestion globale, Inasti-Gestion globale, Inami-Soins de santé, régimes hors Gestion globale et régime des pensions publiques) sont estimées à 115.109,8 millions d'euros pour 2021, dont 103.339,3 millions d'euros (89,77 %) sont consacrés au paiement des prestations de la sécurité sociale ainsi qu'au remboursement des dépenses en matière de soins de santé et 362,4 millions d'euros (0,31 %) à l'adaptation des allocations au bien-être (enveloppe bien-être)¹¹¹.

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

Description	Dépenses 2019	Dépenses attendues 2020	2020-2019 (%)	Dépenses estimées 2021	2021-2020 (%)
Prestations	91.455,6	104.437,7	14,19	103.339,3	-1,05
Pensions	48.037,9	50.361,1	4,84	53.223,1	5,68
Soins de santé	26.438,3	29.017,9	9,76	30.485,4	5,06
Incapacité de travail	9.347,9	10.278,5	9,96	10.639,7	3,51
Chômage	6.565,5	10.823,3	64,85	7.838,2	-27,58
Droit passerelle indépendants	4,7	2.797,3	59.417,02	7,6	-99,73
Autres prestations	1.061,3	1.159,6	9,26	1.145,3	-1,23
Enveloppe bien-être 2021- non réparti ⁽¹⁾	0,0	0,0		362,4	
Frais de gestion et de fonctionnement	2.243,4	2.457,5	9,54	2.388,7	-2,80
Autres dépenses	8.622,1	8.628,2	0,07	9.019,4	4,53
Total	102.321,1	115.523,4	12,90	115.109,8	-0,36

(1) Partie de l'enveloppe bien-être pour l'ONSS – gestion globale (318,4 millions d'euros) et l'INASTI – gestion globale (44 millions d'euros). Le montant destiné au régime d'assistance (43,1 millions d'euros) est compris dans la provision interdépartementale (42,7 millions d'euros).

Source : SPF Sécurité sociale (juillet 2020) et Exposé général 2021

¹¹¹ La répartition de ce montant entre les différentes allocations n'était pas encore connue le 23 novembre 2020.



Les dépenses de prestations donnent lieu aux commentaires suivants.

Les prévisions de dépenses en matière de pensions des travailleurs salariés (31,2 milliards d'euros) augmentent de 1.962 millions d'euros (+6,7 %) par rapport aux dépenses attendues pour 2020. L'évolution de 6,7 % entre 2020 et 2021 est surtout imputable (à hauteur de 5,04 %) aux effets « volumes ».

La Cour n'a pas reçu d'information étayant de manière probante cette évolution, tant en ce qui concerne l'augmentation du montant moyen des prestations (hors indexation et hors mesures bien-être) que celle du nombre de pensionnés. De plus, les prévisions ne tiennent pas compte de l'incidence des nouvelles mesures qui entreront en vigueur en 2021.

Les dépenses des prestations relatives aux pensions publiques augmentent de 513 millions d'euros (+3 %) pour atteindre 17,5 milliards d'euros. Cette augmentation est aussi principalement imputable aux effets « volumes ». La Cour relève que les estimations se basent sur des données relatives à la population des pensionnés qui remontent à la période de janvier à mars 2020.

Les dépenses de prestations sociales estimées de l'Inasti s'élèvent à 4,9 milliards d'euros. Elles diminuent de 2,3 milliards d'euros (ou 20,5 %) par rapport à celles estimées pour 2020 par le comité de monitoring, en octobre 2020. Les dépenses concernant le droit passerelle sont évaluées à 7,6 millions d'euros pour 2021 (2,8 milliards d'euros pour 2020).

La hausse de 2.579,6 millions d'euros (9,76 %) des dépenses relatives au remboursement des prestations de soins de santé en 2020 s'explique par l'augmentation de 5,82 % de l'objectif budgétaire (27.975,9 millions d'euros) par rapport à 2019 et par l'incidence de la crise de la Covid-19 (dépenses estimées 2020 : 1.047 millions d'euros). En 2021, la hausse de l'objectif budgétaire (+7,50 % par rapport à 2020) explique la progression des dépenses en matière de prestations de soins de santé.

2 Incidence de la crise du Covid-19

2.1 Allocations de chômage

En date du 27 octobre 2020, l'Onem a estimé à 4,1 milliards d'euros l'incidence budgétaire de la crise sanitaire pour 2020.

Ce montant ne prend pas en compte l'incidence des mesures prises ultérieurement par le gouvernement. Ces mesures sont exposées ci-après, avec l'indication de leur coût tel qu'estimé par l'Onem :

- la prolongation du gel de la dégressivité des allocations de chômage et l'allongement de la période d'insertion jusqu'au 31 décembre 2020 (83,1 millions d'euros et 30 millions d'euros) ;



- la prolongation jusqu'au 31 mars 2021 des mesures de soutien aux travailleurs du secteur culturel (12,3 millions d'euros) ;
- la prolongation jusqu'au 31 mars 2021 des mesures de simplification de la procédure de chômage temporaire et leur élargissement à tous les employeurs, dès le 1^{er} octobre 2020 (72,1 millions d'euros) ;
- la prolongation jusqu'au 31 mars 2021 des mesures de soutien aux secteurs vitaux. Les chômeurs avec ou sans complément d'entreprise peuvent travailler dans des secteurs vitaux, tout en conservant 75 % du montant de leurs allocations (-67.004 euros) ;
- les nouvelles mesures de soutien aux secteurs stratégiques : jusqu'au 31 mars 2021, les travailleurs prépensionnés, en chômage temporaire, en RCC ou qui ont interrompu leurs prestations de travail peuvent travailler temporairement dans le secteur des soins, de l'enseignement, du « *contact tracing* », tout en conservant 75 % du montant de leurs allocations (-4,3 millions d'euros) ;
- l'octroi d'un complément pour les travailleurs qui ont été mis en chômage temporaire du 1^{er} mars 2020 au 31 décembre 2020. Cette prime doit compenser la perte éventuelle de la prime de fin d'année pour les travailleurs ayant bénéficié d'au moins 52 allocations de chômage temporaire entre mars et décembre 2020 (242,2 millions d'euros).

L'Onem ne dispose pas d'estimation pour 2021.

2.2 Indemnités d'incapacité de travail (travailleurs salariés et indépendants)

Les travailleurs salariés en incapacité de travail à partir du 1^{er} mars 2020 reçoivent une indemnité supplémentaire (par jour d'incapacité de travail) par analogie avec le régime des chômeurs temporaires. L'Inami estime le coût de cette mesure à 200,2 millions d'euros en 2020. Après la confection du budget initial 2021, le gouvernement a décidé de prolonger le chômage temporaire pour force majeure jusqu'au 31 mars 2021. L'allocation de chômage temporaire complémentaire demeure aussi applicable jusqu'à cette date. L'octroi d'une prime dans le cadre des allocations de chômage entraîne une hausse des dépenses relatives aux indemnités d'incapacité de travail parce que ces indemnités ne peuvent pas être inférieures aux allocations de chômage. Au 23 novembre 2020, la Cour des comptes ne disposait pas d'information sur les éventuelles dépenses supplémentaires pour l'assurance indemnité.

Les estimations pour 2020 tiennent compte des mesures suivantes pour les travailleurs indépendants en incapacité de travail à partir du 1^{er} mars 2020 :

- une indemnité de crise supplémentaire pour certains indépendants qui sont en incapacité de travail pendant au moins huit jours ou qui ont dû cesser leur activité autorisée pendant l'incapacité de travail durant au moins sept jours calendrier consécutifs (dépense estimée : 12,5 millions d'euros) ;



- le droit à une indemnité complète pour les indépendants qui doivent cesser temporairement leur activité à temps partiel (dépendance estimée : 1,7 million d'euros) ;
- la suppression du droit à une indemnité au cours du mois où l'incapacité de travail débute si l'indépendant peut prétendre pour ce mois au droit passerelle de crise (économie de 1,4 million d'euros).

Pour le budget 2021, le gouvernement a estimé le coût de l'indemnité supplémentaire à 5,7 millions d'euros, lequel n'a toutefois pas été pris en compte dans le budget initial 2021.

2.3 Droit passerelle pour les indépendants

Le service financier de l'Inasti a estimé, le 21 octobre 2020, à 2,8 milliards d'euros le coût pour 2020 des mesures en matière de droit passerelle temporaire de crise et de droit passerelle temporaire de relance¹¹².

Le conseil des ministres du 23 octobre 2020 a décidé de doubler les indemnités du droit passerelle de crise pour les mois d'octobre et de novembre 2020¹¹³. Cette mesure a été ultérieurement étendue au mois de décembre 2020 (l'estimation de 2,8 milliards d'euros ne tient pas compte de cette extension).

Il a également assoupli temporairement les conditions d'accès au droit passerelle de reprise et autorisé son cumul avec d'autres revenus de remplacement jusqu'à un certain plafond.

Le gouvernement a pris par la suite plusieurs autres mesures concernant le droit passerelle dont l'incidence n'est pas prise en compte dans le budget 2021.

- Le conseil des ministres du 30 octobre 2020 a décidé de revoir la loi du 22 décembre 2016 instaurant le droit passerelle afin de ne plus lier le montant de la prestation financière du droit passerelle au montant de la pension minimum. Cette mesure fait l'objet de l'article 59 du projet de loi-programme. L'article 60 donne délégation au Roi pour adapter le montant de la prestation financière du droit passerelle.
- Le conseil des ministres du 6 novembre 2020 a décidé de fusionner les deux formes actuelles du droit passerelle (crise et relance) en un droit passerelle de crise unique, d'assouplir l'accès au droit passerelle pour les starters et d'assimiler à des périodes d'activités pour le calcul de la pension les périodes pendant lesquelles l'indépendant a bénéficié du droit passerelle. Enfin, il a adopté un projet visant à modifier la loi du

¹¹² Ce dernier est attribué aux indépendants qui, après avoir suspendu leur activité, la reprennent en subissant une perte d'au moins 10 % de leurs revenus.

¹¹³ Soit 2.583,38 euros pour un isolé et 3.228,20 euros pour un indépendant ayant charge de famille. Ce droit peut être demandé par tous les indépendants, aidants et conjoints-aidants qui ont été contraints d'arrêter leur activité en raison d'une décision prise par une autorité publique dans le cadre de la pandémie.



7 mai 2020¹¹⁴, laquelle introduisait le décumul en cas de combinaison de revenus SARS-Cov19¹¹⁵ et ces revenus. Ces mesures seront prolongées jusqu'au 31 mars 2021.

2.4 Soins de santé

En août 2020, l'Inami a estimé les dépenses liées à la crise de la Covid-19 à 360,9 millions d'euros¹¹⁶. En outre, les hôpitaux avaient également reçu une avance de 1 milliard d'euros. D'après les estimations actualisées, les dépenses provisoires s'élèvent à 3.526,0 millions d'euros, dont 2.229 millions d'euros pour des prestations dans le cadre de l'objectif budgétaire et 1.047 millions d'euros pour des prestations spécifiques en dehors de l'objectif budgétaire. Pour 2021, les coûts sont estimés provisoirement à 629,6 millions d'euros, dont 217,8 millions d'euros au sein de l'objectif budgétaire et 411,8 millions d'euros en dehors de celui-ci¹¹⁷.

Tableau – Dépenses estimées pour les soins de santé liées à la crise de la Covid-19 (en millions d'euros)

Mesure	Cahier 2020 relatif à la sécurité sociale	Estimations ajustées 2020	Budget 2021
Prestations spécifiques	360,9	1.047,0	411,8
Achat de matériel de protection pour les prestataires de soins	168,9	287,8	0,0
Adaptation des forfaits des infirmiers pour les soins à domicile (matériel de protection)	59,9	199,6	59,9
Remboursement des tests	46,7	380,0	294,8
Coûts liés aux centres de triage et de prélèvements en vue des tests	32,9	116,8	50,4

¹¹⁴ Portant des mesures exceptionnelles dans le cadre de la pandémie en matière de pensions, pensions complémentaires et autres avantages complémentaires.

¹¹⁵ Dans le cas du régime des indépendants, il s'agit du droit passerelle en faveur des indépendants visés au chapitre 3 de la loi du 23 mars 2020 modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant les mesures temporaires dans le cadre du SARS-Cov19 en faveur des travailleurs indépendants.

¹¹⁶ Voir : Cour des comptes, « Incidence de la crise sanitaire liée à la Covid-19 sur les recettes et dépenses de la sécurité sociale », 17^e Cahier – Partie II – Cahier 2020 relatif à la sécurité sociale, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, septembre 2020, www.rekenhof.be.

¹¹⁷ Pour les dépenses liées à la Covid-19 effectuées en dehors de l'objectif budgétaire, l'Inami reçoit une dotation à la charge de l'État fédéral via la provision interdépartementale « Covid ».



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/68

Autres	52,5	62,8	6,7
Prestations au sein de l'objectif budgétaire	0,0	2.229,0	217,8
Hôpitaux	0,0	2.229,0	0,0
Renforcement de l'offre de soins psychologiques	0,0	0,0	200,0
Séances de psychologie de première ligne pour tous les groupes d'âge	0,0	0,0	16,7
Transport depuis et vers les hôpitaux	0,0	0,0	1,1
Total	360,9	3.276,0	629,6

Source : Cour des comptes, à partir de notes de l'Inami

2.4.1 Prestations spécifiques

L'Inami reçoit des moyens de la provision interdépartementale « Covid » pour financer les dépenses relatives aux prestations spécifiques en 2020. La Cour des comptes souligne que les estimations des prestations spécifiques pour 2021 intègrent uniquement les dépenses attendues pour le premier trimestre sans reprendre plusieurs dépenses supplémentaires, telles que les mesures spécifiques pour les groupes vulnérables, le coût de la vaccination ou le coût des tests antigéniques, par exemple.

2.4.2 Prestations au sein de l'objectif budgétaire

Hôpitaux

En 2020, une intervention financière exceptionnelle est accordée aux hôpitaux pour couvrir les dépenses supplémentaires liées à la crise de la Covid-19. En attendant le règlement définitif, ils ont reçu une avance de 2 milliards d'euros en vertu de l'arrêté royal n° 10 du 19 avril 2020¹¹⁸. L'arrêté royal du 30 octobre 2020¹¹⁹ contient les règles de fixation et de paiement de l'intervention ainsi que pour le décompte des avances¹²⁰. En vertu de cet arrêté royal, l'intervention couvre notamment :

- les frais d'infrastructure et d'exploitation supplémentaires des hôpitaux à la suite de la crise sanitaire (montant forfaitaire) ;

¹¹⁸ Arrêté royal n° 10 du 19 avril 2020 permettant l'octroi, les modalités de répartition et de liquidation d'une avance aux hôpitaux généraux dans le cadre de l'épidémie de coronavirus Covid-19.

¹¹⁹ Arrêté royal du 30 octobre 2020 fixant les modalités d'octroi d'une intervention financière fédérale exceptionnelle aux hôpitaux dans le cadre de l'épidémie de coronavirus Covid-19.

¹²⁰ Ce décompte sera effectué en deux étapes : un décompte provisoire pour les coûts des deux semestres de 2020, respectivement fin 2020 et en juin 2021, et un décompte définitif fin 2023. Si les coûts supportés par l'hôpital sont supérieurs à l'avance reçue, la différence sera versée à l'hôpital. Dans le cas contraire, l'hôpital pourra conserver le montant de l'avance.



- les dépenses courantes des hôpitaux sur la base d'un pourcentage d'une « activité normale » pour compenser la baisse des revenus habituels ;
- les activités supplémentaires des prestataires de soins dans le cadre de la Covid-19, telles que la permanence aux urgences et aux soins intensifs, la coordination médicale, l'hygiène dans les hôpitaux, la formation relative à l'épidémie, etc., qui ne sont pas couvertes par le financement habituel ;
- la réservation de lits pour des patients Covid-19 et l'implication des prestataires de soins dans des activités médicales extraordinaires.

Les dépenses supplémentaires pour les hôpitaux vont de pair avec un seuil d'activités inférieur, étant donné que les soins non urgents devraient être reportés (soit obligatoire, soit parce que la capacité était nécessaire pour le traitement des patients Covid-19). D'après les estimations de l'Inami, l'intervention supplémentaire se situerait entre 960 millions d'euros (baisse des activités de 10%) et 2,4 milliards d'euros (baisse des activités de 40%)¹²¹. D'après le gouvernement, ces dépenses supplémentaires n'entraîneraient pas de dépassement de l'objectif budgétaire, parce que les dépenses relatives aux prestations non liées à la Covid-19 seront inférieures aux estimations.

Aucun coût supplémentaire n'a (provisoirement) été estimé pour les hôpitaux en 2021.

Autres prestations

En 2021, les prestations relatives à l'amélioration de l'offre de soins psychologiques (200 millions d'euros), à l'élargissement des soins psychologiques de première ligne à toute la population (+16,7 millions d'euros¹²²) et au transport de patients depuis et vers les hôpitaux seront remboursées.

3 Commentaires sur les mesures du gouvernement

3.1 Remarque générale

Le gouvernement a, dans le cadre de l'élaboration du projet de budget 2021, adopté différentes mesures en matière de pensions (relèvement de la pension minimum, suppression de la correction de la pension des indépendants, etc.). Ces mesures font l'objet de l'article 68 du projet de loi-programme.

3.2 Mesures spécifiques

3.2.1 Inami-Soins de santé

L'objectif budgétaire 2020, qui avait été fixé initialement à 27.654,5 millions d'euros, a été relevé à 27.975,9 millions d'euros en cours d'année pour tenir compte des dépenses

¹²¹ Pour le premier semestre 2020, l'Inami estime les dépenses liées à la crise de la Covid-19 effectuées au sein de l'objectif budgétaire à 1.408,7 millions d'euros (987,3 millions d'euros pour les hôpitaux et 421,4 millions d'euros pour les soins ambulatoires en dehors des hôpitaux).

¹²² En 2020, cette prestation sera remboursée dans le cadre des prestations spécifiques Covid-19 (dépenses estimées : 12,5 millions d'euros, comprises dans la rubrique « autres »).



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/70

supplémentaires liées aux infirmiers (au sein et en dehors des hôpitaux) dans le cadre du Fonds Blouses blanches¹²³ (2020 : 236,6 millions d'euros, 2021 : 274,4 millions d'euros).

L'objectif budgétaire pour 2021 s'élève à 30.073,6 millions d'euros (+7,50 % par rapport à l'objectif ajusté de 2020). la revalorisation des soins psychologiques : 200 millions d'euros (dans le cadre des mesures de lutte contre la crise de la Covid-19). L'augmentation découle de l'application de la norme de croissance (405,5 millions d'euros) de l'indexation (227,3 millions d'euros) et de la prise en compte de dépenses supplémentaires ;

- la revalorisation des soins psychologiques : 200 millions d'euros (dans le cas des mesures de lutte contre la crise du Covid-19) ;
- l'élargissement des soins psychologiques de première ligne : 16,7 millions d'euros ;
- la première phase de l'adaptation des échelles salariales pour le personnel des hôpitaux conformément aux propositions de l'Institut de classification de fonctions (IF-IC), telles qu'elles figurent dans l'accord social conclu le 7 juillet 2020 pour le secteur des soins de santé fédéral : 350 millions d'euros ;
- les montants de rattrapage pour les hôpitaux et les montants pour les litiges juridiques : 394,4 millions d'euros.
- l'introduction de l'attestation électronique (eAttest) pour les médecins et les dentistes : 65,8 millions d'euros ;
- les dépenses supplémentaires en 2021 pour les médicaments soumis à un accord entre l'INAMI et les entreprises pharmaceutiques : 179,1 millions d'euros¹²⁴

L'accord de gouvernement prévoit aussi une économie de 150 millions d'euros dans le secteur des médicaments. D'après le gouvernement, ces économies doivent reposer sur trois lignes de force :

- des mesures structurelles réalisables à court terme pour favoriser la concurrence, augmenter la part des médicaments bon marché et faire baisser le prix des anciens médicaments (économie estimée à 48 millions d'euros) ;
- une série de mesures impliquant les prescripteurs, les pharmaciens, les hôpitaux et les organismes assureurs ou pour lesquelles des procédures au sein de la Commission de remboursement des médicaments sont nécessaires (économie visée : 100 millions d'euros par an, à mettre en œuvre) ;
- l'introduction d'un mécanisme de responsabilisation budgétaire du secteur pour atteindre les économies préconisées et répartir équitablement les efforts en matière d'économie entre les différents segments du marché (ambulatoire, hôpitaux), tout en tenant compte de leur dynamique en termes de croissance et d'innovation.

¹²³ En ce qui concerne les objectifs du Fonds Blouses blanches, voir Cour des comptes, Partie I, Chapitre 2 – « Budget 2019 », 17^e Cahier – Partie II – Cahier 2020 relatif à la sécurité sociale, point 2.3.1.

¹²⁴ Dans le cadre de ces contrats (article 111(81)), les entreprises s'engagent à compenser une partie du coût à l'INAMI en contrepartie du remboursement du médicament. Dans l'objectif budgétaire, la partie compensée est considérée comme un montant qui est ajouté au-delà de la norme de croissance. En 2020, cette compensation a été estimée à 697 millions d'euros et en 2021 à 876,1 millions d'euros.



Pour garantir la réalisation des économies, le système de *clawback*¹²⁵ sera modifié.

3.2.2 Pensions

Relèvement progressif de la pension minimum pour carrière complète et incomplète

La mesure prévoit un relèvement progressif sur quatre années des minima de pensions de l'ensemble des régimes.

Le coût de cette mesure pour 2021 est estimé à 296,4 millions d'euros. Il se répartit entre les divers régimes de la manière suivante :

- Salariés : 183,21 millions d'euros ;
- Indépendants : 92,7 millions d'euros ;
- Fonctionnaires : 20,4 millions d'euros.

Il y a lieu de noter qu'il s'agit d'une augmentation brute (avant retenues fiscales). Le gouvernement escompte, sur la base de calculs du BFP¹²⁶, un retour fiscal de 35 %. Il en résulte dès lors que le coût de 296,4 millions d'euros pourrait dès lors être ramené à 179,4 millions d'euros pour 2021. Le détail du calcul n'a pas été communiqué à la Cour.

Le coût global de cette mesure pour la période 2021-2024 est estimé à 1.278,3 millions d'euros pour les régimes salariés, à 445,9 millions d'euros pour les indépendants et à 95 millions d'euros pour le régime des fonctionnaires.

L'augmentation réelle du montant minimal de 2020 sera de 11,03 % pour la période 2021-2024. Cette mesure concernerait environ 830.000 pensionnés pour l'exercice 2021. La Cour ne dispose pas de l'information permettant de distinguer le nombre de pensionnés concernés par régime.

Ce coût concerne l'augmentation réelle du montant minimum. Il ne tient pas compte du coût supplémentaire résultant de l'application des mesures bien-être (+1 %) et de l'indexation (+2 %).

Si l'on tient compte de tous les paramètres (augmentation du montant minimum, application du bien-être et indexation), l'augmentation s'élèverait à 22 %¹²⁷. Le coût global supplémentaire est estimé à 600 millions d'euros pour 2021 et à 3 milliards d'euros sur la période 2021-2024 (pour les trois régimes).

¹²⁵ Le *clawback* fait référence au prélèvement à verser par les entreprises pharmaceutiques lorsque les dépenses relatives aux médicaments sont supérieures à l'enveloppe (fixée préalablement).

¹²⁶ Une retenue fiscale est opérée à partir de 1.305 euros.

¹²⁷ Cette augmentation globale inclut une hypothèse de trois indexations et de quatre adaptations bien-être.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/ 72

Neutralisation de l'augmentation des pensions minima en ce qui concerne les seuils pour les cotisations AMI et SOL

Le gouvernement s'est engagé à adapter les seuils de la cotisation de solidarité et de la cotisation AMI pour éviter que l'augmentation de pouvoir d'achat liée à l'augmentation de la pension minimum ne soit réduite du fait de la charge de ces cotisations.

Pour l'exercice 2021, le cabinet de la ministre des Pensions estime l'incidence budgétaire (recettes moindres) de la mesure à 32,5 millions d'euros pour l'ensemble des pensions (pension minimum ou non). Sur la base d'une augmentation de la population des pensionnés de 1,69 %, cette mesure concernerait 120.000 pensionnés.

Ce manque à gagner en termes de recettes de 32,5 millions d'euros ne concerne que le régime des salariés. L'incidence pour certains régimes de pensions publiques et pour les indépendants n'a pas encore été calculée.

3.2.3 Chômage

Réduction du budget de missions (hors chômage) :

Le conseil des ministres a décidé d'imposer à l'Onem une diminution de son budget de missions, à partir de l'exercice 2022, à hauteur de 25 millions d'euros en 2022, de 50 millions d'euros en 2023 et de 100 millions d'euros en 2024. Cette mesure exclut toute réduction des dépenses de missions liées au chômage.

L'Onem estime que cet objectif budgétaire représente une économie annuelle linéaire de 2 % de ses dépenses de missions par rapport à 2020.

La Cour des comptes n'a pas reçu d'information sur les mesures qui seront mises en œuvre pour atteindre cet objectif. Le cabinet du ministre du Travail a indiqué que des stratégies spécifiques seraient élaborées en 2021, en vue d'une prise d'effet à partir de l'exercice budgétaire 2022.

Augmentation des minima chômage :

Le conseil des ministres a décidé d'une revalorisation annuelle de 1,125% au cours de la période 2021 à 2024 des minima pour les bénéficiaires d'allocations de chômage complet.

En sa séance du 5 novembre 2020, le comité de gestion de l'Onem a estimé l'incidence de cette mesure à 134 millions d'euros d'ici 2024.

3.2.4 Indemnités d'incapacité de travail

Deux mesures entraînent des dépenses supplémentaires de l'assurance indemnité en 2021.

La première mesure, qui vise à relever les indemnités pour incapacité de travail afin de les amener au montant minimum pour les travailleurs réguliers à partir du début de l'incapacité de travail, sera mise en œuvre en plusieurs phases. En 2021, le montant minimum sera accordé à partir du cinquième mois d'incapacité de travail (au lieu du septième mois, comme c'est encore le cas actuellement). Les dépenses supplémentaires sont estimées à environ un quart du coût total de 171,9 millions d'euros pour l'octroi du montant minimum à partir du



premier jour d'incapacité de travail. L'Inami a effectué ses estimations, sur la base d'un scénario selon lequel tous les travailleurs en incapacité de travail recevront en 2021 le montant minimum à partir du cinquième mois de leur incapacité.

L'autre mesure concerne l'augmentation graduelle du congé de naissance de dix à vingt jours. Le coût de l'augmentation à concurrence de cinq jours en 2021 a été estimé par l'Inami à 35,1 millions d'euros (30 millions d'euros pour l'ONSS-Gestion globale et 5,1 millions d'euros pour l'Inasti-Gestion globale) contre 40,1 millions d'euros dans les notifications.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/74

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

ADRESSE

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

TÉL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.courdescomptes.be



Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2021



Goedgekeurd in algemene vergadering van het Rekenhof van 23 november 2020

INHOUD

Inleiding	5
Deel I	6
Algemene toelichting	6
1 Schematische voorstelling in miljoen euro (volgens de algemene toelichting)	6
2 Macro-economische parameters	7
3 Algemene toelichting en ontwerpbegrotingsplan in het Europees kader	8
3.1 Algemene context	8
3.2 Het stabiliteitsprogramma 2020 van België	9
3.3 Het ontwerpbegrotingsplan 2021 van België	9
3.3.1 Europese financieringen	9
3.3.2 Het ontwerpbegrotingsplan van oktober 2020	10
3.3.2.1 Gezamenlijke overheid	10
3.3.2.2 Federale Staat en sociale zekerheid (entiteit I)	11
3.3.2.3 Budgettaire inspanning	12
3.3.2.4 Nieuw beleid	13
4 Budgettair meerjarenkader	13
4.1 Meerjarenprogrammering	13
4.2 Houdbaarheid van de overheidsschuld op middellange termijn	15
5 Begrotings- en vorderingensaldo	16
5.1 Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid	16
5.2 Begrotings- en vorderingensaldo van de sociale zekerheid	20
5.3 Vorderingensaldo van entiteit I	20
5.4 Vorderingensaldo van entiteit II	21
6 Structureel saldo	21
7 Naleving van de Europese verplichtingen m.b.t. de opmaak van de federale ontwerpbegroting	22
8 Met de federale overheid te consolideren instellingen	23
Administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie (ADBA), administratieve openbare instellingen met ministerieel beheer (AOI MB) en administratieve openbare instellingen met beheersautonomie (AOI BA)	23
Deel II	24
Ontvangsten entiteit I	24
Hoofdstuk I	24
Ontvangsten van de federale overheid	24
1 Algemene evolutie van de ontvangsten	24

2	Fiscale ontvangsten	25
2.1	Evolutie van de kasontvangsten	25
2.2	Basisraming van de FOD Financiën	26
2.2.1	Algemeen	26
2.2.2	Raming van de verwachte ontvangsten 2020 (ESR)	27
2.2.3	Raming van de basisontvangsten voor 2021 (ESR)	28
2.3	Fiscale ontvangsten na het begrotingsconclaaf (ESR-basis)	28
2.4	Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen	28
2.4.1	Aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen	29
2.4.2	Weerslag van de COVID-19-maatregelen	29
2.4.3	Nieuwe fiscale maatregelen	34
3	Niet-fiscale ontvangsten	38
	Hoofdstuk II	40
	Ontvangsten van de sociale zekerheid	40
1	Algemene evolutie van de ontvangsten	40
2	Eigen ontvangsten	41
2.1	Bijdragen van de RSZ-Globaal Beheer	41
2.2	Ontvangsten van het RSVZ	43
2.3	Strijd tegen de sociale fraude	43
3	Financiering van de sociale zekerheid door de overheden	43
3.1	Dotaties en toelagen van de overheden	43
3.2	Alternatieve financiering	45
	Deel III	47
	Uitgaven van entiteit I	47
	Hoofdstuk I	47
	Algemene uitgavenbegroting	47
1	Door de regering goedgekeurde maatregelen	47
1.1	Besparingen op de primaire uitgaven	47
1.2	Investeringsuitgaven	47
2	Primaire uitgaven en intrestlasten (functionele benadering)	48
2.1	Algemeen overzicht van de uitgavenkredieten	48
2.2	Autoriteitscel (29 miljard euro aan vereffeningen)	51
2.2.1	Dotaties en subsidies (18,9 miljard euro aan vereffeningen)	51
2.2.2	Personeelsuitgaven (5,8 miljard euro)	52
2.2.3	Andere uitgaven	53
2.3	Sociale Cel (28,7 miljard euro aan vereffeningen)	53
2.4	Economische Cel (4,7 miljard euro aan vereffeningen)	53
2.5	Interdepartementale provisies (2,7 miljard euro aan vastleggingen, 1,8 miljard euro aan vereffeningen)	54
2.6	Financiering van de Europese Unie (7,7 miljard euro)	55

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2020 / 4

2.7	Beheer van de schuld (14,9 miljard euro)	55
3	Verdeling van de algemene uitgavenbegroting voor het jaar 2021	55
4	Bijzondere opmerkingen	56
4.1	Internationale verbintenissen	57
4.1.1	"Defence Investment Pledge" van de NAVO (verbintenis om uitgaven inzake defensie te doen)	57
4.2	Ontwikkelingssamenwerking	58
4.3	Klimaatresponsabiliseringsmechanisme	58
4.4	Regie der Gebouwen	59
4.4.1	Kapitaaloverdrachten	59
4.4.2	Inkomensoverdrachten	60
		61
	Hoofdstuk II	62
	Uitgaven van de sociale zekerheid	62
1	Algemene evolutie van de uitgaven	62
2	Impact van de COVID-19-crisis	63
2.1	Werkloosheidsuitkeringen	63
2.2	Uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid (werknemers en zelfstandigen)	64
2.3	Overbruggingsrecht voor zelfstandigen	65
2.4	Geneeskundige verzorging	66
2.4.1	Specifieke prestaties	67
2.4.2	Verstrekingen binnen de begrotingsdoelstelling	67
3	Bespreking van de regeringsmaatregelen	68
3.1	Algemene opmerking	68
3.2	Specifieke maatregelen	68
3.2.1	RIZIV-Geneskundige Verzorging	68
3.2.2	Pensioenen	69
3.2.3	Werkloosheid	70
3.2.4	Uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid	71

Inleiding

In overeenstemming met de bepalingen van artikel 54 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat en in het raam van zijn informatieopdracht inzake begrotingsaangelegenheden, bezorgt het Rekenhof de Kamer van Volksvertegenwoordigers de commentaren en opmerkingen waartoe het onderzoek van de ontwerpen van staatsbegroting voor het jaar 2021 aanleiding gaf.

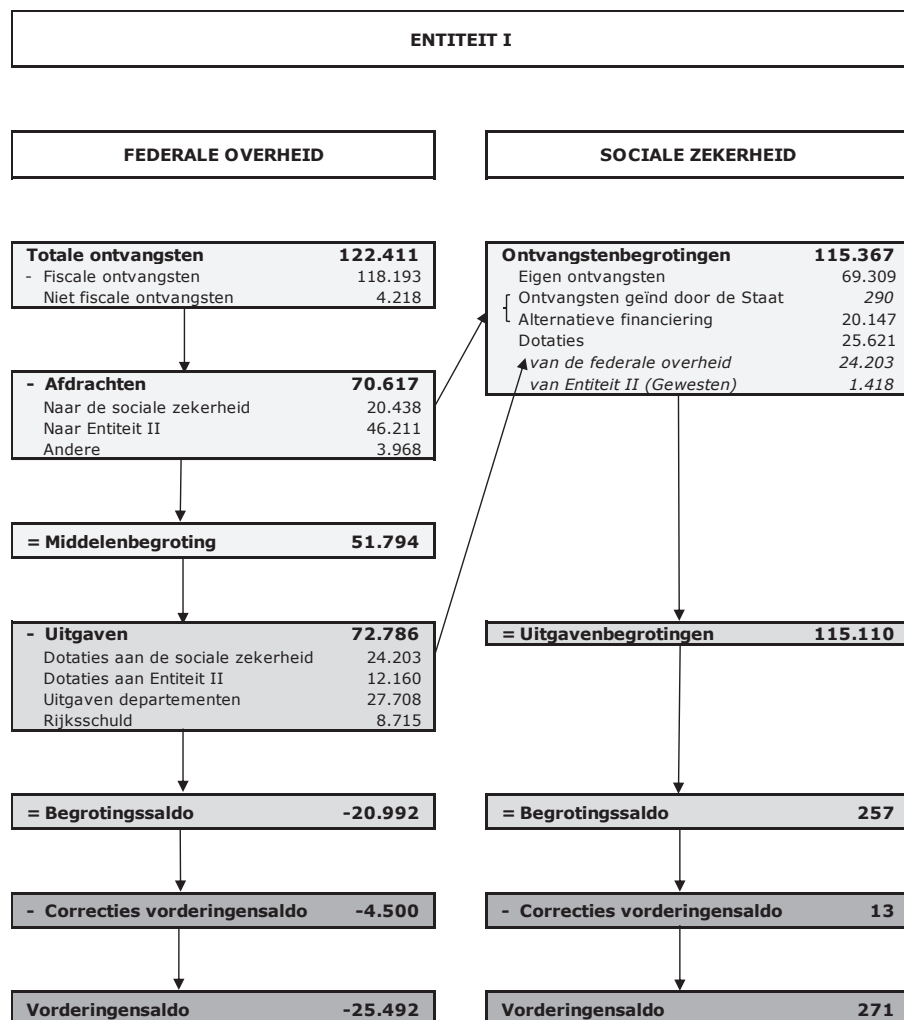
De algemene toelichting, de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting werden op 13 november 2020 bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers ingediend.

¹ *Parl. St. Kamer, 13 november 2020, DOC 55 1576/001 (algemene toelichting), Parl. St. Kamer, 13 november 2020, DOC 55 1577/001 (middelenbegroting), Parl. St. Kamer, 13 november 2020, DOC 55 1578/001 (algemene uitgavenbegroting).*

DEEL I

Algemene toelichting

1 Schematische voorstelling in miljoen euro (volgens de algemene toelichting)



2 Macro-economische parameters

De regering baseert zich voor de opmaak van de begroting 2021 op het verslag van het Monitoringcomité van 6 oktober 2020 (hierna het monitoringverslag van 6 oktober 2020)². Dit rapport actualiseert de ramingen voor 2020 en 2021 uit het verslag van het Monitoringcomité van 17 juli 2020³. Het betreft ramingen bij ongewijzigd beleid. Het Monitoringcomité steunt zich voor zijn monitoringverslag van 6 oktober 2020 op de macro-economische parameters van de economische begroting van 10 september 2020 van het Federaal Planbureau (FPB)⁴.

Economische groei

De coronapandemie trof de wereldeconomie hard waardoor deze in een economische recessie verzeilde. Het FPB raamt in de economische begroting van 10 september 2020 dat de Belgische economie in 2020 zal krimpen met 7,4% van het bbp maar zich in 2021 gedeeltelijk zal herstellen met een groei van 6,5%⁵ van het bbp. Het FPB wijst er echter ook op dat de vooruitzichten uiterst onzeker zijn omdat de pandemie nog niet onder controle is⁶.

De Europese Commissie raamt meer recent voor 2020 en 2021 de groei voor België op respectievelijk -8,4% en +4,1% van het bbp⁷. De Europese Commissie houdt daarin al rekening met de sluiting van de horeca van 19 oktober 2020. De commissie stelt daarnaast dat door nieuwe beperkingen de groei nog verder kan afremmen.

Vanaf 2 november 2020 moesten in België opnieuw alle niet-essentiële winkels sluiten en de sociale contacten verder worden beperkt. Bij het ingaan van de maatregelen had de federale overheid haar begrotingsconclaaf beëindigd. De federale begroting houdt dus geen rekening met de effecten van de nieuw lockdownmaatregelen⁸. Het FPB zal in februari 2021 nieuwe ramingen opmaken⁹.

Door de grote onzekerheid over het verloop van de pandemie kunnen vooruitzichten vlug door de feiten achterhaald zijn. De recente ontwikkelingen zullen allicht echter een neerwaartse impact hebben op de economische activiteit en zorgen voor een verdere

² Monitoringcomité, 6 oktober 2020, *Actualisatie 2020-2021 op basis van de economische begroting van september 2020*.

³ Monitoringcomité, 17 juli 2020, *Raming 2020, Meerjarenraming 2021-2024*.

⁴ Het comité steunde zich voor zijn monitoringverslag van 17 juli 2020 op de economische begroting van 5 juni 2020 en de economische vooruitzichten 2020-2025 van 23 juni 2020 van het FPB. Het FPB actualiseerde in september 2020 ook zijn economische vooruitzichten 2020-2025.

⁵ In de economische begroting van 5 juni 2020 was dit nog respectievelijk -10,6% en +8,2%.

⁶ De economische begroting van september houdt geen rekening met een tweede Belgische lockdown noch met een harde brexit. Om de harde brexit te vermijden, hebben de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk nog tot 31 december 2020 de tijd om een nieuw kader op punt te stellen.

⁷ *European Economic Forecast*, herfst 2020, p. 84-85.

⁸ Een daling van de groei met 1% heeft een theoretische impact van 0,61% van het bbp op het vorderingensaldo en het structureel saldo van België (waarvan 0,41% van het bbp voor entiteit I). Zie ook de beschrijving van de gevoeligheid van de overheidsfinanciën van entiteit I voor een wijziging in bbp-groei op p. 59 van de algemene toelichting.

⁹ De Nationale Bank van België (NBB) zal van haar kant begin december nieuwe ramingen bekend maken.

verslechtering van de overheidsfinanciën¹⁰. De algemene toelichting stelt een opvolging van de macro-economische vooruitzichten bij de volgende begrotingscontrole voorop¹¹.

Inflatie

In zijn economische begroting van september 2020 raamt het FPB de toename van de consumptieprijsindex voor 2021 op 1,4%¹² en van de gezondheidsindex op 1,3%¹³ met een overschrijding van de spilindex in augustus 2021¹⁴. Het verslag van het monitoringcomité van 6 oktober houdt hiermee rekening.

De voorliggende ontwerpbegroting gaat uit van de overschrijding van de spilindex in oktober 2021. Hierdoor zouden de uitgaven 81,9 miljoen euro lager liggen.

Volgens de meest recent maandelijks inflatievooruitzichten van 3 november 2020 van het FPB zal de spilindex waarschijnlijk pas in november 2021 worden overschreden. Hierdoor zouden de uitgaven nog ruim 40 miljoen euro lager kunnen liggen aangezien de sociale uitkeringen en de wedden van het overheidspersoneel respectievelijk in november 2021 en januari 2022 zouden worden aangepast.

3 Algemene toelichting en ontwerpbegrotingsplan in het Europees kader

3.1 Algemene context

De gezondheidscrisis heeft aanzienlijke gevolgen gehad voor de economie van de Europese lidstaten. Teneinde deze uitzonderlijke situatie het hoofd te bieden, heeft de Europese Commissie in maart 2020 een beroep gedaan op de algemene ontsnappingsclausule waarin het Stabiliteits- en Groeipact voorziet.

Die clausule, die nooit eerder werd geactiveerd, kan worden aangewend in het geval van een ernstige economische recessie die de hele Europese Unie treft. Ze staat de lidstaten toe tijdelijk en op een gecoördineerde manier af te wijken van hun budgettaire verplichtingen.

Deze situatie schorst de procedures niet waarin de Europese teksten voorzien inzake budgettaire governance, maar leidt tot een ander onderzoek van de door de lidstaten geformuleerde begrotingsvoorstellen. Concreet gaat de Commissie verder met het onderzoek van de percentages van het nominaal tekort en de overheidsschuld, maar bestraft ze de lidstaten niet wanneer deze die criteria niet in acht nemen. Bovendien beoordeelt de

¹⁰ De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) stelde in zijn *Economic Outlook* van juni 2020 dat de impact van een tweede Belgische lockdown in 2020 op de groei van België kon oplopen tot ruim 2% in 2020 en 3% in 2021 (de volgende publicatie van de *Economic Outlook* is op 1 december 2020 gepland). De OESO stelde dus dat het bbp 2021 hierdoor ruim 5% lager kan zijn.

¹¹ Algemene toelichting, p. 72.

¹² Ook de Europese Commissie raamt in zijn herfstvooruitzichten de toename van de consumptieprijsindex voor 2021 op 1,4%.

¹³ Tegenover respectievelijk 0,8% en 1,1% in 2020.

¹⁴ De laatste overschrijding van de spilindex dateert van februari 2020. De sociale uitkeringen en de bezoldigingen zijn aangepast met 2% in respectievelijk maart en april 2020.

Commissie voorlopig niet langer de criteria betreffende het structureel saldo en de evolutie van de netto primaire uitgaven.

Daarnaast preciseerde de Europese Commissie dat de lidstaten werd toegestaan bij wijze van uitzondering alle nodige maatregelen te treffen om de pandemie doeltreffend te bestrijden en de maatschappelijke en economische gevolgen ervan in te dijken, op voorwaarde evenwel dat die maatregelen tijdelijk van aard zouden zijn. De Commissie moedigt de lidstaten ook aan zowel publieke als private investeringen te stimuleren en het gezondheidssysteem veerkrachtiger te maken. De toegestane uitgaven passen dus in het kader van een door de Europese instanties gecoördineerd en omschreven beleid.

De aangenomen maatregelen mogen de leefbaarheid op middellange termijn van de overheidsfinanciën niet in gevaar brengen. De lidstaten zijn overigens verplicht, zodra de economische omstandigheden dat toelaten, opnieuw een voorzichtige budgettaire houding in te nemen die de houdbaarheid van hun schuld garanderen.

In het voorjaar van 2021 zal de Commissie nogmaals nagaan of de economische omstandigheden een verlenging van de algemene ontsnappingsclausule rechtvaardigen.

3.2 Het stabiliteitsprogramma 2020 van België

Op 6 april 2020 publiceerde de Europese Commissie richtlijnen voor een vereenvoudigde voorstelling van de stabiliteits- en convergentieprogramma's voor het jaar 2020. In overeenstemming met die richtlijnen bevatten de programma's voor 2020 van de lidstaten economische vooruitzichten, een raming van de begrotingsaggregaten en een overzicht van het geïmplementeerde beleid om het hoofd te bieden aan de gevolgen van de gezondheidscrisis en om de economie weer op gang te brengen. Ook beperken de lidstaten hun programma's tot twee jaar in plaats van vier zoals voorheen.

België diende zijn stabiliteitsprogramma in bij de Europese Commissie op 30 april 2020. Overeenkomstig het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 was dat programma vooraf voorgelegd aan het Overlegcomité, dat er akte van heeft genomen op 29 april 2020.

De informatie in het programma berust op de financiële gegevens die toentertijd beschikbaar waren, inzonderheid de economische vooruitzichten van de Nationale Bank van België (NBB) en van het FPB van 8 april 2020, alsook het advies van de Hoge Raad van Financiën van 27 april 2020. De evolutie van de pandemie heeft die economische vooruitzichten achterhaald, evenals de budgettaire gevolgen van de reacties van de overheden. Bijgevolg moeten de reikwijdte en de relevantie van het stabiliteitsprogramma sterk worden gerelativeerd.

3.3 Het ontwerpbegrotingsplan 2021 van België

3.3.1 Europese financieringen

Tussen maart en oktober 2020 hebben de Europese autoriteiten diverse instrumenten ontwikkeld om de gevolgen van de pandemie op het vlak van gezondheid en economie aan te pakken en om de grondslagen van de economie structureel te verbeteren.

Zo heeft de Europese Raad in juli 2020 een algemeen herstelplan goedgekeurd, *Next Generation EU* genoemd. Het bevat een specifiek programma, *Faciliteit voor herstel en veerkracht*, van 723,8 miljard euro, deels in de vorm van leningen (385,9 miljard euro) en

deels in de vorm van subsidies (337,9 miljard euro). De implementatie van dit plan moet nog unaniem worden goedgekeurd door de 27 landen van de Unie.

Op basis van de thans gekende verdeelsleutel zou België 5,15 miljard euro aan subsidies kunnen ontvangen. Die zouden worden gestort tussen 2021 en 2026. België zou ook voor maximum 32,8 miljard euro aan leningen kunnen genieten.

Om de in dit Europese programma ingeschreven middelen te bekomen, moeten de Belgische overheden evenwel economische beleidsmaatregelen implementeren waarvan de doelstellingen zijn vastgelegd op Europees niveau, inzonderheid de realisatie van herstel- en ondersteuningsmaatregelen voor de economie en de uitvoering van een aantal investeringsprojecten, voornamelijk op het vlak van ecologische transitie en digitalisering.

In dat verband heeft de Europese Commissie België verzocht vóór 30 april 2021 een nationaal Plan voor Herstel en Veerkracht (PHV) voor te stellen. Dat Plan zal de publieke investeringsprojecten moeten omvatten waarvoor een Europese financiering wordt gevraagd. Ook zal het een overzicht moeten bieden van de geïmplementeerde beleidsmaatregelen in het kader van het programma *Next Generation EU*.

Momenteel moeten de verschillende Belgische overheden nog overleggen om de investeringsprojecten te selecteren die zullen worden voorgelegd aan de Commissie en om te bepalen hoe de financiële middelen onderling zullen worden verdeeld. Het Rekenhof wijst er overigens op dat de regering nog geen plan heeft goedgekeurd voor de verdeling van het federale deel over de verschillende FOD's. De vermelding in de algemene beleidsnota's van de bestemming van die financiële middelen voor de financiering van verschillende investeringsprojecten heeft bijgevolg slechts een indicatieve waarde.

Meer in het algemeen werden de lidstaten van de Europese Unie verzocht hun ontwerpbegrotingsplan zo te structureren dat de verbanden duidelijk zouden zijn tussen hun eigen beleidsdoelstellingen en de algemene doelstellingen die het programma *Next Generation EU* nastreeft. Daartoe bevat het ontwerpbegrotingsplan van België een specifiek punt (p. 55 e.v.). De inventaris van de maatregelen gaat echter niet vergezeld van een raming van de budgettaire impact ervan. Ook bevat hij geen overzicht van de door sommige deelstaatentiteiten goedgekeurde maatregelen. De Commissie zal tijdens het volgende Europees semester nagaan of die maatregelen zijn afgestemd op de geformuleerde aanbevelingen.

Tot slot creëerde de Europese Unie in 2020 een specifiek programma (het SURE-programma) dat bedoeld is om de stelsels tijdelijke werkloosheid te ondersteunen via door de lidstaten gegarandeerde leningen. België deed in oktober 2020 een beroep op dit hulpprogramma voor een globaal bedrag van 7,8 miljard euro.

3.3.2 Het ontwerpbegrotingsplan van oktober 2020

3.3.2.1 Gezamenlijke overheid

Volgens het ontwerpbegrotingsplan dat België op 30 oktober 2020 indiende bij de Europese autoriteiten zou het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid in 2020 -10,7% van het bbp bedragen, d.i. een verslechtering met 8,8% van het bbp tegenover het voorgaande jaar.

De schuldgraad zou oplopen tot 116,5% van het bbp, terwijl dat 98,1% was in 2019¹⁵. Het jaar 2021 zou worden gekenmerkt door een relatieve verbetering, te weten een vorderingensaldo van -6,9% van het bbp en een schuldgraad van 114,4% van het bbp.

Het structureel saldo zou -6,4% bedragen in 2020 en -5,6% in 2021, terwijl dit -2,7% was in 2019. Zoals eerder aangegeven, wordt dat saldo thans niet onderzocht door de Commissie.

De algemene verslechtering van 2020 vloeit voort uit de combinatie van verschillende factoren, te weten een vermindering van de fiscale ontvangsten en van de sociale bijdragen, een daling van het bbp en een toename van de overheidsuitgaven in het raam van de maatregelen inzake gezondheid en economie die werden goedgekeurd om de impact van de pandemie te beperken. Buiten de toekenning van garanties vermeldt het ontwerpbegrotingsplan dat de rechtstreeks hiervoor bestemde uitgaven in 2020 voor alle overheden samen 17,5 miljard euro bedragen (waarvan 12,8 miljard voor entiteit I).

De voor 2021 vastgestelde verbetering vindt haar oorsprong in de economische heropleving die zich zou moeten voordoen eens de pandemie onder controle is. Die verbetering blijft evenwel onzeker. Zo zijn de vooruitzichten betreffende de bbp-groei voor 2020 en 2021, zoals die in november 2020 werden opgesteld door de Europese Commissie (-8,4% en 4,1%), minder gunstig dan die waarop de regering zich baseerde om haar begrotingsramingen op te stellen in oktober 2020 (-7,4% en 6,5%). Het ontwerpbegrotingsplan kon evenmin rekening houden met het effect van de verstrengde maatregelen ingevolge de tweede golf van het coronavirus in oktober 2020, noch met de budgettaire impact van het steunpakket dat de regering goedkeurde op 6 november laatstleden.

Deze ongunstige evolutie kan in 2021 eveneens een invloed hebben op de kosten voor de maatregelen ter bestrijding van de gevolgen van de pandemie, die in het ontwerpbegrotingsplan op 3,2 miljard euro werden geraamd, waarvan 2,1 miljard euro voor entiteit I.

Op 18 november 2020 heeft de Europese Commissie haar advies over het Belgische begrotingsplan uitgebracht. Zij is van oordeel dat dit plan globaal genomen in overeenstemming is met de aanbevelingen van het laatste Europees Semester. Vanwege het hoge niveau van de overheidsschuld en het uit de pandemie voortvloeiende economische risico heeft de Commissie de Belgische overheden evenwel aanbevolen er zich op permanente wijze van te verzekeren dat hun begrotingsmaatregelen de houdbaarheid op middellange termijn van de openbare financiën niet in het gedrang te brengen en, indien nodig, klaar zijn om deze snel aan te passen om rekening te houden met de economische omstandigheden van het moment. De Europese Commissie raamt in haar herfstraming het vorderingensaldo voor de jaren 2020 en 2021 op respectievelijk -11,2% en -7,1% van het bbp.

3.3.2.2 Federale Staat en sociale zekerheid (entiteit I)

Voor de inwerkingstelling van de algemene ontsnappingsclausule lag het begrotingsbeleid van de federale regering in de lijn van de naleving van een traject richting een structureel evenwicht, onder de controle van de Europese instanties. Zoals aangegeven heeft de implementatie van de clausule die algemene aanpak voorlopig geschorst, aangezien de

¹⁵ In het raam van het Europees Semester moet België elk jaar ten laatste op 15 oktober een ontwerp van begrotingsplan voor het komende jaar indienen overeenkomstig artikel 6 van de Verordening (EU) 473/2013.

Commissie het structureel saldo niet heeft behouden als criterium voor de beoordeling van het begrotingsbeleid. Het begrotingssaldo van entiteit I is bijgevolg niet vastgelegd op basis van een structurele middellangetermijndoelstelling, zoals de voorbije jaren, maar vloeit voort uit de combinatie van een begrotingsinspanning die de regering zich oplegt en de implementatie van nieuwe beleidsmaatregelen. Die aanpak, ingegeven door de uitzonderlijke economische omstandigheden, is op zich niet onverenigbaar met de door de Europese Commissie opgelegde vereiste van houdbare overheidsfinanciën op middellange termijn. Zo zou volgens de algemene toelichting de tenuitvoerlegging van de budgettaire maatregelen het structureel saldo van entiteit I moeten verbeteren, van -5,2% van het bbp in 2020 naar -4,1% in 2021 en naar -3,2% in 2024.

Volgens de algemene toelichting zou het nominaal vorderingensaldo van entiteit I (federale Staat en sociale zekerheid) -25,0 miljard euro bedragen in 2021, dit is een minder gunstig saldo dan waarin was voorzien bij ongewijzigd beleid (-24,5 miljard euro)¹⁶. Dat resultaat is het gecombineerd gevolg van een inspanning van 1.334 miljoen euro, de implementatie van nieuwe beleidsmaatregelen (-1.917 miljoen euro, waarvan -406,9 miljoen euro voor de COVID-provisie¹⁷) en het uitstellen met twee maanden van de indexering van de lonen en de sociale toelagen (82 miljoen euro).

Er dient overigens in herinnering te worden gebracht dat in 500 miljoen euro worden voorzien voor de financiering van een Transformatiefonds bij de FPIM (programma 18.61.0 van de algemene uitgavenbegroting) en 200 miljoen euro voor investeringen, te realiseren op basis van middelen uit een nieuw organiek fonds (programma 06.41.1). Die twee uitgaven zouden echter geen impact mogen hebben op het vorderingensaldo van entiteit I, onder voorbehoud van een latere bevestiging door de Europese autoriteiten. Voor deze uitgaven wordt verwezen naar hoofdstuk III van het voorliggende verslag.

3.3.2.3 Budgettaire inspanning

De ministerraad van 23 oktober 2020 keurde een inspanning van 952 miljoen euro goed. Intussen integreerde de regering daarin de inkomsten uit de taks op effectenrekeningen, waardoor de inspanning in totaal 1,3 miljard euro bedraagt.

Het regeerakkoord bepaalt dat de begrotingsinspanning zal worden gespreid volgens deze verdeelsleutel: een derde uitgaven, een derde ontvangsten en een derde diversen. Het Rekenhof stelt vast dat de algemene toelichting geen informatie bevat over de verdeling van deze begrotingsinspanning over de verschillende categorieën.

Deze inspanning zal in 2021 voornamelijk worden geconcretiseerd door nieuwe fiscale ontvangsten (700 miljoen euro)¹⁸, door het opvoeren van de strijd tegen de fiscale en sociale

¹⁶ Het vorderingensaldo 2021 van entiteit I is weergegeven op p. 18 van de algemene toelichting. Het bedraagt 25.046 miljoen euro. Het is verdeeld over drie bedragen, namelijk: federale overheid (-25.492 miljoen euro), sociale zekerheid (+271 miljoen euro) en onverdeelde maatregelen (+175 miljoen euro).

¹⁷ Naast deze 406,9 miljoen euro bevat de COVID-provisie een bedrag van 500 miljoen euro dat principieel was goedgekeurd vóór het begrotingsconclaaf.

¹⁸ Het betreft voornamelijk de jaarlijkse taks op effectenrekeningen (391 miljoen euro), de maatregelen met betrekking tot de omzetting van de e-commerce richtlijnen (125 miljoen euro), btw en accijnzen op tabak (120 miljoen euro), het niet indexeren van de fiscale uitgaven (17 miljoen euro) en het beëindigen van de regularisaties (40 miljoen euro).

fraude (200 miljoen euro), door verminderingen van de primaire uitgaven (134 miljoen euro), vooral bij de personeels- en werkingskredieten, en door verminderingen van de uitgaven in geneesmiddelensector (150 miljoen euro).

Ook worden extra middelen verwacht uit een vlottere inning van de verkeersboetes en de penale boetes van Belgen en buitenlanders via Crossborder (100 miljoen euro).

Tot slot verwacht de regering dat de implementatie van de in het regeerakkoord opgenomen hervormingen de werkgelegenheidsgraad verhoogt tot 80% tegen 2030. Die stijging zal leiden tot terugverdieneffecten, die de regering op 50 miljoen euro raamt in 2021.

Die verschillende maatregelen zouden een structurele impact moeten hebben en zullen gedurende de hele legislatuur worden versterkt met jaarlijks een miljard euro (0,2% van het bbp). Daarnaast zal er ook een extra inspanning worden geleverd die afhankelijk is van de economische groei en van het economisch herstel.

3.3.2.4 Nieuw beleid

Naast de investeringsuitgaven (700 miljoen euro), die geen effect hebben op het vorderingensaldo, voorzagt de regering in nieuwe beleidsmaatregelen ten belope van 1,917 miljoen euro in 2021. Deze worden voornamelijk vertaald in sociale (706 miljoen euro) en fiscale maatregelen (454 miljoen euro), evenals in een toename van de primaire uitgaven (350 miljoen euro, zonder COVID). Het bedrag van die nieuwe beleidsmaatregelen zal in stijgende lijn gaan en zal 3,3 miljard euro bedragen in 2024, waarvan nagenoeg een derde (1,2 miljard euro) uitsluitend betrekking heeft op de verhoging van het minimumpensioen.

Ook heeft de regering een globale strategie geïmplementeerd voor de bestrijding van de gevolgen van de coronapandemie op het vlak van gezondheid en economie. In het voorliggende begrotingsontwerp vertaalt die strategie zich voornamelijk in de inschrijving van een provisie van 906,9 miljoen euro, waarvan een deel (406,9 miljoen euro) bedoeld is om de uitgaven voor de gezondheidszorg te dekken.

Deze punten worden nader toegelicht in de verschillende hoofdstukken van dit verslag.

4 Budgettair meerjarenkader

4.1 Meerjarenprogrammering

In de algemene toelichting is een budgettair meerjarenkader opgenomen dat de regeerperiode dekt. Het omvat een overzicht van de evolutie van de begrotingssaldi van entiteit I (federale Staat en sociale zekerheid) en het effect dat verwacht wordt van de maatregelen die bij het laatste begrotingsconclaaf werden aangenomen. Die cijfers houden geen rekening met de begrotingstoestand van de gemeenschappen, de gewesten en de lokale overheden, die nog geen meerjarenprojecties hadden opgesteld bij de opmaak van de toelichting.

Volgens dat overzicht zou het vorderingensaldo van entiteit I bij ongewijzigd beleid -21,4 miljard euro (-4% van het bbp) bedragen in 2024. De maatregelen die de regering heeft genomen, zouden dat saldo met 3,9 miljard euro verbeteren (-17,5 miljard euro, -3,3% van het bbp).

Om tot dat begrotingsresultaat te komen moet inzonderheid een gecumuleerde structurele inspanning van één miljard euro per jaar (0,2% van het bbp) worden geleverd. Om een dergelijke inspanning te concretiseren zullen constant nieuwe wettelijke bepalingen en een budgettaire opvolging moeten worden geïmplementeerd. Het Rekenhof kan thans dus niet verifiëren hoe reëel die inspanning is.

Het Rekenhof vestigt hoe dan ook de aandacht op de volgende punten:

- Er wordt tussen nu en 2024 voorzien in een structurele besparing van 600 miljoen euro op de personeels- en werkingskredieten van de verschillende besturen van de Staat. De colleges van de voorzitters en van de administrateurs-generaal moeten nog een meerjarenprogrammering opstellen voor de verdeling van die inspanning voor de jaren 2022 tot 2024.
- De notificaties van het begrotingsconclaaf wijzen er zonder verdere precisering op dat maatregelen zullen worden genomen om de inning van de ontvangsten en de betaling van de uitgaven die ressorteren onder de opdrachtenbegroting van de openbare instellingen van sociale zekerheid te verbeteren. Er is aan het college van administrateurs-generaal gevraagd tegen 2022 voorstellen te formuleren om het begrotingssaldo tegen 2024 structureel te kunnen verbeteren ten belope van 170 miljoen euro. Er moeten bovendien nog gelijkwaardige maatregelen worden gedefinieerd om de opdrachtenbegroting van de RVA structureel te verminderen met 100 miljoen euro.
- De regering baseert zich op de hypothese dat een internationaal akkoord inzake een *digital service* taks zal worden gesloten om vanaf 2023 een structurele ontvangst van 100 miljoen euro in te schrijven. De algemene toelichting stelt dat België bij ontstentenis van dat akkoord het initiatief zal nemen om zelf een dergelijke taks in te voeren.
- Vanaf 2023 wordt ook een structurele ontvangst van 300 miljoen euro verwacht bij wijze van minimumbelasting van multinationals. Die ontvangst zal echter afhangen van de uitkomst van de onderhandelingen van de OESO inzake hervormingen in de internationale belastingregels.

De regering wil overigens tegen 2030 komen tot een tewerkstellingsgraad van 80% van de actieve bevolking. In dat kader is ze van oordeel dat de van dat beleid verwachte terugverdieneffecten progressief zullen stijgen van 50 miljoen euro in 2021 naar 400 miljoen euro in 2024.

Om tot dat rendement te komen veronderstelt de regering dat er in 2021 2.500 en in 2024 20.000 extra personen aan het werk zullen gaan naar aanleiding van de maatregelen die zullen worden genomen om die doelstelling te realiseren. Het Rekenhof wijst er in dat verband op dat die cijfers enkel een beleidsintentie van de regering vertalen maar niet zijn gebaseerd op een specifieke macro-economische analyse. Er is thans nog geen precies tijdschema om die maatregelen ten uitvoer te leggen.

De regering was van oordeel dat voor entiteit I het van elke bijkomende job verwachte terugverdieneffect 22.000 euro per jaar bedroeg, een bedrag dat voorzichtigheidshalve werd teruggebracht naar 20.000 euro. Die raming werd geëxtrapoleerd op basis van een studie die de vorige regering in 2016 bestelde bij het FPB naar aanleiding van de invoering van de

taxshift³⁹. De regering heeft immers nog niet bepaald welke instrumenten ze wil gebruiken om de tewerkstellingsgraad te verhogen.

Naast het bovenvermelde bedrag van 400 miljoen euro, verwacht de regering eveneens terugverdieneffecten van het beleid inzake re-integratie op de arbeidsmarkt. Deze zouden 50 miljoen euro bedragen in 2022 en 200 miljoen euro in 2024. Gelet op de aan het Rekenhof bezorgde inlichtingen blijkt ook dat thans geen gedetailleerde raming van die terugverdieneffecten mogelijk is.

Het Rekenhof verwijst voor het overige naar de commentaar die het in de delen II en III van dit verslag formuleert in verband met het tussen 2021 en 2024 verwachte rendement van bepaalde beslissingen van het begrotingsconclaaf.

De regering heeft tot slot het principe goedgekeurd om jaarlijks een extra structurele inspanning te leveren van maximum één miljard euro (0,2% van het bbp). Die inspanning zal enkel gebeuren als de economische omstandigheden het toelaten. Wegens die onzekerheid heeft de regering geen rekening gehouden met deze tweede inspanning voor het ramen van de begrotingssaldi die van 2022 tot 2024 worden verwacht. De regering heeft de taks op effectenrekeningen echter opgenomen in de schijf 2022 van die extra inspanning.

4.2 Houdbaarheid van de overheidsschuld op middellange termijn

Volgens het INR bedroeg de Belgische overheidsschuld 467 miljard euro (98,1% van het bbp) in 2019. Op basis van de macro-economische parameters van het ontwerp-begrotingsplan van oktober 2020 zou de schuld in 2020 oplopen tot 513,7 miljard euro (116,5% van het bbp), of 46,7 miljard euro meer dan in 2019 en tot 537,3 miljard euro in 2021 (114,4% van het bbp), of 23,6 miljard euro meer dan in 2020.

De aangroei van de schuld in 2020 is zowel het gevolg van de stijging van het overheidstekort als van de uitzonderlijke daling van het bbp. De stijging van het overheidstekort vloeit voornamelijk voort uit een daling van de fiscale ontvangsten en van de sociale bijdragen, alsook uit de toegenomen uitgaven om de COVID-19-pandemie te bestrijden.

De ernst van de economische recessie en de omvang van het overheidstekort hadden een grote invloed op de financiering van de schuld.

In maart 2020 stegen de rentevoeten als gevolg van de situatie op de financiële markten. Na de tussenkomst van de Europese Centrale Bank (ECB) bereikten ze terug hun normale niveau. De ECB lanceerde in maart 2020 het *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP), een nieuw programma voor de terugkoop van overheidsschulden. Ze maakte ook intensiever gebruik van het oudere PSPP-programma (*Public Sector Purchase Programme*). Via die programma's kon speculatie tegen EU-lidstaten worden tegengegaan. Hierdoor stabiliseerden de financiële markten, wat de rentevoeten gunstig beïnvloedde. In september 2020 had de ECB 23,6 miljard euro van de Belgische schuld overgekocht via die twee programma's.

³⁹ Federaal Planbureau, Netto-terugverdieneffecten voor de sociale zekerheid van de arbeidskostenverminderingen zoals beslist in het kader van de taxshift in de veronderstelling van een ex ante equivalente verhoging van de fiscale heffingen, juli 2021, rapport 11301.

De Europese Commissie voerde van haar kant het SURE-programma in. Dit nieuw instrument moet de lidstaten helpen de jobs en de werknemers te beschermen die door de COVID-19-pandemie worden getroffen. In oktober 2020 ging België in het raam van dat programma een lening van 7,8 miljard euro aan, waarvan 6,2 miljard euro voor de federale Staat.

De impliciete rentevoet van de Belgische overheidsschuld stemt overeen met de gewogen gemiddelde rentevoet en zou normaal gezien verder dalen van 1,8% in 2020 naar 1,6% in 2021. Voor het federale niveau alleen evolueerde de rentevoet van 3,81% in 2011 naar 1,8% in 2020, terwijl de gemiddelde looptijd van de leningen in 2020 verlengde tot 10,2 jaar. Deze beliep in 2009 zes jaar.

Die dubbele tendens beïnvloedde gunstig de evolutie van de kosten van de overheidsschuld en meer in het bijzonder van de federale overheidsschuld. Volgens het Federaal Agentschap van de Schuld bedragen de intrestlasten van de federale Staat in 2021 7,3 miljard euro. Die evolueerden van 12,4 miljard euro in 2012, naar 8,4 miljard euro in 2019 en 7,9 miljard euro in 2020. De schuld lijkt thans dus houdbaar, op voorwaarde dat het primair begrotingstekort niet verslechtert en de impliciete rentevoet niet significant verhoogt.

In de strijd tegen de gevolgen van het coronavirus heeft de federale regering overigens twee waarborgstelsels van maximum 50 miljard euro geactiveerd voor nieuwe leningen die de banken onder bepaalde voorwaarden toekennen aan bedrijven en zelfstandigen. Er staat een bedrag van 1,6 miljard euro uit voor die gewaarborgde leningen.

5 Begrotings- en vorderingensaldo

5.1 Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid

De algemene toelichting raamt het begrotingssaldo 2021 van de federale overheid op -20.992 miljoen euro²⁰ en het vorderingensaldo 2021 op -25.492 miljoen euro (-5,3% van het bbp). In de algemene toelichting geeft tabel 6 een overzicht van de samenstelling van het vorderingensaldo²¹. De fiscale ontvangsten en de interestlasten worden rechtstreeks geraamd op ESR-basis, terwijl de niet-fiscale ontvangsten en de primaire uitgaven worden geraamd op kasbasis, waarna er de nodige ESR-correcties op worden toegepast.

De onderstaande tabel geeft de samenstelling van het begrotings- en vorderingensaldo schematisch weer.

²⁰ Algemene toelichting, p. 5 en p. 87.

²¹ Algemene toelichting, p. 23.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2020 / 17

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

Omschrijving	Raming 2020		Initiële begroting 2021	
	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo
Fiscale ontvangsten, geraamd volgens ESR	110.310	110.310	119.308	119.308
- Vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	-4.297	-4.297	-3.981	-3.981
- Verschil tussen ESR en kas		-2.688		²² 2.881
- ESR-correctie op de fiscale ontvangsten – niet federaal	-15	-15	-15	-15
Subtotaal: fiscale ontvangsten inclusief de vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	105.998	103.310	115.312	118.193
- Afdrachten van fiscale ontvangsten	-62.994	-62.994	-70.602	-70.602
- ESR-correctie op de afdrachten van de fiscale ontvangsten – andere	-118		-99	
Fiscale middelen	42.886	40.316	44.611	47.591
Niet-fiscale, geraamd op kasbasis	3.903	3.903	4.218	4.218
- Afdrachten van niet-fiscale ontvangsten	-5	-5	-15	-15
- Correctie ESR-code 8 ontvangsten	-537		-488	
- Andere correcties (vnl. moment van registratie)	297		150	
Niet-fiscale middelen	3.658	3.898	3.865	4.203
Algemene uitgavenbegroting, vereffeningskredieten sectie 01 t/m 46	-70.578	-70.578	-64.071	-64.071
- Correctie voor de in deze kredieten vervatte interesten	31	31	26	26
- Onderbenutting	850		850	
- Bni-bijdrage (sectie 52)	-4.022		-4.377	
- Primaire uitgaven van de schuldbegroting (sectie 51)	-28	-28	-41	-41
- Correctie uitgaven ESR-code 8 en 9	570		733	
- Correctie moment van registratie	293		170	
Primaire uitgaven	-72.884	-70.575	-66.710	-64.086

²² Dit is het verschil tussen de 3,2 miljard (btw) en 319 miljoen euro (verschuiving).

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2020 / 18

Omschrijving	Raming 2020		Initiële begroting 2021	
Interestlasten, geraamd volgens ESR (sectie 51)	-7.922	-7.922	-7.279	-7.279
- Correctie interesten van andere secties	-31	-31	-26	-26
- Correctie interesten van te consolideren instellingen	-87		-83	
Interestlasten	-8.040	-7.953	-7.388	-7.305
Primair saldo te consolideren instellingen	7		188	
Onverdeelde correcties	344		-58	
ESR-code 8 uitgaven van sectie 51 (exclusief aankoop van effecten in het kader van het schuldbeheer)		-2.063		-1.395
Saldo federale overheid	-34.029	-36.377	-25.492	-20.992

Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

Aan de hand van de commentaar in de algemene toelichting en aanvullende info van de FOD BOSA formuleert het Rekenhof de volgende preciseringen.

Fiscale ontvangsten: verschil tussen ESR en kas

Om de kasontvangsten te bepalen houdt de algemene toelichting rekening met een verschuiving op de geraamde ESR-ontvangsten van +2.881 miljoen euro voor 2021²³.

In het kader van de COVID -19-crisis besliste de regering immers dat het decembervoorschot voor de btw in 2020 uitzonderlijk niet is verschuldigd. De FOD Financiën raamt hiervoor de verschuiving van de kasontvangsten van 2020 naar 2021 op 3,2 miljard euro.

Naast bovenstaande btw verschuiving houden de kasontvangsten rekening met een verschuiving van -319 miljoen euro. Volgens het ESR moeten de ontvangsten op kasbasis van januari 2021 worden toegerekend aan het boekjaar 2020 en die van januari 2022 aan die van boekjaar 2021. Om de ontvangsten uit btw en bedrijfsvoorheffing op kasbasis te bepalen uitgaande van de geraamde ESR-ontvangsten van 2021, trekt de FOD de op kasbasis geraamde ontvangsten van januari 2022 af en voegt hij de op kasbasis geraamde ontvangsten van januari 2021 toe.

De FOD Financiën stelde, zoals bij de vorige begrotingen, het Rekenhof in het bezit van het detail per soort fiscale ontvangsten, weliswaar zonder de onderliggende berekeningen.

²³ Tegenover -2.688 miljoen euro voor 2020.

Niet-fiscale ontvangsten: correctie voor het moment van registratie van de in het verleden overgedragen pensioenfondsen

De algemene toelichting houdt voor de niet-fiscale ontvangsten rekening met een correctie voor de pensioenen van de in het verleden overgedragen pensioenfondsen (+160 miljoen euro)²⁴. Het Rekenhof wijst erop dat deze ESR-ontvangst vanaf 2022 wegvalt omdat de overgedragen fondsen opgebruikt zijn.

Primaire uitgaven: onderbenutting

De algemene toelichting raamt de onderbenutting op de primaire uitgaven voor 2021 op 850 miljoen euro²⁵. Voor de federale instellingen en de sociale zekerheidsinstellingen voorziet de algemene toelichting, zoals voor 2020, in een onderbenutting van respectievelijk 100 miljoen²⁶ en 150 miljoen euro. De onderbenutting voor entiteit I bedraagt hierdoor 1.100 miljoen euro. In de afgelopen jaren realiseerde de regering telkens de voorziene onderbenutting.

De beoogde onderbenutting op de primaire uitgaven is niet uitgesplitst onder de verschillende departementen²⁷.

Primaire uitgaven: correctie voor de bni-bijdrage

De algemene toelichting stelt dat de bni-bijdrage van België aan de Europese Unie traditioneel niet als primaire uitgave wordt ingeschreven (-4.377 miljoen euro). Om een volledig beeld van de uitgaven te krijgen, moet deze bijdrage worden toegevoegd aan de primaire uitgaven²⁸.

Primaire uitgaven: correctie voor het moment van registratie van de investeringsuitgaven voor defensie

De ESR-aanrekening van de investeringen van defensie gebeurt bij de levering en niet bij de vereffening (van voornamelijk voorschotten). De algemene toelichting houdt daarom voor de begroting 2021 rekening met een correctie op de investeringen van defensie van +227,2 miljoen euro. Daarnaast brengt het ook een correctie van +84 miljoen euro aan voor de uitgaven van defensie met ESR-code 8²⁹. Defensie verminderde ondertussen de onderliggende investeringskredieten met 19,8 miljoen euro waardoor de totale correctie maar 291,4 miljoen euro mag bedragen³⁰.

²⁴ Tegenover +426 miljoen euro in 2020, waarvan 255 miljoen euro uitzonderlijke btw-ontvangsten met betrekking tot 2019.

²⁵ Tegenover ook 850 miljoen euro voor 2020 en 923 miljoen euro gerealiseerd voor 2019.

²⁶ Waarvan voor 2020 ondertussen 50 miljoen euro in de aangepaste begrotingen van de instellingen is opgenomen.

²⁷ De regering heeft ook de onderbenutting van de federale instellingen en de sociale zekerheidsinstellingen niet over de verschillende instellingen verdeeld.

²⁸ Zie algemene toelichting, p. 32.

²⁹ Het betreft een correctie van de kredieten voor de betaling van terugvorderbare voorschotten.

³⁰ Zie Deel III – Hoofdstuk I – Punt 5.1.1.

Primaire uitgaven (en niet-fiscale ontvangsten): investeringen via een organiek investeringsfonds en de participatie in het Transformatiefonds

Om de relance van de economie te ondersteunen en de investeringen te bevorderen³¹, richt de federale regering het organieke begrotingsfonds 'Investeringsfonds van de federale overheid' (programma 06.41.1 – 200 miljoen euro in 2021) en een Transformatiefonds beheerd door de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij (FPIM) (participatie via programma 18.61.0 – 500 miljoen euro in 2021) op³². Volgens de algemene toelichting hebben deze relance-uitgaven geen impact op het vorderingensaldo³³, aangezien ze zullen worden gefinancierd via Europese fondsen³⁴. De federale ondersteuning aan het Transformatiefonds wordt budgettair verwerkt als een deelneming (ESR-code 8) en heeft dus evenmin een impact op het vorderingensaldo³⁵. Voor bijkomende opmerkingen omtrent deze fondsen verwijst het Rekenhof naar Deel III – Hoofdstuk I – Punt 1.2.1.

5.2 Begrotings- en vorderingensaldo van de sociale zekerheid

De algemene toelichting raamt het vorderingensaldo 2021 van de sociale zekerheid op 271 miljoen euro (0,06% 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 weer³⁶.

5.3 Vorderingensaldo van entiteit I

De algemene toelichting raamt het vorderingensaldo 2021 van entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid) op -25.046 miljoen euro (-5,21% van het bbp)³⁷.

Dat vorderingensaldo van entiteit I houdt rekening met een onverdeelde correctie van +175 miljoen euro (0,04% van het bbp). Dit vloeit voort uit:

- 1) inkomsten en besparingen die de regering wil realiseren door de verhoging van de werkgelegenheidsgraad (+50 miljoen euro in 2021);
- 2) ontvangsten gegenereerd door fraudebestrijding (+200 miljoen euro in 2021)³⁸;
- 3) uitgaven voor de verbetering van het sociaal statuut van de kunstenaars (-75 miljoen euro).

³¹ In totaal zet het federale regeerakkoord voor het herstelbeleid 4,7 miljard euro middelen voor de periode 2020-2024 voorop (zie ook algemene toelichting, p. 71).

³² Basisallocatie 06.41.10.01.00.01 – Te verdelen provisioneel krediet voor investeringsprojecten en basisallocatie 18.61.08.81.51.01 – FPIM (Transformatiefonds).

³³ Algemene toelichting, p. 14 en 16.

³⁴ De niet-fiscale kapitaalsontvangsten van de FOD BOSA houden rekening met 200 miljoen euro ontvangsten op het artikel 59.11.01 – Ontvangsten afkomstig van de Europese Unie om investeringen in België te financieren (ontvangsten toegewezen aan het programma 06-41-1).

³⁵ Zie ook algemene toelichting, p. 32. Het Transformatiefonds zal voor zijn middelen ook een beroep kunnen doen op professionele investeerders en zal cruciale rendementsvolle ondernemingen kunnen ondersteunen via leningen en deelname in het kapitaal.

³⁶ Algemene toelichting, p. 45-46.

³⁷ Algemene toelichting, p. 18.

³⁸ De regering raamt de opbrengst van deze recente maatregelen tegen 2024 op respectievelijk 400 miljoen euro en 1 miljard euro.

Het Rekenhof wijst erop dat de regering deze maatregelen nog moet uitwerken waardoor het momenteel niet mogelijk is de juiste impact hiervan te evalueren.

5.4 Vorderingensaldo van entiteit II

De algemene toelichting voorziet in een vorderingensaldo voor entiteit II in 2021 van -1,62% van het bbp (-7.793 miljoen euro), waarvan:

- gemeenschappen en gewesten: -7.575 miljoen euro (-1,58% van het bbp);
- lokale overheden: -218 miljoen (-0,04% van het bbp). Deze raming is gebaseerd op de in september geactualiseerde economische vooruitzichten 2020-2025 van het FPB³⁹.

Voor entiteit II neemt de algemene toelichting de geraamde saldi over van het ontwerp-begrotingsplan 2021. Voor de gemeenschappen en gewesten houdt het ontwerp-begrotingsplan wel rekening met uitgaven die de deelgebieden buiten de begrotingsdoelstelling hebben gehouden⁴⁰ en een impact hebben op het vorderingensaldo^{41 42 43}.

6 Structureel saldo

Het structureel saldo vertrekt vanuit het vorderingensaldo. Maar het sluit de eenmalige maatregelen (*one-off*) uit en 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 *output gap* is gebaseerd op de ramingen van de geactualiseerde economische vooruitzichten 2020-2025 van het FPB (september 2020). Het FPB raamt in september 2020 de *output gap* voor 2021 op -2,2%^{44 45}. Het betreft de eerste raming die rekening houdt met de COVID-19-crisis. Het FPB stelt hierbij uitdrukkelijk dat de raming van de potentiële groei en de *output gap* onderhevig blijven aan grote onzekerheden.

³⁹ Algemene toelichting, p. 21.

⁴⁰ Algemene toelichting, p. 20.

⁴¹ De begrotingen 2021 van het Waals Gewest zijn nog niet beschikbaar.

⁴² Het betreft onder meer *one-off* COVID-19-maatregelen (150 miljoen euro) en strategische investeringen (514 miljoen euro) van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en bepaalde investeringen van de Duitstalige Gemeenschap (24,5 miljoen euro).

⁴³ En dus niet de uitgaven in het kader van het relanceplan van de Vlaamse Gemeenschap (4,3 miljard euro) en de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (135 miljoen euro). Het is de bedoeling om een aantal van deze investeringen maximaal te financieren via Europese middelen of om winstgevende activiteiten te ondersteunen.

⁴⁴ FPB, september 2020, *Raming van de potentiële groei en de output gap voor België. Rapport voor de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven*.

⁴⁵ Tegenover +0,9% in 2019 en -7,3% in 2020. In 2021 is de reële groei (6,5%) groter dan de potentiële groei (0,9%) waardoor de *output gap* kleiner wordt. Het FPB verwacht dat dit ook in de daaropvolgende jaren het geval zal zijn waardoor de negatieve *output gap* terug zal verdwijnen.

De algemene toelichting raamt het structureel saldo van entiteit I in 2021 op -19.900 miljoen euro (-4,14% van het bbp). De raming houdt rekening met een cyclische correctie van +4.327 miljoen euro (+0,90% van het bbp) en met een correctie van de *one-off* van +819 miljoen euro (+0,17% van het bbp)⁴⁶. De *one-off* bevat voornamelijk een correctie tussen entiteit I en II voor het afrekeningssaldo 2020 van de bijzondere financieringswet (+1.029 miljoen euro voor entiteit I en -1.029 miljoen euro voor entiteit II). Deze correcties beïnvloeden enkel het structureel saldo van de entiteiten onderling, maar niet dat van de gezamenlijke overheid.

Het structureel saldo van België zal in 2021 -5,54% van het bbp bedragen⁴⁷, dit is -26.628 miljoen euro. De overgang van het vorderingentekort (-32.839 miljoen euro of -6,83% van het bbp) naar het structureel saldo wordt gemaakt door de correctie voor de cyclische component in verband met de negatieve *output gap* (+6.421 miljoen euro of +1,34% van het bbp) en het neutraliseren van de eenmalige maatregelen (-210 miljoen euro of -0,05% van het bbp). Het Rekenhof stelt vast dat de algemene toelichting de berekening van het structureel saldo slechts summier toelicht.

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

Om overeenstemming met de Europese begrotingsreglementering (Six-Pack⁴⁸, het Verdrag inzake Stabiliteit en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie (Fiscal Compact⁴⁹) en Two-Pack⁵⁰) te bereiken, werd bij wet van 10 april 2014⁵¹ de wet van 22 mei 2003 op een aantal punten aangepast.

Met de wet van 10 april 2014 tot wijziging van de wet van 16 mei 2003⁵² werden de Europese begrotingsverplichtingen ook opgelegd aan de gemeenschappen en de gewesten. Het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013⁵³ coördineert de budgettaire inspanningen

⁴⁶ D.i. een correctie van 1.029 miljoen euro voor Entiteit I waarvan men 210 miljoen euro eenmalige maatregelen in mindering moet brengen.

⁴⁷ Tegenover -2,7% en -6,31% van het bbp in respectievelijk 2019 en 2020.

⁴⁸ De Six Pack omvat vijf verordeningen en één richtlijn. Het betreft, enerzijds, de uitbouw van een Europees begrotingskader, en anderzijds, het voorkomen en bijsturen van macro-economische onevenwichten. Ze zijn geldig voor de 27 lidstaten.

⁴⁹ De wet van 18 juli 2013 houdende instemming met het Verdrag inzake Stabiliteit en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie werd, na instemming door de deelstaten, bekrachtigd op 28 maart 2014 en trad in werking op 1 april 2014.

⁵⁰ De Two-Pack bestaat uit twee verordeningen en is enkel van toepassing van de lidstaten van de eurozone. Het betreft, enerzijds, een bijkomende versterking van het budgettair kader zoals bepaald in de Six Pack, en anderzijds het versterken van het economisch en budgettair toezicht op eurolanden met ernstige financiële moeilijkheden.

⁵¹ De wet van 10 april 2014 tot wijziging, met het oog op de gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2011/85/EU, van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat en houdende diverse bepalingen betreffende de begrotingsfondsen.

⁵² Wet van 10 april 2014 tot wijziging, met het oog op de gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2011/85/EU, van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof.

⁵³ Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 tussen de federale overheid, de gemeenschappen, de gewesten en de gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, §1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie.

tussen de federale, regionale en lokale overheden en moet waarborgen dat deze door elk van de overheden worden nageleefd.

De federale ontwerpbegroting (en in het bijzonder de algemene toelichting) beantwoordt aan de nieuwe begrotingsvereisten, de driejaarlijkse evaluatie van de begrotingsprognoses door een onafhankelijke instantie (Hoge Raad van Financiën – Afdeling Financieringsbehoeften) buiten beschouwing gelaten⁵⁴.

8 Met de federale overheid te consolideren instellingen

**Administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie (ADBA),
administratieve openbare instellingen met ministerieel beheer (AOI MB) en
administratieve openbare instellingen met beheersautonomie (AOI BA)**

Wetsbepalingen: afwijking van de comptabiliteitswetgeving

De algemene uitgavenbegroting voorziet in twee wetsbepalingen⁵⁵ waardoor artikel 19, §3, van de wet van 22 mei 2003 in het begrotingsjaar 2021 niet van toepassing is. Dit artikel bepaalt dat voor de ADBA en de AOI MB wetsbepalingen in de algemene uitgavenbegroting het maximaal bedrag moeten vastleggen van de meerjarige niet-recurrente juridische verbintenissen die de diensten tijdens het begrotingsjaar mogen aangaan.

Bij de begrotingen van de ADBA en de AOI MB, opgenomen in de tabellen II.4 en II.5 bij het wetsontwerp, ontbreken de kolommen met de uitgavenkredieten of de ontvangstenramingen van de laatst goedgekeurde begroting van het jaar t-1 en met de uitvoering van het begrotingsjaar t-2. Deze verplichting is opgenomen in artikel 4 van het koninklijk besluit van 31 juli 2017. In het ontwerp van algemene uitgavenbegroting 2021 geven twee wetsbepalingen⁵⁶ de toelating af te wijken van dit artikel.

De verantwoordingen bij deze wetsbepalingen lichten de reden van de afwijking niet verder toe. Omdat er in 2020 een volledig begrotingsjaar met voorlopige kredieten wordt gewerkt, was het volgens de FOD BOSA niet haalbaar binnen de korte tijdsspanne deze informatie voor 2021 in te dienen. De FOD BOSA heeft aangegeven om bij de begrotingscontrole 2021 artikel 19, §3, van de wet van 22 mei 2003 te zullen toepassen en de maximale bedragen van de meerjarige juridische verbintenissen voor de ADBA's en de AOI MB op te nemen.

Administratieve openbare instellingen met beheersautonomie

De begrotingen van de openbare instellingen met beheersautonomie moeten als bijlage bij de verantwoording van de algemene uitgavenbegroting worden opgenomen. Het Rekenhof stelt vast dat deze verantwoording niet volledig is. Zo ontbreken de begrotingstabellen voor alle instellingen en de verantwoordingsfiche bij de begrotingsartikelen voor het Nationaal Orkest van België, het FANC en de Proefbank voor Vuurwapens.

⁵⁴ Artikel 3 van het samenwerkingsakkoord van 22 mei 2014 tussen de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de gemeenschapscommissie tot publicatie van de maandelijkse en de kwartaalbegrotingsgegevens wijst deze evaluatie toe aan de Hoge Raad van Financiën (Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid).

⁵⁵ Artikel 5-01-3 (ADBA) en artikel 6-01-2 (AOI met ministerieel beheer).

⁵⁶ Artikel 5-01-4 (ADBA) en artikel 6-01-3 (AOI met ministerieel beheer).

DEEL II

Ontvangsten entiteit I

HOOFDSTUK I

Ontvangsten van de federale overheid

1 Algemene evolutie van de ontvangsten

De algemene toelichting raamt de door de federale overheid geïnde ontvangsten voor 2021 op 122.411 miljoen euro. Hiervan moet 33,0 miljoen euro in mindering worden gebracht voor de verrichtingen aangaande de monetisatie van de Koninklijke Munt van België⁵⁷ (niet-fiscale ontvangsten). Het totaalbedrag bedraagt dus 122.378 miljoen euro, d.i. een stijging met 14,2% tegenover de geraamde realisaties voor 2020. Deze raming houdt echter geen rekening met de effecten van de maatregelen die werden genomen naar aanleiding van de tweede golf van de COVID-pandemie (cf. deel I – punt 2). De ontvangsten bestaan hoofdzakelijk uit fiscale ontvangsten (die stijgen met 14,4% in vergelijking met de ramingen voor 2020). Deze stijging zal verder in dit hoofdstuk uitvoeriger worden becommentarieerd.

Tabel – Totale kasontvangsten (in miljoen euro)

	Vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten 2020	Initieel 2021	Vershil
Fiscale ontvangsten	103.310	118.193	+14.882
Niet-fiscale ontvangsten	3.867	4.185	+318
Totale ontvangsten	107.177	122.378	+15.201
Afdrachten Europese Unie	3.035	3.365	+330
Afdrachten Gemeenschappen en gewesten	42.260	46.211	+3.951
Afdrachten sociale zekerheid	17.134	20.437	+3.303
Diverse afdrachten	568	604	+36
Totale afdrachten	62.997	70.617	+7.620
Middelenbegroting	44.180	51.761	+7.581
(Percentage van de middelenbegroting)	(41,2%)	(42,3%)	

Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

⁵⁷ Zie het hoofdstuk "Niet-fiscale ontvangsten" infra.

De afdrachten bedragen 70.617 miljoen euro en stijgen met 12,1% tegenover de geraamde realisaties van vorig jaar. Ze hebben hoofdzakelijk betrekking op de fiscale ontvangsten. De geraamde fiscale ontvangsten voor 2021, geïnd door de federale overheid, worden voor 59,7% afgedragen aan andere overheidsniveaus of publieke entiteiten. Ook wordt een geraamd bedrag van 15 miljoen euro aan niet-fiscale ontvangsten afgedragen aan de gewesten. Meer gedetailleerde informatie over die afdrachten volgt verder in dit verslag.

Het Rekenhof brengt in herinnering dat verschillende ontvangsten voor rekening van derden ten onrechte zijn ingeschreven in de begroting. De ten onrechte in de toewijzingsfondsen ingeschreven ontvangsten van derden bedragen 9.861,7 miljoen euro. De gewestelijke opcentiemen op de PB (zowel voor het lopende jaar als de regularisatie van voorgaande jaren), evenals de verkeersboetes worden in de BFW immers gekwalificeerd als eigen ontvangsten ten voordele van de gewesten.

Voor de alternatieve financiering van de sociale zekerheid wordt ten onrechte 290,2 miljoen euro aan ontvangsten ingeschreven. Het gaat om de sociale Maribel en de bijzondere socialezekerheidsbijdragen die gevestigd worden bij de inkohiering van de personenbelasting.

Het saldo van de geraamde ontvangsten dat ingeschreven wordt in de middelenbegroting, bedraagt 51.761 miljoen euro. Dit is een stijging van 7.581 miljoen euro (+ 17,2%) tegenover de ramingen van 2020.

2 Fiscale ontvangsten

2.1 Evolutie van de kasontvangsten

De ontvangsten op kasbasis voor 2021 worden geraamd op 118.192,5 miljoen euro, een stijging van 14.882,1 miljoen euro (+14,4%) tegenover de vermoedelijke ontvangsten van 2020. Na de sterke daling van de ontvangsten in 2020 (geraamd op -11,5%) zorgt de toename in 2021 voor een herstel van de fiscale ontvangsten op het niveau van 2019 (+1,3%). Sedert 2014 raamt de FOD Financiën de geraamde fiscale ontvangsten in eerste instantie op ESR-basis (zie punt 2.2). Om tot de kasontvangsten te komen, past hij "kascorrecties" (-1.115,8 miljoen euro) toe. Deze correcties betreffen in hoofdzaak⁵⁸ de inkomsten uit de directe belastingen, in het bijzonder de bedrijfsvoorheffing (voor 2021 geraamd op -3.981,4 miljoen euro). In 2021 moet er bijkomend rekening gehouden worden met de opschorting van het btw-voorschot van december 2020⁵⁹ (+3,2 miljard euro), een steunmaatregel in de strijd tegen corona.

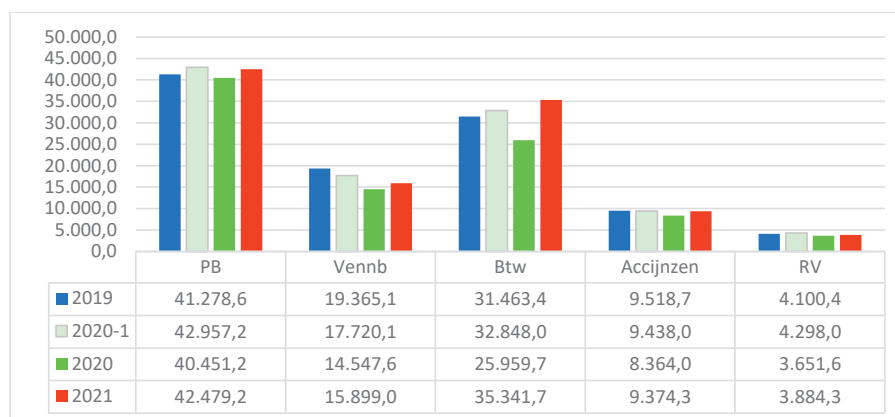
Onderstaande grafiek geeft de impact weer van de eerste coronagolf op de fiscale ontvangsten. Die is het gevolg van enerzijds de daling van de economische activiteit en de genomen coronamaatregelen ter ondersteuning van particulieren en bedrijven en anderzijds de conclaafmaatregelen van de regering. Vooral de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting en de btw laten in 2020 en 2021 sterke schommelingen optekenen.

⁵⁸ De andere correcties zijn de neutralisatie van de betalingstermijnen en de neutralisatie van de BLEU-belastingen op de accijnsontvangsten.

⁵⁹ De coronamaatregelen worden in detail besproken in punt 2.4.2 Bijkomende weerslag van de COVID-19-maatregelen.

Voor de btw is dit gedeeltelijk te verklaren door voormeld december btw-voorschot van 3,2 miljard euro, waardoor die ontvangsten worden doorgeschoven naar 2021.

Grafiek - Evolutie van de fiscale kasontvangsten 2019-2021, waarbij 2020-1 de geraamde ontvangsten zijn, zoals opgenomen in het monitoringverslag van maart 2020 (voor de coronacrisis)



Bron: Rekenhof

De fiscale maatregelen worden in punt 2.3 verder besproken.

2.2 Basisraming van de FOD Financiën

2.2.1 Algemeen

Voor de raming van de ontvangsten op ESR-basis maakt de Stafdienst Beleidsexpertise van de FOD Financiën voor de belangrijkste inkomstencategorieën (personenbelasting, vennootschapsbelasting, btw en accijnzen) gebruik van een gedesaggregeerd macro-economische model. Dat houdt desgevallend rekening met een gewijzigd kohieringsritme⁶⁰. Voor de vennootschapsbelasting wordt de verhouding voorafbetalingen/kohieren aangepast op basis van het laatst afgesloten aanslagjaar.

Voor de raming van de ontvangsten uit de roerende voorheffing gebruikt de stafdienst een specifieke, doch geen constante methode. De negatieve trend van de roerende voorheffing in de voorbije jaren noopten de FOD Financiën al meermaals tot een bijsturing van zijn ramingsmethode. De andere inkomsten worden geraamd door de bevoegde administraties.

De modellen vertrekken van de verwachte fiscale ontvangsten van het lopende jaar die zo correct mogelijk moeten worden ingeschat. De FOD Financiën verrekent vervolgens de impact van al besliste maatregelen, rekening houdende met de inwerkingtreding van de regelgeving (pro rata). In sommige gevallen herraamt de FOD Financiën de maatregel eveneens op basis van recentere gegevens of op basis van eigen inschattingen.

⁶⁰ Dit is voornamelijk van toepassing op de kohiering van de personenbelasting, waar de FOD Financiën ernaar streeft om het kohieringsritme te versnellen.

2.2.2 Raming van de verwachte ontvangsten 2020 (ESR)

De FOD Financiën raamt de fiscale ontvangsten voor 2020 op 110.309,7 miljoen euro, dit is 8.513,2 miljoen euro (of -7,2%) lager dan de realisaties van 2019.

De economische effecten van de lockdown en de effecten van de coronamaatregelen om de liquiditeit en solvabiliteit van gezinnen en bedrijven te vrijwaren bemoeilijken in belangrijke mate de raming. Door de grote fluctuaties van de ontvangsten was de FOD Financiën genoodzaakt zijn gebruikelijke ramingsmethodes aan te passen. Hij houdt voor de meeste belastingcategorieën rekening met de realisaties t.e.m. juli en schat de resterende maanden in, rekening houdend met verschuivingen van de ontvangsten van 2020 naar later en met de éénmalige effecten van de COVID-19-crisis.

De daling tegenover 2019 kan worden vastgesteld in vrijwel alle belastingcategorieën en is het sterkst bij de voorafbetalingen (-2.542,9 miljoen euro), de kohieren in de vennootschapsbelasting (-558,2 miljoen euro), de bedrijfsvoorheffing (-386 miljoen euro), de btw (-3.220,3 miljoen euro) en de accijnzen (-1.100,6 miljoen euro). De daling is grotendeels toe te schrijven aan de coronacrisis (-11.603 miljoen euro)⁶¹. Maar ook andere factoren liggen aan de basis van de lagere ontvangsten, o.m. het in eigen beheer nemen van de verkeersbelasting en in verkeerstelling door het Brussels gewest (-187,2 miljoen euro), lagere kohieren in de vennootschapsbelasting voor het aanslagjaar 2019 (-664,8 miljoen euro)⁶², de nietigverklaring van de effectentaks⁶³ (-215 miljoen euro) en een uitzonderlijke terugbetaling van 255 miljoen euro aan btw-ontvangsten⁶⁴.

De laatste fase van de hervorming van de vennootschapsbelasting is in 2020 in werking getreden. De raming van die belasting door de FOD Financiën is gebaseerd op het verlaagd basistarief van 25% (i.p.v. 29%) vanaf 2020. In overeenstemming met de initiële ramingen

⁶¹ Dit is het verschil tussen de ontvangsten geraamd in september 2020 en maart 2020 (situatie voor de coronacrisis, waarbij de ontvangsten nog geraamd werden op 121.912 miljoen euro, een stijging met 2.991 miljoen euro tegenover de toen geraamde ontvangsten van 2019). Het is een sterk vereenvoudigde raming, aangezien een gedetailleerde berekening, door de verwevenheid van de ontvangsten en maatregelen, complex is. Zo voegde de FOD Financiën een negatieve impact van -1.048,6 miljoen toe voor een aantal coronamaatregelen, maar zit de impact van andere maatregelen al gedeeltelijk vervat in de realisaties van het eerste halfjaar, zoals bv. de verlaging van de bedrijfsvoorheffing op de vergoedingen voor tijdelijke werkloosheid (15% i.p.v. 26,5%). Voor meer informatie omtrent de coronamaatregelen wordt verwezen naar punt 2.4.2 Aanvullende weerslag van de COVID-19-maatregelen.

⁶² De FOD Financiën stelt vast dat de vennootschapsbelasting van AJ2019 resulteerde in een minderontvangst tegenover het AJ2018 (-5,4%). Hij besluit dat de sterke verhoging van de voorafbetalingen in 2018 een loutere verschuiving van de kohieren naar de voorafbetalingen betrof (en geen structurele groei, volgens een 50/50 verdeling, zoals nog aangenomen bij de opmaak van de initiële begroting 2019 - Zie Rapport Rekenhof: Commentaar en opmerkingen bij de ontwerp van Staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2019, p.29). Rekening houdend met het inkohieringsritme rekent hij een negatieve impact van -664,8 miljoen euro (d.i. 22% van de toename van de voorafbetalingen in 2018) toe aan 2020.

⁶³ Arrest Grondwettelijk Hof, 17 oktober 2019. De FOD Financiën raamt dat er in 2020 nog 35 miljoen euro zal ontvangen worden via de kohiering van de personenbelasting. In 2019 bracht de effectentaks nog 250 miljoen euro op.

⁶⁴ Het betreft een intragroep transactie waarbij bedrijf A een deel van zijn activa heeft verkocht aan bedrijf B. Vermits die transactie onderworpen is aan btw betaalde bedrijf A de verschuldigde btw in december, en nam bedrijf B de aftrekbare btw eveneens op in de aangifte van december. De concrete teruggave gebeurde echter pas, conform de btw-reglementering, in de maand maart 2020.

van de hervorming voorziet de FOD in een bijkomende impact om deze tariefdaling te compenseren⁶⁵.

De FOD Financiën houdt vanaf 2020 ook rekening met een versnelde ontvangst van de vennootschapsbelasting (85/15)⁶⁶. Hierdoor nemen de kohieringen vanaf 2021 verder af tegenover de voorbije jaren.

2.2.3 Raming van de basisontvangsten voor 2021 (ESR)

De FOD Financiën raamt de ontvangsten voor 2021 op 118.854 miljoen euro. Dit is een toename van 8.544,3 miljoen euro (of 7,75%) tegenover de geraamde opbrengsten van 2020. Voor de raming van de personenbelasting, de vennootschapsbelasting, de btw en de accijnzen van 2021 past de FOD Financiën opnieuw het model toe op basis van de recentste macro-economische parameters van het FPB (september 2020), rekening houdend met een aantal éénmalige effecten van 2020⁶⁷. Hij raamt de andere inkomsten via extrapolatie en inschattingen. Vervolgens voegt hij de bijkomende impact van vroegere maatregelen (-385,6 miljoen euro, waarvan -277,3 miljoen euro voor de coronamaatregelen) toe.

De FOD Financiën voorziet geen impact meer voor de hervorming van de vennootschapsbelasting, alhoewel de maatregelen nog niet volledig op kruissnelheid zijn. De FOD Financiën houdt geen rekening met de bijkomende weerslag van de ingevoerde maatregelen in 2019 en 2020 op de kohieren⁶⁸. Op basis van de studie van de FOD Financiën betreffende de herraming van de hervorming kan dit voor 2021 resulteren in een bijkomende negatieve impact.

2.3 Fiscale ontvangsten na het begrotingsconclaaf (ESR-basis)

De ontwerpbegroting raamt de fiscale ontvangsten op ESR-basis op 119.308,3 miljoen euro. De toename tegenover de basisraming (+454,3 miljoen euro) is het resultaat van de impact van de fiscale maatregelen zoals beslist tijdens het begrotingsconclaaf van oktober 2020.

2.4 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen

De netto-weerslag van de fiscale maatregelen op de geraamde ontvangsten voor 2021 bedraagt 68,7 miljoen euro. Het betreft, enerzijds, de budgettaire impact van maatregelen uit vorige begrotingsconclaven en van parlementaire initiatieven (-108,3 miljoen euro) en van de met bijzondere-machtenbesluiten genomen coronamaatregelen (-277,3 miljoen euro) en

⁶⁵ Een eerste herraming van de hervorming, uitgevoerd door de FOD Financiën op basis van recentere gegevens, toont aan dat de compenserende maatregelen niet volstaan om de tariefdalingen op te vangen. De FOD Financiën wijst er evenwel op dat de resultaten met de nodige voorzichtigheid moeten bekeken worden, omdat het een complexe oefening betreft, waarbij de effecten van bepaalde maatregelen niet zo éénduidig zijn of verschuivingen kunnen veroorzaken. Volgens de FOD Financiën vraagt dergelijke hervorming ook de nodige tijd om de volledige impact ervan te kunnen vaststellen.

⁶⁶ Door de verhoging van de vermeerderingspercentages bij onvoldoende voorafbetalingen in 2017 en 2018 werden ondernemingen ertoe aangezet meer vooraf te betalen. De verhouding voorafbetalingen/kohieringen was in 2016 immers gedaald onder de 65%.

⁶⁷ Zie punt 2.4.2 Aanvullende weerslag van de COVID-19-maatregelen

⁶⁸ Voor de vennootschapsbelasting wordt volgens de verhouding voorafbetalingen/kohieren (85/15) 15% via kohieren geïnd in de twee volgende jaren (70% in X+1 en 30% in X+2); voor de personenbelasting werd bij de hervorming rekening gehouden met een verhouding 83/17 en een kohieringsritme van 70% in X+1 en 30% in X+2.

anderzijds de budgettaire impact van de nieuwe fiscale maatregelen (454,3 miljoen euro) die werden beslist in het conclaaf van oktober 2020.

Tabel 5 – "Bijkomende weerslag van de fiscale maatregelen in 2021" bij de algemene toelichting (p. 96) bevat een overzicht van deze maatregelen. De raming van deze maatregelen gebeurt eveneens op ESR-basis.

Hieronder bespreekt het Rekenhof elk van voormelde categorieën afzonderlijk.

2.4.1 Aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen

De aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen betreft de impact van maatregelen, zoals opgenomen in vorige begrotingsconclaven, en van de parlementaire initiatieven tijdens de periode van de regeringsvorming, met name:

Tabel – Overzicht van de weerslag van de bestaande fiscale maatregelen (in miljoen euro)

Maatregel	
Verhoging vrijstelling op eerste schijf van gewone dividenden	-17,3
Tweede pensioenpijler werknemers	-17,1
Taxshift op de personenbelasting	+22,6
Fiscale vrijstelling voor sociaal passief voor het eenheidsstatuut	-50,0
Belastingverlaging op pensioenen en vervangingsinkomens	-42,7
Verhoging vrijstelling sociaal passief	-2,0
Niet-belasting van bepaalde erfpachten	-1,8
Totaal	-108,3

2.4.2 Weerslag van de COVID-19-maatregelen

De impact van de COVID-19-pandemie is verregaand, zowel maatschappelijk, economisch en budgettair. Gezien de ernst van de zaak, kreeg de vorige regering in maart 2020 bijzondere machten om op een snelle en efficiënte wijze de strijd met het coronavirus aan te gaan. In de lijst van genomen maatregelen bevinden zich ook fiscale maatregelen. Deze hebben een tijdelijk karakter en zijn bedoeld om bedrijven en gezinnen gedurende deze crisis meer financiële ademruimte te geven⁶⁹. Een aantal van die maatregelen brengt ook in 2021 nog een budgettair effect teweeg dat de regering schat op -277,3 miljoen euro.

⁶⁹ De meeste maatregelen zijn ingevoerd door de wet van 29 mei 2020 houdende diverse dringende fiscale bepalingen ten gevolge van de COVID-19-pandemie (Corona I), de wet van 23 juni 2020 houdende fiscale bepalingen ter bevordering van de liquiditeit en solvabiliteit van ondernemingen in het kader van de bestrijding van de economische gevolgen van de COVID-19-pandemie (Corona II) of de wet van 15 juli 2020 houdende diverse dringende fiscale bepalingen ten gevolge van de COVID-19-pandemie (CORONA III). Een aantal maatregelen werden intussen verlengd tot in 2021.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2020 / 30

Tabel – overzicht COVID-19-maatregelen zoals verwerkt in de initiële begroting 2021 (in miljoen euro)

Maatregel	2020 ⁷⁰	2021	Totaal
Vrijgestelde reserve "Carry Back"	-527,0	-62,1	-589,1
Verhoogde investeringsaftrek (25%)	-178,9	-110,9	-289,8
Tijdelijke btw-verlaging voor de horeca	-347,5	0,0	-347,5
Wijziging percentages inzake voorafbetalingen (verlies vermeerderingen)	0,0	-50,4	-50,4
Verhoging van de aftrek voor receptiekosten van 50% naar 100%	0,0	-48,7	-48,7
Uitbreiding taxshelter naar start-ups en scale-ups	0,0	-2,9	-2,9
Uitbreiding taxshelter voor KMO's met aanzienlijk omzetverlies	0,0	-2,3	-2,3
Vrijstelling van expeditierechten	-1,0	0,0	-1,0
Totaal	-1.054,4	-277,3	-1.331,7

Bron: Algemene Toelichting en Rekenhof

De lijst van alle genomen fiscale maatregelen is omvangrijker dan de tabel laat vermoeden, en een deel ervan zouden zowel een positieve als een negatieve weerslag op de begroting 2021 kunnen hebben. Het Rekenhof onderzoekt een aantal van die maatregelen hieronder meer in detail.

Verder merkt het Rekenhof in het algemeen op dat de meegedeelde berekeningsnota's de budgettaire impact bij het invoeren van de maatregel ramen en dat die impact weinig tot niet werd geactualiseerd bij de opmaak van de initiële begroting 2021. Zo werden de gevolgen van de verplichte sluitingsperioden in bepaalde sectoren alsook de algemene economische krimp weinig of niet voldoende verwerkt, zodat er een risico op overraming bestaat voor een aantal maatregelen⁷¹.

Het Rekenhof bespreekt hierna enkele maatregelen meer in detail.

⁷⁰ De geraamde impact in 2020 wordt in de begroting van 2021 verwerkt als technische correctie. Deze verhogen de basisontvangsten van 2020 om op die manier tot een zo juist mogelijke berekeningsbasis voor 2021 te komen.

⁷¹ De tijdelijke btw-verlaging voor de horeca is gebaseerd op inkomsten uit gelijkaardige diensten in 2019. Gelet op de verplichte sluitingsperioden van de horeca en de beperkte bezetting tijdens de zomermaanden zal de omzet in 2020 sterk gedaald zijn. Dit werd niet in rekening gebracht. De raming van de verhoogde aftrekbaarheid van receptiekosten houdt wel rekening met een afname van 33% voor dit type kosten, maar ook deze berekening dateert van voor de tweede coronagolf en werd niet geactualiseerd.

Vrijgestelde reserve "Carry Back" (-527,0 miljoen euro in 2020 en -62,1 miljoen euro in 2021)

Deze maatregel laat zelfstandigen en vennootschappen toe hun fiscaal verlies van 2020 in mindering te brengen van de belastbare winst van 2019. Hierdoor kan de liquiditeitspositie op korte termijn versterkt worden⁷².

Het Rekenhof merkt op dat de geraamde kostprijs in belangrijke mate moet gezien worden als een belastingverschuiving. Door het geraamde verlies van 2020 te verrekenen met winsten van 2019, zal het immers niet meer in mindering kunnen worden gebracht van toekomstige winsten⁷³. Hoe groot de verschuiving zal zijn, hangt af van de verliezen van 2020 en is dus nog onzeker.

Tot slot merkt het Rekenhof op dat de indieningstermijn voor aangiften in de vennootschapsbelasting werd verlengd tot 16 november 2020 waardoor de inkohieringen van aanslagjaar 2020 zich grotendeels zullen verplaatsen naar 2021.

Verhoogde investeringsaftrek (-178,9 miljoen euro in 2020 en -110,9 miljoen euro in 2021)

De Corona III-wet voert opnieuw een tijdelijke verhoogde investeringsaftrek in. Deze bedraagt 25% voor vaste activa verkregen of tot stand gebracht tussen 12 maart 2020 en 31 december 2020.

Het Rekenhof merkt op dat de raming van de fiscale impact steunt op verouderde gegevens⁷⁴. Deze gaan bovendien onterecht uit van een volledig jaar. Gelet op de huidige crisis, is het niet ondenkbaar dat bedrijven en zelfstandigen minder zullen investeren dan in andere jaren. De kostprijs van de maatregel over de begrotingsjaren heen is dus mogelijk overschat. Wat de verdeling van de kostprijs over de begrotingsjaren betreft, wijst het Rekenhof erop dat de investeringsaftrek overdraagbaar is naar het volgende belastbaar tijdperk indien er onvoldoende winsten zijn om de aftrek mee te verrekenen. De berekeningsnota houdt geen rekening met deze overdraagbaarheid en wijst 85% van de kostprijs in de vennootschapsbelasting toe aan 2020 door een daling in de voorafbetalingen⁷⁵.

Wijzigingen percentages inzake voorafbetalingen (-50,4 miljoen euro in 2021)

Zelfstandigen en vennootschappen die tijdig voorafbetalingen doen, kunnen rekenen op een belastingvoordeel. Hoe sneller men voorafbetaalt, hoe groter het voordeel. Indien men te weinig voorafbetaald heeft, volgt een sanctie (*belastingvermeerdering*). Omdat heel wat belastingplichtigen door de coronacrisis kampen met liquiditeitsproblemen, heeft de

⁷² Dankzij de vervroegde verliesaftrek zullen zelfstandigen en vennootschappen te veel gedane voorafbetalingen terugkrijgen ofwel minder belastingen moeten bijbetalen bij de inkohiering van het aanslagjaar 2020.

⁷³ De FOD Financiën gaat ervan uit dat 80% van de kostprijs kan gerecupereerd worden in toekomstige jaren. De overige 20% heeft betrekking op ondernemingen die gebruik hebben gemaakt van de *carry-back* regeling maar nadien toch nog in falen gaan.

⁷⁴ Een soortgelijke maatregel werd ingevoerd bij de hervorming van de vennootschapsbelasting. Hoewel intussen recentere informatie beschikbaar is, maakt de raming nog steeds gebruik van de basiskostprijs zoals die toen berekend werd.

⁷⁵ Voor de personenbelasting wordt geen impact aangerekend in de voorafbetalingen. De impact op de personenbelasting wordt verdeeld op basis van het inkohieringsritme (78,5% in 2021 en 21,5% in 2022).

regering beslist de percentages van de voordelen van de voorafbetalingen van de derde en vierde vervalldag (10 oktober en 20 december) eenmalig te verhogen, waardoor het minder nadelig wordt de voorafbetalingen uit te stellen tot later op het jaar.

De maatregel heeft in eerste instantie een verschuiving van de voorafbetalingen binnen het jaar 2020 tot gevolg. Daarnaast is de FOD Financiën van mening dat de maatregel tot minderontvangsten kan leiden bij de inkohiering van AJ 2021 door het wegvallen van belastingvermeerderingen omdat belastingplichtigen geneigd zullen zijn meer vooraf te betalen. Het Rekenhof wijst op de onzekerheid verbonden aan de raming.

COVID-19-maatregelen niet opgenomen in de begroting

Zoals hierboven aangehaald, voerde de regering naast bovenstaande maatregelen nog andere fiscale wijzigingen door in de strijd tegen de gevolgen van de pandemie. Deze zijn niet opgenomen in de lijst van technische correcties, noch in de lijst van maatregelen met bijkomende weerslag op de begroting van 2021⁷⁶. De budgettaire kostprijs ervan is veelal moeilijk te ramen. Het Rekenhof vestigt de aandacht op volgende maatregelen:

- *Verlaging van de bedrijfsvoorheffing op tijdelijke werkloosheidsuitkeringen*

Op uitkeringen voor tijdelijke werkloosheid wordt normaliter 26,75% bedrijfsvoorheffing ingehouden. Dit tarief werd met ingang van 1 mei 2020 verlaagd tot 15%. De verlaging gold oorspronkelijk tot eind 2020, maar werd intussen verlengd⁷⁷. De globale taxatie wijzigt niet, waardoor de maatregel neerkomt op een verschuiving van een taxatie via de bedrijfsvoorheffing in 2020 naar een taxatie via de aanslag in de personenbelasting in 2021. De FOD Financiën raamt de minderontvangsten in 2020 op 410,5 miljoen euro. Volgens de FOD zou 65% van dit bedrag in 2021 kunnen gerecupereerd worden, de overige 35% in 2022.

Het Rekenhof is van oordeel dat ingevolge een materiële vergissing de berekeningsnota een overraming inhoudt. Op basis van dezelfde redenering en hypothesen resulteert de berekening volgens het Rekenhof in 346,4 miljoen euro aan minderontvangsten inzake bedrijfsvoorheffing in 2020 in plaats van voormelde 410,5 miljoen euro. De impact van de verlaging werd reeds in rekening gebracht bij de raming van de ontvangsten voor 2020. Uit voorzichtigheid is beslist geen technische correctie toe te passen. Wat de kohieren in de personenbelasting betreft, kan op basis van het voorgaande in 2021 een positieve impact van 225,2 miljoen euro verwacht worden, in 2022 het saldo van 121,2 miljoen euro⁷⁸. De precieze impact van de maatregel zal opnieuw moeten geëvalueerd worden bij de begrotingscontrole van 2021.

- *Consumptiecheques*

De consumptiecheque bedraagt maximum 300 euro en kan tot 31 december 2020 belastingvrij worden toegekend aan werknemers. In hoofde van de werkgever wordt de waarde van de cheque als een beroepskost aangemerkt en is deze dus 100% aftrekbaar.

⁷⁶ Opgenomen in tabellen 4 en 5 op p. 95 en 96 van de algemene toelichting.

⁷⁷ De federale regering keurde op 6 november 2020 een breed steunpakket aan maatregelen goed, waar de verlenging van deze maatregel deel van uitmaakt.

⁷⁸ Voorgaande berekening houdt nog geen rekening met de recent aangekondigde verlenging van de maatregel. Een herraming dringt zich op bij de begrotingscontrole van 2021.

De extra btw-inkomsten op aankopen die gefinancierd worden met de consumptiecheque, zouden voldoende moeten zijn om de budgettaire kost voor de vennootschapsbelasting te compenseren. Het Rekenhof wijst hier op een risico op onderraming aangezien het onwaarschijnlijk is dat alle bijkomende aankopen onderworpen zullen zijn aan het 21% btw-tarief. De cheque kan immers ook worden gebruikt in de horeca en in de culturele en/of sportsector, waar veelal lagere tarieven van toepassing zijn.

- *Verlenging van aangifte- en betalingstermijnen*

Om het voor belastingplichtigen eenvoudiger te maken om te voldoen aan hun aangifte- en betalingsverplichtingen tijdens de COVID-19-crisis, werden enkele termijnen verlengd⁷⁹. Daarnaast stelt de FOD Financiën zich ook soepel op in het toekennen van afbetalingsplannen. Deze kunnen aangevraagd worden tot 31 december 2020. Hoewel de maatregelen voornamelijk verschuivingen binnen 2020 teweegbrengen, merkt het Rekenhof op dat dit ook zou kunnen leiden tot een verschuiving van ontvangsten naar 2021. Het Rekenhof beschikt echter niet over cijfergegevens in dit verband.

- *Giften*

De belastingvermindering voor giften wordt opgetrokken van 45% naar 60% en het bedrag aan giften waarvoor een belastingvermindering wordt verleend, mag voortaan oplopen tot 20% van het netto-inkomen (i.p.v. 10% voordien). De FOD Financiën raamt op basis van gegevens van het inkomstenjaar 2017 de maximale impact op 32,2 miljoen euro (waarvan 22,5 miljoen euro in 2021 zou doorwegen). Deze impact werd echter niet doorgerekend in de begroting.

- *Crisis-overbruggingsrecht voor zelfstandigen*

Zelfstandigen die hun activiteit verplicht (gedeeltelijk of volledig) moeten onderbreken als gevolg van de coronacrisis, hebben onder bepaalde voorwaarden recht op een crisis-overbruggingsuitkering. De uitkering zal in bepaalde omstandigheden afzonderlijk belastbaar zijn aan 16,5% en dus niet aan de normale progressieve tarieven. Dit kan een budgettaire weerslag hebben bij de inkohiering van aanslagjaar 2021. Het Rekenhof ontving hierover nochtans geen verdere informatie.

COVID-19-maatregelen met een invloed op de kasontvangsten

Naast bovenstaande maatregelen, die invloed hebben op de ESR-ontvangsten van 2020 en/of 2021, wijst het Rekenhof op onderstaande maatregelen met een significante invloed op de kasontvangsten:

- *Btw-decembervoorschot*

In principe moeten ondernemingen uiterlijk op 24 december een decembervoorschot betalen, zo niet volgen er nalatighedsinteressen. In het kader van de COVID-19-herstelmaatregelen wordt afgeweken van dit principe. Btw-plichtigen zijn niet verplicht in

⁷⁹ Voor bepaalde afrekeningen inzake btw en bedrijfsvoorheffing werd een automatisch uitstel van betaling van twee maanden toegekend. Ook voor de personenbelasting en vennootschapsbelasting komt er automatisch een extra termijn van twee maanden bij voor de afrekening van het aanslagjaar 2019 die gevestigd wordt na 12 maart 2020. Daarnaast werd ook de aangiftetermijn in de vennootschapsbelasting (aanslagjaar 2020) opgeschoven tot 16 november 2020.

december een voorschot te betalen. De belasting die verschuldigd is voor de laatste aangifteperiode moet uiterlijk op 20 januari 2021 worden betaald.

De FOD Financiën houdt in de raming van de kasontvangsten rekening met een verschuiving van 3,2 miljard van 2020 naar 2021. Het Rekenhof merkt op dat dit bedrag gebaseerd is op 2019 en dus wellicht een risico op overraming inhoudt.

- *Gedeeltelijke vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing*

Om de zwaar getroffen sectoren te ondersteunen, heeft de wetgever de loonkost voor de maanden juni, juli en augustus 2020 gemilderd dankzij een gedeeltelijke vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing. Werkgevers die tussen 12 maart 2020 en 31 mei 2020 gedurende minstens 30 aaneensluitende dagen een beroep deden op het systeem van tijdelijke werkloosheid, kunnen een vrijstelling vragen van 50%. Die is berekend op het positieve verschil tussen de bedrijfsvoorheffing van de maanden juni, juli en augustus en de bedrijfsvoorheffing van de referentieperiode mei 2020.

De FOD Financiën raamde op basis van een aantal inschattingen en hypothesen de impact van de maatregel op -460,4 miljoen euro. Voor de kasontvangsten is eveneens rekening gehouden met dit bedrag. Intussen werd duidelijk dat de impact in 2020 minder groot zal zijn dan initieel geraamd. Op 6 november 2020 stond de teller op 54,36 miljoen euro aangevraagde vrijstellingen. Dit bedrag kan de komende maanden wel nog verder oplopen⁸⁰.

Het Rekenhof concludeert met betrekking tot de weerslag van de COVID-19-maatregelen dat uit bovenstaande blijkt dat deze een significante maar moeilijk te ramen impact hebben op de fiscale ontvangsten in 2020 en 2021. Gelet op het bijkomend pakket aan steunmaatregelen dat de ministerraad op 6 november 2020 heeft goedgekeurd (veelal een verlenging van bestaande fiscale maatregelen), ligt het in de verwachting dat de impact nog zal toenemen. Het Rekenhof wijst op het belang van een nauwgezette opvolging en een periodieke actualisatie van de budgettaire impact van de maatregelen.

2.4.3 Nieuwe fiscale maatregelen

Tijdens het begrotingsconclaaf van oktober 2020 nam de regering nieuwe maatregelen met een geraamde budgettaire impact van +454,3 miljoen euro op de fiscale ontvangsten 2021. Onderstaande tabel geeft hiervan een overzicht.

⁸⁰ Door laattijdige publicatie van de wet en het uitvoerings-KB kende deze maatregel een vertraagde start. Het KB van 27 september 2020 lost een aantal praktische problemen op en maakt het mogelijk om de vrijstelling onmiddellijk te verrekenen met de bedrijfsvoorheffing die verschuldigd is voor de maand september of oktober (of voor het derde kwartaal 2020). Indien de verschuldigde bedrijfsvoorheffing voor die maanden onvoldoende is om de vrijstelling mee te verrekenen, kan de vrijstelling nog worden overgedragen naar de aangifte voor de maand november.

Tabel – overzicht van de conclaafmaatregelen zoals verwerkt in de initiële begroting 2021 (in miljoen euro)

Maatregel	Bedrag
Taks op effectenrekeningen	+397,8
Omzetting richtlijn <i>e-commerce</i>	+125,0
Accijnsverhoging tabak	+120,0
Geleidelijke verhoging van het minimumpensioen (terugverdieneffect)	+103,8
Crossborder	+100,0
Aflopen fiscale regularisaties (terugverdieneffect)	+40,0
Niet-indexeren fiscale uitgaven	+17,0
Minimale arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (terugverdieneffect)	+4,7
Vrijstelling doorstorting bedrijfsvoorheffing vorming	-11,0
Gezinsfiscaliteit	-49,0
Tijdelijke tariefverlaging btw (6%) slopen en heropbouw	-191,0
Tijdelijke verhoging investeringsaftrek	-203,0
Totaal	+454,3

De notificaties voorzien ook in de invoering van een wederopbouwreserve vanaf het AJ2022, maar zonder budgettaire impact voor het jaar 2021.

Voor verdere informatie over de fiscale impact van de sociale maatregelen verwijst het Rekenhof naar Deel III – Hoofdstuk II - Uitgaven van de sociale zekerheid. Het betreft in het bijzonder de fiscale terugverdieneffecten van de geleidelijke verhoging van het minimumpensioen.

Voor de volgende maatregelen formuleert het Rekenhof volgende opmerkingen:

Taks op effectenrekeningen (+397,8 miljoen euro)

De budgettaire impact van de taks valt moeilijk accuraat te ramen, omdat de belastbare basis niet precies is gekend. De FOD Financiën raamt de opbrengst op basis van gegevens van de NBB, een recente studie en bepaalde assumpties die het Rekenhof niet kon verifiëren. De berekeningen resulteren in een opbrengst van 428,7 miljoen euro (267,3 miljoen euro van particulieren en 161,4 miljoen euro van rechtspersonen). Hiervan zou 30,9 miljoen euro worden betaald bij de indiening van de pb-aangifte in 2022.

Omzetting van de Europese richtlijn 2019/1995 inzake e-commerce (+125 miljoen euro)

De omzetting van de Europese richtlijn heeft tot doel de btw-verplichtingen van onlineverkopers (zowel binnen de EU als erbuiten) te vereenvoudigen, een *level playing field*

voor alle aanbieders te creëren en een betere naleving van de btw-verplichtingen te garanderen. Dit betekent een uitbreiding van het bestaande MOSS-systeem (beperkt tot een belasting op telecomdiensten), de onderwerping van transacties buiten de Europese Unie en het afschaffen van de vrijstelling voor bedragen tot 22 euro⁸¹.

Het Rekenhof wijst erop dat de ontvangsten afhankelijk zullen zijn van de tijdige inwerkingtreding van de maatregel (vanaf 1 juli 2021). Hoewel de Europese Raad weliswaar tot uitstel tot die datum had beslist, hebben enkele lidstaten ondertussen uitstel gevraagd tot 1 januari 2022.

Crossborder (+100 miljoen euro)

Het Crossborder-project in ruime zin slaat op het beleid inzake vervolging en invordering van de verkeersboetes en strafrechtelijke boetes, zowel ten aanzien van Belgen als van buitenlanders. Het bedrag aan ontvangsten wordt geraamd op 510,1 miljoen euro in 2020.

Er wordt een extra netto-ontvangst van 100 miljoen euro verwacht vanaf 2021. Deze zou voortvloeien uit enerzijds de stijging van de ontvangsten van de reeds bestaande maatregelen, en anderzijds uit aanvullende ontvangsten door nieuwe initiatieven zoals investeringen in het gerechtelijk systeem (parket), in politiezones en in verwerkingscentra.

Voor deze laatste maatregelen blijkt uit door de administratie verstrekte inlichtingen dat het wellicht meerdere jaren zal duren vooraleer de verwachte opbrengst wordt gehaald. Het Rekenhof heeft overigens geen aanvullende informatie ontvangen over de kosten en de termijnen voor het implementeren van die investeringen.

Gelet op die elementen is het Rekenhof van oordeel dat de extra netto-ontvangst van 100 miljoen euro die vanaf 2021 verwacht wordt, overschat lijkt.

Btw 6% Afbraak-Heropbouw (-191 miljoen euro)

Thans is een verminderd btw-tarief van 6% van toepassing op afbraak/heropbouw in 32 centrumsteden. De maatregel wil dat verminderd tarief onder bepaalde voorwaarden uitbreiden naar het hele grondgebied. Er bestaat echter onzekerheid of die maatregel in overeenstemming is met het Europees recht⁸². De Raad van State (advies 68.243) wijst er immers op dat "zonder verdere verfijning van de gestelde voorwaarden de vooropgestelde regeling niet in overeenstemming met het recht van de Europese Unie kan worden geacht". Er werd overigens geen vraag noch informatie over die maatregel aan de Europese Commissie bezorgd.

⁸¹ Het mini-éénloketsysteem (MOSS) is een btw-regeling binnen de EU waardoor de btw die normaliter verschuldigd is in verschillende EU-landen voor vermelde diensten, in slechts één EU-land kan worden afgedragen. Bij een beperkte omzet is de regeling optioneel.

⁸² Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde.

Tijdelijk verhoging van de investeringsaftrek (-203 miljoen euro)

Met de begrotingsnotificaties van 23 oktober 2020 verlengde de regering deze COVID-19-maatregel met twee jaar. De totale geraamde kostprijs voor 2021 bedraagt 313,9 miljoen euro⁸³. Voor een bespreking verwijst het Rekenhof naar punt 2.4.2.

Wederopbouwreserve

De wederopbouwreserve⁸⁴ laat de ondernemingen toe om onder bepaalde voorwaarden en ten belope van het bedrijfsverlies van 2020 in de drie volgende belastbare tijdperken (vanaf het AJ2022) een vrijgestelde reserve aan te leggen, om zo op een fiscaal gunstige manier de solvabiliteitspositie te verbeteren. De FOD Financiën is van mening dat de ondernemingen de opname van de reserve pas in rekening zullen brengen bij de opmaak van de belastingaangifte. Daarom rekent hij de geraamde jaarlijkse impact (-256 miljoen euro) volledig aan op de kohieren, voor het eerst in 2022.

Het Rekenhof wijst er op dat de voorafbetalingen van 2021 wel degelijk negatief kunnen beïnvloed worden indien ondernemingen de opbouw van de reserve incalculeren in de voorafbetalingen van 2021. De inschatting van de jaarlijkse impact zal bovendien regelmatige opvolging vereisen, omdat het ramen van de verliezen in 2020 op heel wat hypothesen steunt. Het betreft bovendien een tijdelijke vrijstelling die bij latere uitkering of vereffening opnieuw belastbaar wordt.

Maatregelen in de strijd tegen de fiscale en sociale fraude (+200 miljoen euro)

De opbrengst van die maatregelen wordt in 2021 op 200 miljoen euro geschat. Er wordt echter geen uitsplitsing gemaakt tussen fiscale fraude en sociale fraude.

Het Rekenhof kan niet beoordelen of de ramingen van de opbrengst juist en realistisch zijn omdat een gedetailleerde berekening ter staving van die raming ontbreekt. Het Rekenhof wijst er voorts op dat verschillende maatregelen nog moeten worden vertaald in wetteksten of pas op middellange termijn volledig van kracht zullen worden.

Op langere termijn gaat de regering een gecoördineerd actieplan invoeren om verschillende belangrijke hinderpalen voor een doeltreffende strijd tegen fraude uit de weg ruimen en voorrang te geven aan een geïntegreerde en transversale aanpak. Dat plan zal worden uitgewerkt binnen een nieuw college voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude, waarin alle betrokken actoren zullen worden samengebracht.

Dat plan zal worden aangevuld met andere, meer specifieke acties van de verschillende betrokken diensten.

⁸³ De maatregel werd ingevoerd met de Corona III-wet en heeft een budgettaire impact van 178,9 miljoen euro in 2020 en 110,9 miljoen euro in 2021. De bijkomende impact door de verlenging ervan bedraagt in 2021 203 miljoen euro.

⁸⁴ *Parl. St.* Kamer, DOC 55 1412/004, Wetsvoorstel houdende de invoering van een wederopbouwreserve voor vennootschappen, aangenomen in de plenaire vergadering van 12 november 2020.

3 Niet-fiscale ontvangsten

De niet-fiscale ontvangsten op kasbasis in het ontwerp van initiële middelenbegroting 2021 bedragen 4.218 miljoen euro, of 315 miljoen euro meer dan de vermoedelijke ontvangsten voor 2020⁸⁵.

Na ESR-correcties en afdrachten (-353 miljoen euro) bedragen de niet-fiscale ontvangsten met een impact op het vorderingensaldo 3.865 miljoen euro. Dat is 207 miljoen euro meer dan de ramingen voor 2020.

Dividenden

De huidige gezondheidscrisis heeft de inning van dividenden uit de deelnemingen van de Staat in de financiële instellingen en in de FPIM sterk beïnvloed. Die ontvangsten blijven onzeker voor 2021. De ontvangsten vanwege de financiële instellingen bedragen naar schatting slechts 222,3 miljoen euro (tegenover 676,9 miljoen euro in 2018, 641,5 miljoen euro in 2019 en volgens de raming maar 1,7 miljoen euro in 2020). Voor de FPIM gaat het om 13,7 miljoen euro (tegenover 28,8 miljoen euro in 2018, 37,5 miljoen euro in 2019 en 13,7 miljoen euro in 2020). Ze zullen onder meer afhangen van de aanbevelingen van de Europese Centrale Bank omtrent de uitkering van dividenden. De ontvangsten uit dividenden die door andere ondernemingen (zoals bpost) worden betaald, zijn eveneens onzeker.

Garanties

De federale overheid heeft in 2020 garantieregelingen geactiveerd voor maximaal 50 miljard euro voor de toekenning door de banken van nieuwe kredieten en nieuwe kredietlijnen aan ondernemingen en zelfstandigen. Wel moeten bepaalde voorwaarden in acht worden genomen. In ruil voor die garantie zullen de financiële instellingen aan de Staat premies⁸⁶ betalen. Volgens de ramingen zouden die premies voor 2021 globaal 71,3 miljoen euro bedragen.

Verdeling van de emissierechten

De FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu is verantwoordelijk voor de inning en verdeling van de Belgische opbrengsten uit de veiling van de emissierechten. Deze worden aan de gewesten doorgestort volgens de verdeelsleutel die is opgenomen in het samenwerkingsakkoord tot verdeling van de Belgische klimaat- en energiedoelstellingen voor de periode 2013-2020⁸⁷. De verdeling van de opbrengsten is dus maar tot eind 2020 geregeld. Zolang er geen nieuw akkoord is, betekent dit dat vanaf januari 2021 de FOD VVVL de opbrengsten niet kan doorstorten aan de gewesten. Voor 2019 bedroegen ze 356,7 miljoen euro.

⁸⁵ Een ontvangst van 33,0 miljoen euro in verband met de aanmuntingsoperaties van de Koninklijke Munt van België (Titel II, Sectie 2, hoofdstuk 18, §1, artikel 97.00.01) moet echter worden omgeboekt naar de ontvangsten uit de "Opbrengst van leningen en aanverwante verrichtingen zonder invloed op het netto te financieren saldo".

⁸⁶ Titel I, sectie 2, hoofdstuk 18, §1, artikel 16.11.18 - Premies met betrekking tot de toekenning van een staatswaarborg voor bepaalde kredieten, ingevolge het coronavirus.

⁸⁷ Artikel 39 van 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.

Door het uitblijven van een akkoord heeft de FOD Volksgezondheid het federale deel van de opbrengsten voor 2021 in de rijksmiddelenbegroting op nul geplaatst (Klimaatresponsabiliseringsfonds).

HOOFDSTUK II

Ontvangsten van de sociale zekerheid

1 Algemene evolutie van de ontvangsten

Voor 2021 worden de geconsolideerde ontvangsten van de sociale zekerheid (RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, RIZIV-Geneskundige Verzorging, de stelsels buiten het globaal beheer en het stelsel van de overheidspensioenen) geraamd op 115.367 miljoen euro.

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

Omschrijving	Ontvangsten 2019	Verwachte ontvangsten 2020	2020-2019 (%)	Geraamde ontvangsten 2021	2021-2020 (%)
Bijdragen	63.061,5	59.977,6	-4,89	64.460,8	7,47
Dotaties en toelagen van de overheden	19.600,6	32.309,1	64,84	25.621,0	-20,70
Alternatieve financiering door de Staat	15.646,1	16.852,2	7,71	20.147,4	19,55
Andere ontvangsten	5.078,9	4.951,4	-2,51	5.137,8	3,76
Totaal	103.387,1	114.090,3	10,35	115.367,0	1,12

Bron: FOD Sociale Zekerheid (juli 2020) en algemene toelichting 2021

Het grootste gedeelte van de ontvangsten, met name 55,82%, is afkomstig uit de sociale zekerheidsbijdragen van de RSZ-Globaal Beheer, het RSVZ-Globaal Beheer, het RIZIV-Geneskundige Verzorging, de stelsels buiten globaal beheer en het stelsel van de overheidspensioenen. De toelagen van de overheden vertegenwoordigen 39,67% van de totale ontvangsten van de sociale zekerheid. Ze bestaan uit de toelagen van de federale Staat en van de deeltentiteiten (22,21%) en uit het aan de sociale zekerheid toegewezen aandeel in de fiscale ontvangsten (de alternatieve financiering: 17,46%).

Het ontwerp van initiële begroting 2021 is gebaseerd op de ramingen en hypothesen van september 2020. Die gaan nog uit van de hypothese dat er geen tweede golf van besmettingen met het COVID-19-virus zou komen. Ze houden daarom geen rekening met een aantal bijkomende steunmaatregelen als compensatie voor de gevolgen van de strengere beperkingen door die tweede golf die vanaf november 2020 zijn ingegaan. Het Rekenhof wijst erop dat daardoor het risico bestaat dat sommige ontvangsten zijn overschat.

2 Eigen ontvangsten

2.1 Bijdragen van de RSZ-Globaal Beheer

De RSZ raamt de verwachte ontvangsten voor 2020 op 48.457,4 miljoen euro. Dat bedrag ligt door de lagere economische activiteit als gevolg van de COVID-19-crisis 3.292,5 miljoen euro (-6,36%) lager dan de ontvangsten 2019 (51.749,9 miljoen euro). In de initiële begroting 2021 bedragen de ontvangsten 52.381,9 miljoen euro, d.i. een stijging met 3.924,5 miljoen euro (+8,10%) tegenover de verwachte ontvangsten 2020, omdat wordt uitgegaan van een herstel van de economische activiteiten. Het Rekenhof wijst erop dat de onzekerheid over de evolutie van de COVID-19-crisis het moeilijk maakt te beoordelen of de hypothesen waarop de raming van de ontvangsten in de initiële begroting 2021 is gebaseerd, realistisch zijn.

Impact van de COVID-19-crisis op de ontvangsten

Zoals het Rekenhof heeft uiteengezet in zijn Boek 2020 over de Sociale Zekerheid⁸⁸ beïnvloedt de COVID-19-crisis de ontvangsten van de RSZ-Globaal Beheer op twee manieren. Enerzijds zorgt de geringere economische activiteit voor een lagere loonmassa en dus voor een verlies aan bijdragen voor de RSZ.

Anderzijds genereren de steunmaatregelen voor de werkgevers een vermindering van de ontvangsten.

Tabel - Geraamde kostprijs van de steunmaatregelen voor werkgevers (in miljoen euro)

Maatregel	Boek Sociale Zekerheid 2020	Aangepaste ramingen 2020	Begroting 2021
Uitstel van betaling van de RSZ-bijdragen voor het eerste kwartaal (gedeeltelijk) en het tweede kwartaal tot 15 december 2020	850,0	1.200,0	0,0
Vrijstelling van RSZ-bijdragen voor het derde en vierde kwartaal 2020 - werkgevers horeca, evenementen en kermisexploitatie	0,0	151,9	0,0
Uitbreiding van de vrijstelling van RSZ-bijdragen voor het derde en vierde kwartaal 2020 naar andere werkgevers	0,0	240,0	0,0
Gelijkstelling tijdelijke werkloosheid door overmacht met gewerkte dagen voor de jaarlijkse vakantie 2021 - bedienden	0,0	0,0	93,6

Bron: Rekenhof

Voor de maatregel "uitstel van betaling van de verschuldigde RSZ-bijdragen voor het eerste kwartaal (gedeeltelijk) en het tweede kwartaal" wordt uitgegaan van de hypothesen dat alle

⁸⁸ Voor een toelichting bij die maatregelen, zie: Rekenhof, "Weerslag van de COVID-19-gezondheids crisis op de ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid", 177^e Boek – Deel II – Boek 2020 over de Sociale Zekerheid, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, september 2020, www.rekenhof.be. In het Boek werden voor de evolutie van de loonmassa de percentages gebruikt uit de economische begroting van het FPB van juni 2020.

bijdragen op 15 december 2020 zullen worden geïnd. Als dat niet het geval is en de bijdragen pas in 2021 worden geïnd, zal dit een gunstig effect hebben op de ontvangsten 2021. Maar als door het faillissement van de werkgever de bijdragen niet meer worden geïnd, zal dit verlies ook een impact hebben op de geraamde ontvangsten 2021.

De maatregel "vrijstelling van bijdragen voor het derde en vierde kwartaal 2020 - werkgevers horeca, evenementen en kermisexploitatie"⁸⁹ is al verwerkt in de ontvangstenramingen. De uitbreiding van die regeling naar andere werkgevers is niet opgenomen in de ramingen. Omdat de gegevens over de aangiften van het derde kwartaal 2020 nog niet volledig gekend zijn, moet de raming van de kostprijs van die twee maatregelen met omzichtigheid worden geïnterpreteerd.

De maatregel "Gelijkstelling tijdelijke werkloosheid door overmacht voor de jaarlijkse vakantie 2021 voor bedienden" steunt op een initiatief van de sociale partners. In twee adviezen hebben zij gevraagd dat de overheid een enveloppe van 187,2 miljoen euro ter beschikking zou stellen voor de financiering van de (para)fiscale lasten op het in 2021 aan arbeiders en bedienden te betalen vakantiegeld. De middelen zullen, volgens een door de sociale partners in hun adviezen uitgewerkt systeem, worden verdeeld over de werkgevers die gebruik hebben gemaakt van de tijdelijke werkloosheid wegens overmacht⁹⁰. De helft van die enveloppe, 93,6 miljoen euro, wordt voorbehouden voor een vrijstelling van werkgeversbijdragen op het vakantiegeld voor bedienden en zal worden gefinancierd via de evenwichtsdotatie. De andere helft, 93,6 miljoen euro, heeft betrekking op de jaarlijkse vakantie voor arbeiders en zou door de FOD WASO rechtstreeks worden gestort aan de Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie (RJV).

Andere maatregelen

Twee maatregelen uit de begroting hebben een impact op de ontvangsten 2021 van de RSZ-Globaal Beheer:

- de verlenging van de maatregel "Plan-plus-één" (-66 miljoen euro): werkgevers krijgen ook na 31 december 2020 een bijdragenvermindering die onbeperkt is in de tijd voor de eerste werknemer die zij aanwerven⁹¹;
- de verhoging van de werkgelegenheidsgraad.

Voor die laatste maatregel heeft het Rekenhof geen informatie over de weerslag op de ontvangsten van de RSZ-Globaal Beheer⁹².

⁸⁹ De vrijstelling gebeurt in de vorm van een premie die wordt toegekend in de bij wet vastgestelde voorwaarden. Het wetsontwerp is op 19 november 2020 goedgekeurd in de plenaire vergadering van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

⁹⁰ Nationale Arbeidsraad, *COVID-crisis – Uitvoering van het afsprakenkader van de Groep van 10 van 13 juli 2020 en het akkoord van de sociale partners binnen de Nationale Arbeidsraad van 11 september 2020*, adviezen nr. 2.179 van 7 oktober 2020 en *Opvolging van het advies nr. 2.179 - Financiering compensatie werkgeverskost gelijkstelling tijdelijke werkloosheid wegens overmacht corona voor de jaarlijkse vakantie*, advies nr. 2.180 van 27 oktober 2020, www.cnt-nar.be.

⁹¹ Oorspronkelijk gold de maatregel voor aanwervingen tussen 1 januari 2016 en 31 december 2020.

⁹² De bijkomende ontvangsten voor de RSZ-Globaal Beheer zijn begrepen in het bedrag van 50 miljoen euro van de onverdeelde overgangscorrectie voor Entiteit I (zie Algemene Toelichting, tabel 2, p. 18).

2.2 Ontvangsten van het RSVZ

De ontvangsten uit sociale bijdragen worden in 2021 op 4.702 miljoen euro geraamd. Ze stijgen met 1.081 miljoen euro in vergelijking met de ontvangsten die het monitoringscomité van 6 oktober 2020 voor 2020 had geraamd.

Ze omvatten hoofdzakelijk de sociale bijdragen van zelfstandigen, zijnde 4.448 miljoen euro. Dat laatste bedrag werd bepaald op basis van de inkomsten 2018. Het is echter niet zeker dat er in 2021 evenveel economische bedrijvigheid zal zijn als in het jaar 2018. In de huidige conjunctuur kan het bovendien hoog gegrepen lijken om uit te gaan van een inningspercentage van 99,76% (gemiddelde 2015-2019).

Dat bedrag omvat voor 404 miljoen euro uit 2020 overgedragen bijdragen. Er werd nog geen beslissing genomen over een eventuele overdracht van de sociale bijdragen 2021.

De ramingen inzake ontvangsten uit sociale bijdragen werden opgesteld vóór de tweede golf van de pandemie en de nieuwe gedeeltelijke stillegging van de economische activiteit. Ze zijn bijgevolg ongetwijfeld overschat.

De bijdragen van vennootschappen worden geraamd op 243 miljoen euro. Die berekening is zoals de voorgaande jaren gebaseerd op de cijfers van hun voorlaatste boekjaar. Om rekening te houden met de vennootschappen die failliet gaan of die hun activiteit stopzetten, werd die raming met 7,5% naar beneden bijgesteld.

De ontvangstenramingen omvatten eveneens een deel van de vennootschapsbijdragen van 2020, dat werd overgedragen naar 2021 (23,7 miljoen euro).

Volgens de financiële dienst van het RSVZ dalen de ontvangsten uit sociale bijdragen als gevolg van de pandemie met 1,1 miljard euro in 2020.

2.3 Strijd tegen de sociale fraude

De algemene toelichting van de begroting voorziet voor 2021 in een bedrag van 200 miljoen euro als opbrengst uit de strijd tegen de sociale en de fiscale fraude, zonder verdere precisering.

Er is bepaald dat binnen het College voor de strijd tegen die fraude een actieplan zal worden uitgewerkt in coördinatie met alle betrokken diensten.

3 Financiering van de sociale zekerheid door de overheden

3.1 Dotaties en toelagen van de overheden

Zoals blijkt uit de volgende tabel, liggen de dotaties en toelagen van de overheden in 2020 12.708,5 miljoen euro (+64,84%) hoger dan de realisaties voor 2019. De initiële ramingen 2021 liggen 6.688,1 miljoen euro (-20,70%) onder de verwachte ontvangsten 2020.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2020 / 44

Tabel - Toelagen van de federale Staat aan de RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, stelsels buiten Globaal Beheer en de overheidspensioenen (in miljoen euro)

Omschrijving	Ontvangsten 2019	Verwachte ontvangsten 2020	2020- 2019 (%)	Geraamde ontvangsten 2021	2021- 2020 (%)
RSZ-Globaal Beheer	6.806,0	14.221,5	108,96	11.062,8	-22,21
Gewone dotatie van de Staat	2.275,6	2.124,8	-6,63	2.037,5	-4,11
Specifieke dotatie ⁽¹⁾	0,0	165,0		160,8	-2,55
Evenwichtsdotatie van de Staat	3.055,3	10.604,1	247,07	7.530,4	-28,99
Toelagen van de deelentiteiten	1.475,1	1.327,6	-10,00	1.334,1	0,49
RSVZ-Globaal Beheer	376,7	3.915,4	939,39	681,8	-82,59
Gewone dotatie van de Staat	376,7	378,9	0,58	384,2	1,40
Evenwichtsdotatie van de Staat	0,0	3.536,5		297,6	-91,58
RIZIV-Geneskundige verzorging	0,0	1.312,2		753,3	-42,59
Stelsels buiten Globaal Beheer	526,0	537,7	2,22	505,2	-6,04
Gewone dotatie van de Staat	425,1	448,6	5,53	421,6	-6,02
Toelagen van de deelentiteiten	100,9	89,1	-11,69	83,6	-6,17
Dotatie van de Staat voor de overheidspensioenen	11.891,9	12.322,3	3,62	12.617,8	2,40
Totaal	19.600,6	32.309,1	64,84	25.620,9	-20,70

(1) Toelage voor de financiering van de lokale politiezones, begrepen in de middelen van het toewijzingsfonds 66.44.B (XXX)

Bron: FOD Sociale Zekerheid (juli 2020) en Algemene Toelichting 2021

In het regeerakkoord besliste de regering het mechanisme van de evenwichtsdotatie, dat oorspronkelijk gold tot en met 2020, voor onbepaalde duur te verlengen. Bij de vaststelling van het bedrag voor 2021 is rekening gehouden met de weerslag, op de begroting 2020, van:

- de minderontvangsten voor de RSZ-Globaal Beheer door de toekenning van een premie aan sommige ondernemingen (151,9 miljoen euro, zie punt 2.1 in dit hoofdstuk);
- de bijkomende maatregelen in het sociaal statuut van de zelfstandigen (298 miljoen euro).

Sinds 2020 krijgt ook het RIZIV-Geneeskundige Verzorging dotaties van de federale Staat voor:

- de dekking van de specifieke uitgaven verbonden met de COVID-19-crisis (1.042 miljoen euro in 2020 en 411,9 miljoen euro in 2021) met middelen uit de interdepartementale provisie;
- de verhoging van de middelen van de ziekenhuizen en van de verpleegkundigen in het kader van het Zorgpersoneelfonds (270,2 miljoen euro in 2020 en 341,4 miljoen euro in 2021) via de begroting van de FOD Volksgezondheid.

Het Rekenhof wijst erop dat door de onzekerheid over de evolutie van de gezondheidscrisis het risico bestaat dat de evenwichtsdotatie en de specifieke dotatie COVID-19 voor het RIZIV in 2021 hoger zullen liggen dan de in de initiële begroting geraamde bedragen.

3.2 Alternatieve financiering

De alternatieve financiering van de sociale zekerheid wordt voornamelijk gewaarborgd door fiscale ontvangsten die zijn opgenomen in de toewijzingsfondsen. In het huidige ontwerp van begroting bedragen deze fondsen 20.147,4 miljoen euro. Hiervan werd 15.764,9 miljoen euro voorafgenomen van de btw, 3.884,3 miljoen euro van de roerende voorheffing, 397,8 miljoen euro van de nieuwe effectentaks en 100,4 miljoen euro van de accijnzen op tabak⁹³.

De jaarlijkse opbrengst van de effectentaks wordt een derde onderdeel van de alternatieve financiering. Deze zal worden aangewend om de impact van de gezondheidscrisis op de sociale zekerheid te financieren. De bijdragen van deze taks aan beide globale beheren (80,1% aan de RSZ en 19,9% aan het RSVZ) zal door een aanpassing van de wet van 18 april 2017 worden bekrachtigd.

De alternatieve financiering stijgt onophoudelijk sinds 2017, van 13.649,8 miljoen euro in 2017 tot 16.852,2 miljoen euro (geraamd bedrag) in 2020.

Vergeleken met de vermoedelijke realisaties voor 2020 stijgen die middelen met 3.295,2 miljoen euro. Dit is enerzijds te wijten aan de uitzonderlijke forfaitaire bepaling van een deel van de toegewezen bedragen (cf. infra) en anderzijds aan de toename met 1.788,1 miljoen euro van de aanvullende alternatieve financiering van de geneeskundige verzorging, vastgelegd bij koninklijk besluit. Die laatste neemt sinds 2017 voortdurend toe: van 4.056,5 miljoen euro in 2017 naar 5.796,1 miljoen euro in 2020 en 7.584,2 miljoen euro in 2021 (+30,9% tegenover 2020).

⁹³ De wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid bepaalt dat bij onvoldoende netto-opbrengst van de btw of van de roerende voorheffing een bijkomend bedrag mag worden voorafgenomen van het netto geïnde bedrag van de accijnzen op tabak. Deze situatie doet zich reeds voor in 2020 voor 133,0 miljoen euro. Bovendien zou in 2020 een bedrag van 3.595,8 miljoen euro uitzonderlijk moeten worden voorafgenomen van de bedrijfsvoorheffing teneinde de ontoereikende btw-ontvangsten aan te vullen.

17.225,2 miljoen euro van de middelen (+2.801,1 miljoen euro tegenover 2020) wordt toegekend aan de RSZ, 2.922,2 miljoen euro (+497,2 miljoen euro tegenover 2020) aan het RSVZ ⁹⁴.

De bedragen toegekend aan de sociale zekerheid ter compensatie van de vermindering van de ontvangsten in verband met de *taxshift*, hadden vanaf 2021 rechtstreeks moeten worden geïntegreerd in de percentages op basis waarvan de ontvangsten uit btw en uit de roerende voorheffing worden berekend. Wegens de coronacrisis⁹⁵ werden echter voor 2021 forfaitaire bedragen gebruikt, in afwachting van de terugkeer naar een normale economische situatie.

Naast de voornoemde fiscale ontvangsten wordt de financiering eveneens gewaarborgd door de sociale Maribel (119,2 miljoen euro) en door de bijzondere socialezekerheidsbijdragen (170,9 miljoen euro) die worden bepaald bij de inkohiering van de personenbelasting.

De middelen die via toewijzingsfondsen naar de sociale zekerheid worden overgedragen, bedragen in 2021 nagenoeg 20.437,5 miljoen euro.

⁹⁴ De bedragen in tabel I.3.1 (vierde gedeelte: sociale beschermingsstelsels – p. 170 van de algemeen toelichting) verschillen van de bedragen in tabel 12.B. (Hoofdstuk 2: Ontvangsten van de federale overheid – p. 105 van de algemene toelichting), welke niet geactualiseerd werden.

⁹⁵ De lagere ontvangsten die in 2020 werden geïnd, vormen geen geschikte basis om deze financiering te herberekenen volgens de in de wet geformuleerde beginselen.

DEEL III**Uitgaven van entiteit I****HOOFDSTUK I****Algemene uitgavenbegroting****1 Door de regering goedgekeurde maatregelen****1.1 Besparingen op de primaire uitgaven**

De regering heeft in 2021 een lineaire besparing van 2% doorgevoerd op alle personeels- en werkingskredieten van de FOD's, POD's, Administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie, openbare instellingen en openbare instellingen van de sociale zekerheid. De investeringskredieten werden niet beoogd door deze maatregel.

De departementen waarin de regering wil herinvesteren en de departementen die een belangrijke rol spelen in het beheer van de gezondheidscrisis moeten echter slechts een lineaire besparing van 0,89% realiseren. Het gaat in casu om de FOD Justitie (sectie 12), het ministerie van Landsverdediging (sectie 16), de Federale Politie (sectie 17), de brandweer, de veiligheidsdepartementen, het centrum voor cybersecurity, de diensten voor asiel en migratie, Fedasil (sectie 13), de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (sectie 25), het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten, Sciensano, het RIZIV, Infrabel (personeelskredieten), de biculturele instellingen en de federale musea (sectie 46), en - deels - de Regie der Gebouwen (dotaties voor huurgelden en belastingen).

De besparingen werden doorgevoerd op de in oktober 2020 goedgekeurde kredietvoorstellen. Die voorstellen hadden al het voorwerp uitgemaakt van specifieke aanpassingen tijdens de bilaterale onderhandelingen die werden gevoerd vóór het begrotingsconclaf. Het Rekenhof heeft zich ervan vergewist dat die lineaire besparingen correct werden toegepast op de kredieten van de algemene uitgavenbegroting.

1.2 Investeringsuitgaven

Volgens de algemene beleidsnota van de staatssecretaris voor Relance en Strategische Investerings⁹⁶ bestaat de ambitie van de regering erin het algemene niveau van de overheidsinvesteringen in België op te trekken van 12,0 miljard euro (2,6% van het bbp) in 2019 naar 20,8 miljard euro (4% van het bbp) in 2030. Op korte termijn is het de bedoeling het herstel van de economie te vergemakkelijken en op langere termijn is het de bedoeling het groeipotentieel van de economie te versterken. Overeenkomstig de Europese

⁹⁶ Parl. St. Kamer DOC 55 1610/016.

aanbevelingen is de regering van plan dergelijke investeringen te doen in de domeinen van het digitale concurrentievermogen, de energietransitie en de mobiliteit.

De voorliggende ontwerpbegroting omvat diverse initiatieven in die zin.

In sectie 06 van de algemene uitgavenbegroting (programma 06.41.1) is een organiek fonds ingevoegd dat zal worden gefinancierd met middelen die de Europese Unie toekent voor investeringsprojecten. De wettelijke bepaling 2.06.10 van de algemene uitgavenbegroting machtigt de regering om in 2021 voor 1 miljard euro aan vastleggingen op dat fonds uit te voeren en voor 200 miljoen euro aan vereffeningen, zelfs bij ontstentenis van beschikbare middelen. Dit is mogelijk door gebruik te maken van de begrotingstechnieken van een debettoestand in vastlegging en vereffening. De FOD BOSA heeft overigens verklaard dat er nog geen plan is voor de verdeling van de middelen van dat fonds.

De moeilijkheid om thans te bepalen welk deel van de Europese ontvangsten aan België en meer specifiek aan de federale overheid zal toekomen, verantwoordt het gebruik van die afwijkingstechniek. De verdeling van de verwachte sommen moet immers nog, uiterlijk op 30 april 2021, het voorwerp uitmaken van een dubbel akkoord, eerst tussen de betrokken Belgische overheden en vervolgens tussen de Europese autoriteiten. De programmawet in voorbereiding bepaalt dat de ontvangsten die aan de federale overheid worden gestort, op termijn aan dat organieke fonds zullen worden toegewezen. Die toewijzing van ontvangsten zal het overigens mogelijk maken beter te controleren of die bedragen effectief worden gebruikt voor door de Europese Unie geselecteerde investeringsprojecten.

De promotie van privé-investeringen zal zich voornamelijk concretiseren door de oprichting binnen de FPIM van een transformatiefonds. Dit fonds heeft als doel cruciale ondernemingen te steunen of te verankeren, hun solvabiliteit te versterken en hen te helpen heroriënteren in functie van langetermijnuitdagingen. Het fonds zou ook openstaan voor privé-investeerders die rendementsperspectieven zouden genieten tegen marktvoorwaarden. Daartoe heeft de regering voorzien in een krediet van 500 miljoen euro in 2021 en 250 miljoen euro in 2022. Die uitgaven zijn niet recurrent en zouden bovendien geen invloed mogen hebben op het vorderingensaldo van de Staat, onder voorbehoud van een eventueel onderzoek door het Instituut voor de Nationale Rekeningen en een bevestiging nadien door de Europese autoriteiten.

Bovendien mogen de departementen bij een volgende begrotingscontrole de opgelegde begrotingsinspanning inzake personeel en werking niet vervangen door een daling van de investeringskredieten.

2 Primaire uitgaven en intrestlasten (functionele benadering)

2.1 Algemeen overzicht van de uitgavenkredieten

De uitgaven van de federale overheid worden hierna voorgesteld volgens een functionele groepering die een onderscheid maakt tussen de taken die de overheidsdiensten vervullen naargelang hun finaliteit. Er werden drie belangrijke functies of cellen geïdentificeerd. De Belgische financiering van de Europese Unie en het beheer van de schuld worden bovendien apart weergegeven. Binnen elke cel zijn de kredieten verdeeld op basis van de ESR-code.

De aflossing en terugbetaling van de overheidsschuld buiten beschouwing gelaten, bedragen de vastleggings- en de vereffeningkredieten in het ontwerp van algemene uitgavenbegroting

2021 respectievelijk 84,4 miljard euro (-5,7% in vergelijking met de voorlopige kredieten die in 2020 werden goedgekeurd) en 83,3 miljard euro (-7,2% in vergelijking met diezelfde kredieten).

De primaire uitgaven in 2021 worden geraamd op 65,1 miljard euro (-7,3%) aan vastleggingskredieten en 64,1 miljard euro (-9,2%) aan vereffeningskredieten. De intrestlasten worden geraamd op 7,3 miljard euro, wat neerkomt op een daling met 8,5% in vergelijking met 2020.

De kredieten die zijn ingeschreven bij de Autoriteitscel en bij de Sociale Cel, bedragen samen 57,7 miljard euro aan vereffeningskredieten en vertegenwoordigen 90% van de primaire uitgaven van de federale overheid.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2020 / 50

Tabel – Primaire uitgaven en intrestlasten volgens de functionele benadering (in duizend euro)

Functionele weergave	Goedgekeurde voorlopige vastleggings-kredieten 2020	Vastleggings-kredieten initieel 2021	Verschil (%)	Goedgekeurde voorlopige vereffenings-kredieten 2020	Vereffenings-kredieten 2021	Verschil (%)
Autoriteitscel	26.837.927	30.048.034	12,00%	27.056.021	29.027.321	7,30%
1 Personeel (ESR-code 1f)	5.793.152	5.752.161	-0,70%	5.797.062	5.751.598	-0,80%
2 Werking (ESR-code 2e)	2.102.826	2.187.083	4,00%	2.095.845	2.163.348	3,20%
3 Investerings (ESR-code 7)	880.636	1.241.131	40,90%	789.431	1.279.080	62,00%
4 Dotaties en subsidies (ESR-codes 3, 4, 5 en 6)	17.745.267	19.073.093	7,50%	18.111.885	18.873.417	4,20%
5 Intrestlasten (ESR-code 2)	31.809	27.057	-14,90%	31.809	27.057	-14,90%
6 Kredietverleningen en deelnemingen (ESR-codes 8)	252.473	724.239	186,90%	206.019	682.127	231,10%
7 Niet-uitgesplitste uitgaven (ESR-code 0)	12.764	1023.270	+++	4.970	230.694	+++
8 Uitgaven rijksschuld (ESR-code 9)	19.000	20.000	5,30%	19.000	20.000	5,30%
Sociale Cel	34.474.574	28.654.342	-16,90%	34.479.139	28.654.530	-16,90%
1 Personeel (ESR-code 1f)	190.593	193.090	1,30%	190.519	193.088	1,30%
2 Werking (ESR-code 2e)	108.601	109.369	0,70%	108.934	110.054	1,00%
3 Investerings (ESR-code 7)	4.308	3.407	-20,90%	4.414	3.646	-17,40%
4 Dotaties en subsidies (ESR-codes 3, 4, 5 en 6)	33.727.449	27.942.353	-17,20%	33.731.818	27.941.783	-17,20%
6 Kredietverleningen en deelnemingen (ESR-codes 8)	5	5	0,00%	5	5	0,00%
7 Niet-uitgesplitste uitgaven (ESR-code 0)	443.618	406.118	-8,50%	443.454	405.954	-8,50%
Economische Cel	4.619.844	4.722.390	2,20%	4.681.665	4.751.720	1,50%
1 Personeel (ESR-code 1f)	207.759	199.888	-3,80%	207.762	199.891	-3,80%
2 Werking (ESR-code 2e)	105.368	105.099	-0,30%	101.829	109.184	7,20%
3 Investerings (ESR-code 7)	6.353	4.665	-26,60%	45.637	10.427	-77,20%
4 Dotaties en subsidies (ESR-codes 3, 4, 5 en 6)	4.245.345	4.357.719	2,60%	4.271.148	4.377.199	2,50%
5 Intrestlasten (ESR-code 2)	25.510	24.335	-4,60%	25.510	24.335	-4,60%
6 Kredietverleningen en deelnemingen (ESR-codes 8)	318	318	0,00%	318	318	0,00%
7 Niet-uitgesplitste uitgaven (ESR-code 0)	8	8	0,00%	8	8	0,00%
8 Uitgaven rijksschuld (ESR-code 9)	29.183	30.358	4,00%	29.183	30.358	4,00%
Provisies	4.310.289	1.694.190	-60,70%	4.361.164	1.637.212	-62,50%
Interdepartementale provisie	4.300.531	437.340	-89,80%	4.294.553	380.362	-91,10%
Provisie COVID-19	0	906.850	n.v.t.	0	906.850	n.v.t.
Provisie infrastructuur	0	350.000	n.v.t.	0	350.000	n.v.t.
Provisie voor de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme	9.758	0	-100,00%	66.611	0	-100,00%
Totale primaire uitgaven	70.242.634	65.118.956	-7,30%	70.577.989	64.070.783	-9,20%
Financiering van de Europese Unie	4.021.779	4.377.300	8,80%	4.021.779	4.377.300	8,80%
Beheer van de rijksschuld	15.182.204	14.879.768	-2,00%	15.182.204	14.879.768	-2,00%
Werking	24.119	35.367	46,60%	24.119	35.367	46,60%
Dotaties en subsidies	4.354	5.671	30,20%	4.354	5.671	30,20%
Toekenning van kredieten en deelnemingen	7.199.623	7.559.581	5,00%	7.199.623	7.559.581	5,00%
Intrestlasten van de rijksschuld	7.954.108	7.279.119	-8,50%	7.954.108	7.279.119	-8,50%
Uitgaven zonder herfinanciering van de schuld	89.446.617	84.376.024	-5,70%	89.781.972	83.327.851	-7,20%
Herfinanciering van de schuld	21.683.970	18.037.316	-16,80%	21.683.970	18.037.316	-16,80%
Totale uitgaven	111.130.587	102.413.340	-7,80%	111.465.942	101.365.167	-9,10%

Bron: FOD BOSA en Rekenhof

2.2 Autoriteitscel (29 miljard euro aan vereffeningen)

De Autoriteitscel bestaat uit de dotaties (sectie 01), de FOD's Kanselarij van de Eerste Minister (sectie 02), Beleid en Ondersteuning – zonder provisies (sectie 06), Justitie (sectie 12), Binnenlandse Zaken (sectie 13), Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (sectie 14), Financiën – zonder intrestlasten van de rijksschuld (sectie 18), onafhankelijke organen (sectie 07), het ministerie van Landsverdediging (sectie 16), de Federale Politie en Geïntegreerde Werking (sectie 17) en de Regie der Gebouwen (sectie 19).

De middelen waarin in 2021 is voorzien voor die departementen stijgen met 12% aan vastleggingen en met 7% aan vereffeningen. Ze vertegenwoordigen 45,3% van de primaire uitgaven.

Het Rekenhof stelt overigens vast dat rekening houdend met het bedrag ingeschreven in de interdepartementale provisie (nieuwe initiatieven), de middelen van Justitie stijgen. In vergelijking met het voorgaande jaar stijgen die middelen in 2021 met 124,8 miljoen euro aan vastleggingen en met 122,2 miljoen euro aan vereffeningen. Die bijkomende middelen zouden nadien nog blijven toenemen tot ze 250 miljoen euro bereiken tegen 2024. Daar zou nog 50 miljoen euro extra kunnen bijkomen bij de toekomstige verdeling van het nieuwe investeringsfonds. De 300 miljoen euro aan bijkomende middelen op jaarbasis, waarvan sprake is in de beleidsverklaring van de minister van Justitie⁹⁷, stemt dus overeen met het bedrag dat zou worden toegekend in 2024.

2.2.1 Dotaties en subsidies (18,9 miljard euro aan vereffeningen)

De kredieten voor dotaties en subsidies van de autoriteitscel stijgen in vergelijking met 2020 met 1,3 miljard euro (+7,5%) aan vastleggingen en met 762 miljoen euro (+4,2%) aan vereffeningen.

De stijging van de vastleggingskredieten is vooral te verklaren door de stijging van de kredieten die zijn ingeschreven in sectie 01, met toepassing van de bijzondere financieringswet (+1 miljard euro), van de subsidies aan partnerorganisaties (+333,8 miljoen euro) en van de bijdrage aan internationale humanitaire organisaties (+116 miljoen euro) inzake ontwikkelingssamenwerking. De stijging van de vereffeningkredieten vloeit grotendeels voort uit de toepassing van de bijzondere financieringswet (+1 miljard euro).

Financiering van de gewesten en gemeenschappen

De financiering van de gedefedereerde entiteiten werd beïnvloed door de gezondheidscrisis, die heeft geleid tot een aanzienlijke vermindering van de middelen die naar die entiteiten werden overgedragen in 2020. Op basis van de gegevens in de economische begroting van het FPB van 5 juni 2020 en 6 februari 2020 werden die middelen in juni 2020 op 55,7 miljard euro geraamd tegenover 59,7 miljard euro in februari van datzelfde jaar.

Volgens de berekeningen op basis van de parameters van de economische begroting van het FPB van 10 september 2020 bedragen de middelen die de Staat voor 2021 moet storten, 60,6 miljard euro. Die middelen worden, naargelang het geval, toegekend via derdenrekeningen (3,3 miljard euro), toewijzingsfondsen (42,9 miljard euro) of begrotingskredieten (14,4

⁹⁷ Parl. St. Kamer DOC 55 1610/015, p. 5.

miljard euro). Deze laatste worden voornamelijk ingeschreven in sectie 01 – Dotaties van de algemene uitgavenbegroting (13,7 miljard euro).

De zesde staatshervorming voerde verschillende mechanismen in om de gedefedereerde entiteiten te laten bijdragen aan de kosten van de vergrijzing en de sanering van de overheidsfinanciën. In dat kader zijn bepaalde dotaties slechts gedeeltelijk gekoppeld aan de evolutie van het bbp, en met name, naargelang het geval, 55% of 65% van die evolutie. De bijzondere financieringswet bepaalt echter dat die beperking niet van toepassing is op het gedeelte van het groeipercentage van het bbp boven 2,25%. Op die manier kunnen de entiteiten bij een sterke economische groei van een groter deel van de welvaartsevolutie genieten.

De bijzondere financieringswet voorziet niet in een specifieke aanpassing bij uitzonderlijke schommelingen van het bbp, zoals in 2020 en 2021 worden verwacht. Meer bepaald voorziet ze niet in bijzondere regels als:

- 1° de evolutie van het bbp negatief is. Bijgevolg heeft de FOD Financiën overeenkomstig de wet, voor het bepalen van de dotaties aan de gedefedereerde entiteiten, het in 2020 verwachte percentage van de vermindering van het bbp toegepast ten belope van 55% of 65%;
- 2° de positieve evolutie van het bbp het gevolg is van een inhaaleffect van de economie na een in de tijd beperkte hevige conjunctuurschok en niet van een normale toename van de algemene welvaart. Bijgevolg heeft de FOD Financiën overeenkomstig de wet het volledige deel van de groei van het bbp boven 2,25% gebruikt als aanpassingsparameter 2021.

Andere dotaties

In tegenstelling tot de middelen die aan de gemeenschappen en de gewesten worden gestort, verminderen de vereffeningskredieten in 2021 voor de Federale Politie (-137,3 miljoen euro), voor de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (-49,2 miljoen euro) en voor de FOD Binnenlandse Zaken (-32,7 miljoen euro).

De vermindering voor de Federale Politie (931,8 miljoen euro in 2021, -12,8%) is te verklaren door het feit dat de middelen voor de financiering van de pensioenregeling (NAVAP) niet werden ingeschreven (-97 miljoen euro) en door het terugschroeven van de financiële hulp van de Staat inzake verkeersveiligheid (-36,8 miljoen euro). Die materie werd geregionaliseerd.

De FOD Binnenlandse Zaken beschikt in 2021 overigens over 1,2 miljard euro voor de financiering van de dotaties en subsidies (-1,9% aan vastleggingen en -2,6% aan vereffeningen). Die middelen zijn vooral bestemd voor de financiering van Fedasil (426,8 miljoen euro), van de deelstaatentiteiten (Brussel Mobiliteit, dode hand en taalpremies: 395,4 miljoen euro) en van de hulpverleningszones en brandweerdiensten (174,8 miljoen euro).

2.2.2 Personeelsuitgaven (5,8 miljard euro)

De verwachte personeelsuitgaven dalen met 0,8% in vergelijking met 2020. De daling doet zich voor bij alle departementen van de Autoriteitscel, behalve bij de FOD Justitie (1,4 miljard euro, +1,5%). De daling is het grootst bij het ministerie van Landsverdediging (1,5 miljard

euro, -0,8%), bij de FOD Financiën (1,3 miljard euro, -1,4%) en bij de Federale Politie (927,4 miljoen euro, -2,7%).

2.2.3 Andere uitgaven

De werkingskredieten van de Autoriteitscel (2,2 miljard euro) stijgen met 4,0% (aan vastleggingen) en met 3,2% (aan vereffeningen) in vergelijking met 2020. Die evolutie is niet homogeen. Ze situeert zich vooral bij het ministerie van Landsverdediging (+11,9% en +10,4%) en bij de Federale Politie (+6,1% en +4,8%). De werkingskredieten van de FOD Justitie (-3,8% en -3,6%) en die van de FOD Financiën (-2,2% en -2%) dalen daarentegen.

De investeringskredieten van de Autoriteitscel bedragen 1,3 miljard euro in 2021. Dat is een sterke stijging in vergelijking met 2020 (+40,9% aan vastleggingen en +62% aan vereffeningen). Die stijging is vooral te verklaren door het optrekken van de militaire investeringen waarvoor de vastleggingskredieten (+56,9%) en de vereffeningkredieten (+68,7%) in 2021 op 1,1 miljard euro werden gebracht. Voor de vereffeningen is de stijging meer bepaald het gevolg van versnelde betalingen (in vergelijking met de initiële planning) in samenhang met de aankoop van het hoofdmaterieel van de Strategische Visie. De stijging van de vastleggingskredieten is te verklaren door het uitvoeren van infrastructuurwerken.

Tot slot is de stijging van de kredieten voor deelnemingen te verklaren door de oprichting van het Transformatiefonds binnen de FPIM (+500 miljoen euro), die al ter sprake kwam.

2.3 Sociale Cel (28,7 miljard euro aan vereffeningen)

De Sociale Cel omvat de FOD's Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (sectie 23), Sociale Zekerheid (sectie 24) en Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (sectie 25), alsook de POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie (sectie 44).

De voor die diensten gevraagde kredieten vertegenwoordigen 37,7% van de primaire uitgaven van de Staat. Het merendeel ervan (25,8 miljard euro) situeert zich bij de FOD Sociale Zekerheid en heeft betrekking op uitgaven voor overdrachten naar de sociale zekerheid of naar andere sectoren van de economie. Ze zijn meer specifiek bedoeld voor de financiering van de pensioenen van de overheidssector (11,3 miljard euro), de evenwichtsdotatie van de sociale zekerheid (7,5 miljard euro), de uitkeringen aan gehandicapten (2 miljard euro) en de pensioenen van het NMBS-personeel (1,1 miljard euro). In sectie 24 is ook een bedrag van 353,8 miljoen euro ingeschreven voor de financiering van het Maribelfonds.

2.4 Economische Cel (4,7 miljard euro aan vereffeningen)

De Economische Cel omvat de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie (sectie 32), de FOD Mobiliteit en Vervoer – zonder aflossing en interestlasten van de rijksschuld (sectie 33) en de POD Wetenschapsbeleid (sectie 46).

De kredieten die in 2021 zijn ingeschreven voor die drie departementen vertegenwoordigen 7,4% van de primaire uitgaven. In vergelijking met 2020 stijgen die kredieten met 2,2% aan vastleggingen en met 1,5% aan vereffeningen. Ze bestaan voornamelijk uit uitgaven voor dotaties en voor subsidies (4,4 miljard euro).

Die dotaties en subsidies stijgen in 2021 gemiddeld met 2,6% aan vastleggingen en met 2,5% aan vereffeningen. De stijgingen doen zich vooral voor bij:

- de NMBS en Infrabel: 3,2 miljard euro waarvan 1,7 miljard euro (-282 miljoen euro, -14,4%) voor de NMBS en 1,5 miljard euro (+365,5 miljoen euro, +31,5%) voor Infrabel;
- onderzoek en ontwikkeling (400,2 miljoen euro, waarvan 254,7 miljoen euro voor het Europees Ruimtevaart Agentschap);
- de concessies voor de bezorging van kranten en tijdschriften (175,7 miljoen euro);
- de betoelaging van externe organismen inzake energie (164,9 miljoen euro);
- de uitvoering van het beheerscontract met bpost (100,9 miljoen euro).

2.5 Interdepartementale provisies (2,7 miljard euro aan vastleggingen, 1,8 miljard euro aan vereffeningen)

In programma 06.90.1 van de algemene uitgavenbegroting zijn drie interdepartementale provisies ingeschreven.

De algemene interdepartementale provisie (437,3 miljoen euro aan vastleggingen en 380,4 miljoen euro aan vereffeningen) daalt met 3,9 miljard euro in vergelijking met 2020. Het uitzonderlijk hoge bedrag in 2020 was een gevolg van de beslissing van de regering om in die provisie de middelen in te schrijven die bedoeld waren voor de bestrijding van het coronavirus. Vanaf 2021 worden die middelen ingeschreven in een specifieke provisie. Volgens de algemene toelichting zijn de middelen van de algemene interdepartementale provisie voornamelijk bedoeld voor "Gerechtskosten en diversen" (131,6 miljoen euro) en voor Fedasil (80 miljoen euro). Er is ook voorzien in 58,0 miljoen euro voor de indexerings- en in 42,7 miljoen euro voor de welvaartsenveloppe. Die verdeling is echter louter indicatief en is geenszins bindend voor de regering.

In de tweede provisie, bedoeld voor de strijd tegen het coronavirus, zijn in 2021 voor 906,9 miljoen euro aan middelen ingeschreven. Hiervan vloeit 406,9 miljoen euro naar de geneeskundige verzorging. De resterende 500 miljoen euro zullen enkel worden aangewend bij een eventuele verlenging of aanpassing van de voorlopige steunmaatregelen die werden genomen in het raam van de coronacrisis.

De derde provisie omvat een globaal bedrag van 350 miljoen euro voor nieuwe initiatieven in het raam van het regeerakkoord, namelijk 125 miljoen euro voor de versterking van Justitie, 88 miljoen euro voor sociale maatregelen (sociaal tarief voor elektriciteit), 50 miljoen euro voor de versterking van de Federale Politie, 25 miljoen euro voor de hulpverleningszones en brandweer van Brussel-Hoofdstad, 50 miljoen euro voor het opvang- en migratiebeleid en 12 miljoen euro voor het klimaatplan.

Naast die drie provisies zijn er nog twee andere ingeschreven in sectie 06. De eerste is bedoeld voor investeringsprojecten en is ingeschreven in het programma 06.41.1 voor één miljard euro aan vastleggingen en 200 miljoen euro aan vereffeningen. Het Rekenhof verwijst naar zijn commentaar in het voorgaande punt 1.2. De tweede is ingeschreven in programma 06.40.2 en is bedoeld om de diversiteit en de gelijke kansen te promoten (154 miljoen euro).

Het Rekenhof herinnert eraan dat het gebruik van interdepartementale provisies verhindert een correct beeld te krijgen van de middelen waarin is voorzien om het beleid uit te voeren

en derhalve afbreuk doet aan de transparantie van de begroting. Om het principe van de begrotingsspecialiteit te respecteren beveelt het Rekenhof aan er enkel gebruik van te maken wanneer de bestemming van het krediet onvoldoende duidelijk is op het moment dat de begroting wordt ingediend. Het Rekenhof stelt vast dat die voorwaarde in casu niet afdoende is vervuld. Zo steunt een deel van de middelen die werden ingeschreven in de provisie voor de bestrijding van het coronavirus (406,9 miljoen euro) op een gedetailleerde evaluatie, per prestatie, van de impact van het coronavirus op de uitgaven voor geneeskundige verzorging. Ook de meeste middelen in de provisie voor nieuwe initiatieven zijn geïdentificeerd per begunstigde FOD en hadden dus rechtstreeks kunnen worden ingeschreven in de begrotingssecties van de betrokken diensten.

2.6 Financiering van de Europese Unie (7,7 miljard euro)

In 2021 bedraagt de participatie van België in de financiering van de Europese Unie 7,7 miljard euro. Een deel daarvan is ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting (sectie 52) op basis van een percentage van het bruto nationaal inkomen (bni). In 2021 gaat het om 4,4 miljard euro (+ 355,5 miljoen euro en +8,8% in vergelijking met 2020).

2.7 Beheer van de schuld (14,9 miljard euro)

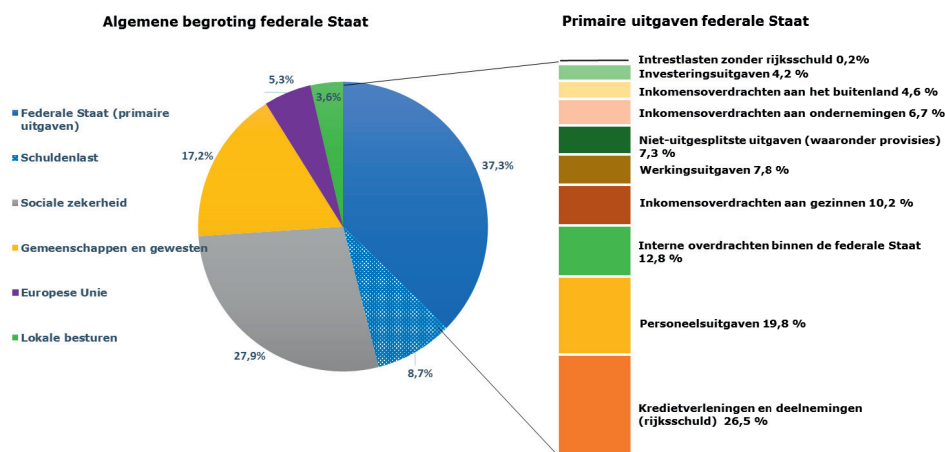
Deze kredieten, die zijn ingeschreven in sectie 51, omvatten intrestlasten (7,3 miljard euro), kredietverleningen en deelnemingen (7,6 miljard euro) alsook werkingsuitgaven en subsidies (41 miljoen euro).

De uitgavenkredieten die als kredietverleningen en deelnemingen worden gekwalificeerd, hebben voornamelijk betrekking op de terugkoop van effecten van de middellange- en langetermijnschuld (6,2 miljard euro) en op de herfinanciering van leningen van Apetra en Infrabel (616,4 miljoen euro). Die kredieten hebben geen impact op het vorderingsaldo.

3 Verdeling van de algemene uitgavenbegroting voor het jaar 2021

De vereffeningskredieten in de algemene uitgavenbegroting voor het jaar 2021 bedragen 83,3 miljard euro. Een groot deel ervan is bestemd voor de financiering van andere overheden dan de Staat, namelijk de sociale zekerheid (23,2 miljard euro, 27,9% van de kredieten), de gemeenschappen en de gewesten (14,3 miljard euro, 17,2%), de Europese Unie (4,4 miljard euro, 5,3%) en de lokale overheden (3 miljard euro, 3,6%).

Grafiek – Algemene uitgavenbegroting en primaire uitgaven van de federale Staat



Na aftrek van de intrestlasten (7,3 miljard euro, 8,7%) bedragen de primaire uitgaven van de federale overheid 31 miljard euro. Dat is 37,3% van de middelen die in de begroting zijn ingeschreven.

Die 31 miljard euro vloeien deels naar uitgaven voor overdrachten aan de gezinnen (3,2 miljard euro), aan de ondernemingen (2,1 miljard euro) of aan het buitenland (1,4 miljard euro), terwijl 8,2 miljard euro wordt benut voor kredietverleningen en deelnemingen.

De overheid beschikt dus over 16,2 miljard euro (19,4% van alle kredieten die in de algemene uitgavenbegroting zijn ingeschreven) om zijn personeelsuitgaven (6,1 miljard euro), werkingsuitgaven (2,4 miljard euro), investeringsuitgaven (1,3 miljard euro) en overdrachten naar instellingen die onder de federale overheid ressorteren (4 miljard euro) te dekken en om diverse of onbepaalde uitgaven te financieren via de interdepartementale provisies.

4 Bijzondere opmerkingen

Het ontwerp van algemene uitgavenbegroting voorziet in kredieten om uitgaven te financieren die verband houden met de internationale verbintenissen die België is aangegaan inzake defensie en ontwikkelingssamenwerking.

Ze bevat eveneens kredieten ter uitvoering van het klimaatresponsabiliseringsmechanisme, waarin de bijzondere financieringswet voorziet.

Tot slot dekken de voor de Regie der Gebouwen ingeschreven kredieten (sectie 19) de uitgaven in samenhang met het beheer van de gebouwen die de federale Staat bezit of huurt.

4.1 Internationale verbintenissen

4.1.1 "Defence Investment Pledge" van de NAVO (verbintenis om uitgaven inzake defensie te doen)

De NAVO-top van 4 en 5 september 2014 besliste dat lidstaten die geen 2% van hun bbp aan defensie spenderen, verdere afbouw moeten stoppen (*halt any decline in defence expenditure*) en tegen 2024 naar 2% moeten evolueren.

De strategische visie voor Defensie voor de periode 2016-2030 schuift een lineaire stijging van de defensie-inspanning tot 1,3% van het bbp in 2030 naar voor, waarbij het budgettaire traject in 2021 0,94% van het bbp bereikt. Volgens het regeerakkoord zal de regering de strategische visie voortzetten en actualiseren. Ze onderzoekt daarbij hoe de defensie-inspanning tegen 2030 kan worden afgestemd op de Europese niet-nucleaire NAVO-lidstaten.

De initiële ontwerpbegroting 2021 voorziet in sectie 16 in 3.749,9 miljoen euro aan vereffeningskredieten. Daarnaast tellen de rust- en overlevingspensioenen voor de oud-militairen (1.492,8 miljoen euro in 2021) en een aantal defensiegerelateerde uitgaven van andere begrotingssecties⁹⁸ (93,9 miljoen euro) mee als externe defensie-inspanning.

De globale defensie-inspanning bedraagt in 2021 5.336,6 miljoen euro, d.i. 1,14% van het bbp.

Uitgaven nieuw militair materieel (ESR-correcties)

De NAVO-lidstaten moeten minimum 20% van hun defensie-uitgaven investeren in nieuw materieel.

De ontwerpbegroting 2021 voorziet in 1.080,9 miljoen euro voor de vereffening van de investeringen in hoofdmaterieel binnen de strategische visie, het plan dringende investeringen op korte termijn en de investeringsprogramma's voorafgaand aan de strategische visie. Het gedeelte investering hoofdmaterieel volgens de NAVO-definitie⁹⁹ bedraagt 961,8 miljoen euro in 2021, dit is 18% van de totale defensie-inspanning.

Het Rekenhof wijst er op dat de aankoop van legermaterieel volgens ESR pas bij de levering in het vorderingensaldo moet worden opgenomen. Rekening houdend met de in 2021 voorziene leveringen (789,4 miljoen euro) verbetert de globale ESR-correctie voor Defensie het vorderingensaldo met 291,4 miljoen euro¹⁰⁰. Ook de volgende jaren zou het verschil tussen de vereffeningen en de leveringen positieve ESR-correcties opleveren: 804,7 miljoen euro in 2022, 223,1 miljoen euro in 2023 en 364,9 miljoen euro in 2024.

⁹⁸ Sectie 02-FOD Kanselarij (70,5 miljoen euro), sectie 14-FOD Buitenlandse Zaken (15,8 miljoen euro), sectie 01 Dotaties (2,3 miljoen euro), raming provisie schadevergoedingen (1,8 miljoen euro) en sectie 46-POD Wetenschapsbeleid (3,5 miljoen euro).

⁹⁹ Bepaalde dossiers (medisch materieel, ontsmettingsstations, parachutagematerieel, kredieten voor EVB-maatregelen...) beantwoorden niet aan de NAVO-definitie inzake hoofdmaterieel. Anderzijds voldoet bv. de bijdrage voor AWACS (kapitaaloverdracht in programma 16.50.4-internationale bijdragen) wel aan de NAVO-definitie.

¹⁰⁰ Dit cijfer wijkt af van de ESR-correctie opgenomen in de Algemene toelichting (p. 33). Zie tevens Deel I – Punt 4 van dit rapport.

Uitgaven voor defensieonderzoek en -technologie

In het kader van de permanente gestructureerde samenwerking op het gebied van defensie en veiligheid (PESCO) moet België het aandeel van de uitgaven voor defensieonderzoek en -technologie tot 2% van de defensie-inspanning verhogen¹⁰¹.

Naast de kredieten van programma 16.50.7-wetenschappelijk onderzoek (8,7 miljoen euro) wordt in 2021 eveneens een deel van de uitgaven van de POD Wetenschapsbeleid (3,5 miljoen euro) ten voordele van het von Karman Instituut en het nieuw federaal onderzoeksschip Belgica in aanmerking genomen.

Voor 2021 zijn de uitgaven voor defensieonderzoek en -technologie goed voor 12,2 miljoen euro; dit is 0,23% van de totale defensie-inspanning (5.336,6 miljoen euro).

4.2 Ontwikkelingssamenwerking

De vereffeningskredieten 2021 voor ontwikkelingssamenwerking¹⁰² bedragen 1.234,9 miljoen euro¹⁰³ en zijn daarmee quasi ongewijzigd tegenover de vorige jaren. Ook in de meerjarenraming blijven de kredieten op hetzelfde niveau¹⁰⁴. Deze houden nog geen rekening met het plan van de regering om de kredieten te laten groeien om tegen 2030 de norm van 0,7% van het bruto nationaal inkomen (bni) voor ontwikkelingssamenwerking te behalen¹⁰⁵.

4.3 Klimaatresponsabiliseringsmechanisme

Fonds bestemd voor de klimaatresponsabilisering¹⁰⁶

Artikel 65quater van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten (BFW) voorziet in een klimaatresponsabiliseringsmechanisme 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. Als een gewest zijn doelstelling overschrijdt, krijgt het een financiële bonus van de federale overheid. Als een gewest die niet haalt, wordt een financiële malus ten laste gelegd. Om de bonimaliregeling financieel te beheren is met de wet van 6 januari 2014 het begrotingsfonds "Klimaatresponsabiliseringsmechanisme" opgericht (programma 25.55.9). De ontvangsten van dit fonds bestaan uit het federale deel (9,05%) van de opbrengsten die komen uit het veilen van de emissierechten en uit de mali die de gewesten moeten betalen indien ze hun doelstellingen niet halen.

Het Rekenhof merkt op dat de uitstootcijfers van de voorbije jaren nog niet zijn vastgelegd bij koninklijk besluit. Hierdoor is het klimaatresponsabiliseringsmechanisme nog niet

¹⁰¹ Besluit 2017/2315 van de Raad van 11 december 2017 tot instelling van de permanent gestructureerde samenwerking en tot opstelling van de lijst van deelnemende lidstaten.

¹⁰² Organisatieafdeling 14.54.

¹⁰³ Tegenover 1.235,6 miljoen euro (voorlopige kredieten) in 2020 en 1.226,7 miljoen euro in 2019 en 2018.

¹⁰⁴ De meerjarenraming houdt rekening met een krediet van eveneens 1.235,6 miljoen euro in 2024.

¹⁰⁵ De solidariteitsnota becijfert de ontwikkelingssamenwerking 2021 op 0,41% van het bni.

¹⁰⁶ Cf. eveneens Deel II – Hoofdstuk I – Punt (Niet-fiscale ontvangsten).

operationeel. Dit verklaart het relatief hoge saldo van het fonds dat voor 2020 wordt geraamd op 121,7 miljoen euro.

Het huidig begrotingsontwerp voorziet in 30,3 miljoen euro aan te betalen boni (programma 25.55.9). Dit bedrag houdt geen rekening met de nog te betalen boni van de voorgaande jaren (2017-2020). De FOD VVVL raamt die op 20 miljoen euro. De cumulatie van de verschuldigde bedragen belast de toekomstige begroting(en).

4.4 Regie der Gebouwen

De Regie beheert het vastgoed van de federale Staat en ontvangt hiervoor 747,3 miljoen euro aan dotaties die zijn ingeschreven in de secties 01 (activiteitenprogramma 01.30.65) en 19 van de algemene uitgavenbegroting. Deze bestaan uit inkomens- en kapitaalsoverdrachten die respectievelijk de lopende uitgaven en investeringsuitgaven van de Regie financieren.

Het Rekenhof heeft de berekening en het gebruik van de overdrachten nagegaan op basis van de eigen begroting van de Regie, waarvan de begrotingstabellen zijn opgenomen in Deel II van het wetsontwerp.

4.4.1 Kapitaalsoverdrachten

Dotatie voor investeringen en buitengewoon onderhoud (basisallocatie 19.55.21.614103)

De dotatie voor de uitgaven van de investeringsprojecten bedraagt 97,6 miljoen euro. De Regie mag deze investeringen bijkomend financieren met de opbrengsten uit de verkoop van vastgoed en met een subsidie van de Nationale Loterij (hierna eigen middelen). Voor 2021 raamt de Regie deze opbrengsten op respectievelijk 23 miljoen euro en 2,3 miljoen euro.

Het Rekenhof merkt op dat de financiële middelen (122,9 miljoen euro) mogelijk onvoldoende zijn om de investeringsuitgaven voor 2021 te financieren.

Zo keurde de bevoegde minister op 7 september 2020 het meerjareninvesteringsplan van de Regie goed. Voor een volledige financiering van de vereffeningskredieten van de geplande investeringsprojecten in de periode 2021-2023 zijn er 183,2 miljoen euro bijkomende middelen nodig, waarvan 5,2 miljoen euro in 2021, 60,4 miljoen euro in 2022 en 117,6 miljoen euro in 2023. Het huidig ontwerp van begroting laat niet toe na te gaan hoe de Regie dit tekort zal financieren.

Dotatie eerste inrichtingswerken (basisallocatie 19.55.22.614101)

Met deze dotatie betaalt de Regie de eerste inrichtingswerken in gehuurde gebouwen. Omdat door de nieuwe arbeidsvormen veel kantoorgebouwen aangepast moeten worden, ligt de toegekende dotatie in 2021 (16,9 miljoen euro) dubbel zo hoog als in 2020 (8,2 miljoen euro). Deze kredietstijging zal niet volstaan om alle werken te betalen. Volgens de verantwoordingsnota en de bijkomende informatie die het Rekenhof ontving bedraagt de komende vijf begrotingsjaren het tekort aan vereffeningskredieten voor deze werken en aankopen¹⁰⁷ meer dan 112,2 miljoen euro, waarvan 19,3 miljoen euro in 2021.

¹⁰⁷ In de begroting van de Regie op de uitgavenartikelen 72.00.00/112 en 74.22.00/101.

4.4.2 Inkomensoverdrachten

Dotatie huurgelden (basisallocatie 19.55.22.414001)

De Regie raamt de uitgaven voor de huurgelden en de bijhorende lasten op 470,1 miljoen euro. De regering besliste om 0,89% te besparen op de huurdotatie waardoor deze dotatie daalde tot 465,9 miljoen euro zodat bij constant beleid de kredieten mogelijk te laag geraamd zijn.

Dotatie eigen werking (basisallocatie 19.55.22.414002)

Met deze dotatie (88,4 miljoen euro) betaalt de Regie in hoofdzaak de lonen en werkingskosten van haar personeel. De Regie raamt deze uitgaven op 98,3 miljoen euro en gebruikt dus 9,9 miljoen euro aan eigen opbrengsten om alle uitgaven te kunnen betalen.

De personeelsuitgaven bedroegen in 2019 54,7 miljoen euro en zijn voor 2021 geraamd op 69,6 miljoen euro. Zoals al verschillende jaren slaagt de Regie er niet in voldoende personeel aan te trekken en zullen die kredieten mogelijk voor een deel niet benut worden. Het Rekenhof wijst er in dit verband nogmaals op dat er geen regeling bestaat voor de bestemming van het niet gebruikte deel van de dotaties en de mogelijke reserveopbouw¹⁰⁸. Het heeft daarom al meermaals aanbevolen bij koninklijk besluit de financiële regels voor het gebruik van de verschillende dotaties en reserves vast te leggen.

Dotatie voor alternatieve financiering (basisallocatie 19.55.22.414004)

Met deze dotatie (46,0 miljoen euro) betaalt de Regie de kapitaalsaflossingen en interesten van de leningen en de beschikbaarheidsvergoedingen voor de DBFMcontracten¹⁰⁹.

Voor de investeringsprojecten wordt steeds meer een beroep gedaan op de DBFM-contracten¹¹⁰, waardoor de kredietbehoeften voor de beschikbaarheidsvergoedingen stijgen van 27 miljoen euro in 2021 naar 77 miljoen euro in 2023, en ze zullen de latere begrotingen blijven belasten.

Op 6 juni 2020 verleende de ministerraad aan de bevoegde minister toelating de promotieopdracht van werken voor de bouw van een nieuw gerechtshof te Namen te gunnen. Het uitgangspunt van deze opdracht was de ESR-neutraliteit waarbij de Regie gedurende 18 jaar via de huurdotatie (basisallocatie 19.55.22.414001) huurgelden zou betalen. Het INR heeft de opdracht in 2020 echter gekwalificeerd als financiële leasing waardoor de Regie bij de oplevering het gebouw moet activeren en de betalingen aan de opdrachtnemer interestbetalingen en kapitaalsaflossingen vormen. Hierdoor zal het ESR-resultaat van de Regie in 2023 dalen met 93,6 miljoen euro. De FOD BOSA zal op basis van de vordering der

¹⁰⁸ Rekenhof, 176e Boek – deel III: Algemene rekening 2018 van het algemeen bestuur van de federale Staat, oktober 2019, p. 61-64, www.rekenhof.be.

Rekenhof, 177e Boek – deel I: Opmerkingen over de rekeningen 2019 van de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie, de administratieve openbare instellingen en de gelijkgestelde instellingen, juli 2020, p. 79, www.rekenhof.be.

¹⁰⁹ Design Building Finance Maintenance.

¹¹⁰ O.m. bij de beslissingen van de ministerraad van 18 april 2008 en 18 november 2016 tot goedkeuring van de Masterplannen I, II, en III voor een betere infrastructuur voor een detentie in humane omstandigheden.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2020 / **61**

werken de nodige ESR-correcties aanbrengen bij het berekenen van het vorderingensaldo.
Deze zijn voor 2021 geraamd op 23,4 miljoen euro.

HOOFDSTUK II

Uitgaven van de sociale zekerheid

1 Algemene evolutie van de uitgaven

Voor 2021 worden de geconsolideerde uitgaven van de sociale zekerheid (RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, RIZIV-Geneskundige Verzorging, de stelsels buiten het globaal beheer en het stelsel van de overheidspensioenen) geraamd op 115.109,8 miljoen euro. Daarvan wordt 103.339,3 miljoen euro (89,77%) besteed aan de betaling van de prestaties van de sociale zekerheid en de terugbetaling van de uitgaven voor gezondheidszorgen en 362,4 miljoen euro (0,31%) aan de aanpassing van de uitkeringen aan de welvaart (welvaartsenveloppe)¹¹¹.

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

Omschrijving	Uitgaven 2019	Verwachte uitgaven 2020	2020-2019 (%)	Geraamde uitgaven 2021	2021-2020 (%)
Prestaties	91.455,6	104.437,7	14,19	103.339,3	-1,05
Pensioenen	48.037,9	50.361,1	4,84	53.223,1	5,68
Geneskundige verzorging	26.438,3	29.017,9	9,76	30.485,4	5,06
Arbeidsongeschiktheid	9.347,9	10.278,5	9,96	10.639,7	3,51
Werkloosheid	6.565,5	10.823,3	64,85	7.838,2	-27,58
Overbruggingsrecht zelfstandigen	4,7	2.797,3	59.417,02	7,6	-99,73
Andere prestaties	1.061,3	1.159,6	9,26	1.145,3	-1,23
Welvaartsenveloppe 2021 – nog te verdelen ⁽¹⁾	0,0	0,0		362,4	
Beheers- en betalingskosten	2.243,4	2.457,5	9,54	2.388,7	-2,80
Andere uitgaven	8.622,1	8.628,2	0,07	9.019,4	4,53
Totaal	102.321,1	115.523,4	12,90	115.109,8	-0,36

(1) Gedeelte van de welvaartsenveloppe voor de RSZ-Globaal Beheer (318,4 miljoen euro) en het RSVZ-Globaal Beheer (44 miljoen euro). Het bedrag voor de bijstandsregelingen (43,1 miljoen euro) zal worden gefinancierd vanuit de interdepartementale provisie (waar daarvoor 42,7 miljoen euro is ingeschreven).

Bron: FOD Sociale Zekerheid (juli 2020) en Algemene Toelichting 2021

¹¹¹ Op 23 november 2020 was de verdeling van dit bedrag over de verschillende uitkeringen nog niet gekend.

De uitgaven voor prestaties geven aanleiding tot de volgende commentaren.

De uitgavenramingen inzake pensioenen voor werknemers (31,2 miljard euro) stijgen met 1.962 miljoen euro (+6,7%) in vergelijking met de voor 2020 verwachte uitgaven. Deze stijging met 6,7% tussen 2020 en 2021 is vooral (ten belope van 5,04%) toe te schrijven aan de volume-effecten.

Het Rekenhof heeft geen informatie ontvangen die de verwachte evolutie onderbouwt, zowel wat de stijging van het gemiddeld bedrag van de prestaties (zonder indexaanpassing en zonder welvaartsmaatregelen) betreft als wat de stijging van het aantal gepensioneerden betreft. De ramingen houden daarenboven geen rekening met de weerslag van de nieuwe maatregelen die in 2021 van kracht zullen worden.

De uitgaven voor de prestaties inzake overheidspensioenen stijgen met 513 miljoen euro (+3%) tot 17,5 miljard euro. Die stijging is ook voornamelijk toe te schrijven aan de volume-effecten. Het Rekenhof merkt op dat de ramingen zijn gebaseerd op gegevens in verband met de populatie gepensioneerden die dateren van de periode van januari tot maart 2020.

Het RSVZ raamt de uitgaven voor sociale prestaties op 4,9 miljard euro. Ze dalen met 2,3 miljard euro (of 20,5%) in vergelijking met de uitgaven die het monitoringcomité in oktober 2020 had geraamd voor 2020. De uitgaven in verband met het overbruggingsrecht worden voor 2021 geraamd op 7,6 miljoen euro (2,8 miljard euro voor 2020).

De stijging van de uitgaven voor de terugbetaling van verstrekkingen voor geneeskundige verzorging met 2.579,6 miljoen euro (9,76%) in 2020 wordt verklaard door de stijging van de begrotingsdoelstelling (27.975,9 miljoen euro) met 5,82% tegenover 2019 en door de impact van de COVID-19-crisis (geraamde uitgaven 2020: 1.047 miljoen euro). Voor 2021 verklaart de stijging van de begrotingsdoelstelling (+7,50% tegenover 2020) de toename van de uitgaven voor de verstrekkingen van geneeskundige verzorging.

2 Impact van de COVID-19-crisis

2.1 Werkloosheidsuitkeringen

Op 27 oktober 2020 had de RVA de budgettaire weerslag van de gezondheidscrisis op 4,1 miljard euro geraamd voor 2020.

Dat bedrag houdt geen rekening met de weerslag van de maatregelen die de regering later heeft genomen. Die maatregelen worden hieronder uiteengezet, met opgave van de kosten ervan zoals die door de RVA werden geraamd.

- De verdere bevroezing van de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen en het verlengen van de inschakelingsperiode tot 31 december 2020 (83,1 miljoen euro en 30 miljoen euro);
- De verlenging tot 31 maart 2021 van de maatregelen ter ondersteuning van de werknemers uit de cultuursector (12,3 miljoen euro);
- De verlenging tot 31 maart 2021 van de maatregelen ter vereenvoudiging van de procedure voor tijdelijke werkloosheid en de openstelling ervan naar alle werkgevers vanaf 1 oktober 2020 (72,1 miljoen euro);

- De verlenging tot 31 maart 2021 van de steunmaatregelen voor de vitale sectoren. Werklozen met of zonder bedrijfstoeslag mogen in vitale sectoren werken met behoud van 75% van het bedrag van hun uitkeringen (-67.004 euro);
- Nieuwe maatregelen ter ondersteuning van de strategische sectoren: tot 31 maart 2021 mogen werknemers met brugpensioen, met tijdelijke werkloosheid, met SWT of die hun arbeidsprestaties hebben onderbroken, tijdelijk aan de slag gaan in de zorgsector, in het onderwijs, bij contact tracing met behoud van 75% van het bedrag van hun uitkeringen (-4,3 miljoen euro);
- De toekenning van een aanvullende uitkering voor werknemers die van 1 maart 2020 tot 31 december 2020 in tijdelijke werkloosheid werden gezet. Die premie moet het eventuele verlies van de eindejaarspremie compenseren voor werknemers die minstens 52 daguitkeringen voor tijdelijke werkloosheid hebben ontvangen tussen maart en december 2020 (242,2 miljoen euro).

De RVA heeft geen afzonderlijke gegevens over de impact 2021 .

2.2 Uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid (werknemers en zelfstandigen)

Werknemers die sinds 1 maart 2020 arbeidsongeschikt zijn geworden, krijgen een aanvullende uitkering (per dag arbeidsongeschiktheid), naar analogie met de regeling voor de tijdelijk werklozen. Het RIZIV raamt de kostprijs van die maatregel in 2020 op 200,2 miljoen euro. Na de opmaak van de initiële begroting 2021 besliste de regering de tijdelijke werkloosheid wegens overmacht te verlengen tot 31 maart 2021. Ook de aanvullende uitkering voor tijdelijke werkloosheid blijft tot die datum van kracht. Door de toekenning van een premie in de werkloosheidsuitkeringen stijgen de uitgaven voor uitkeringen van arbeidsongeschiktheid, omdat die niet lager mogen liggen dan de werkloosheidsuitkeringen. Op 23 november 2020 beschikte het Rekenhof nog niet over informatie over de eventuele meeruitgaven voor de uitkeringsverzekering.

In de ramingen voor 2020 is voor de zelfstandigen die sinds 1 maart 2020 arbeidsongeschikt zijn geworden, rekening gehouden met de volgende maatregelen:

- een aanvullende crisisuitkering voor sommige zelfstandigen die ofwel ten minste acht dagen arbeidsongeschikt zijn of die de toegelaten activiteit tijdens de arbeidsongeschiktheid voor ten minste zeven opeenvolgende kalenderdagen hebben moeten stopzetten (geraamde uitgave: 12,5 miljoen euro);
- recht op een volledige uitkering voor zelfstandigen die hun deeltijds activiteit tijdelijk moeten stopzetten (geraamde uitgave: 1,7 miljoen euro);
- geen recht op een uitkering in de maand waarin de arbeidsongeschiktheid aanvangt als de zelfstandige voor die maand recht heeft op het crisis-overbruggingskrediet (besparing van 1,4 miljoen euro).

Voor de begroting 2021 heeft de regering de kostprijs voor de aanvullende uitkering geraamd op 5,7 miljoen euro. Met die raming is in de initiële begroting 2021 geen rekening gehouden, omdat de informatie niet gekend was bij de opmaak ervan.

2.3 Overbruggingsrecht voor zelfstandigen

Op 21 oktober 2020 raamde de financiële dienst van het RSVZ de kosten voor 2020 van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht en het tijdelijk overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart¹¹² op 2,8 miljard euro.

De ministerraad besliste op 23 oktober 2020 de vergoedingen voor het crisisoeverbruggingsrecht voor de maanden oktober en november 2020 te verdubbelen¹¹³. Deze maatregel werd later uitgebreid tot de maand december 2020 (de raming van 2,8 miljard houdt geen rekening met die uitbreiding).

De ministerraad heeft ook tijdelijk de voorwaarden versoepeld om aanspraak te kunnen maken op het overbruggingsrecht voor heropstart en heeft toelating gegeven om dat recht te cumuleren met andere vervangingsinkomens tot een bepaald maximumbedrag.

De regering heeft nadien verschillende andere maatregelen genomen in verband met het overbruggingsrecht, waarvan de weerslag niet in aanmerking wordt genomen in de begroting 2021.

- De ministerraad heeft op 30 oktober 2020 beslist de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen te herzien om het bedrag van de financiële uitkering van het overbruggingsrecht niet meer te koppelen aan het bedrag van het minimumpensioen. Deze maatregel is opgenomen in artikel 59 van het ontwerp van programmawet. Artikel 60 geeft de Koning delegatie om het bedrag van de financiële prestatie van het overbruggingsrecht aan te passen.
- De ministerraad heeft op 6 november 2020 beslist de twee huidige vormen van overbruggingsrecht (voor crisis en voor heropstart) samen te smelten tot één crisisoeverbruggingsrecht, om de toegang tot het overbruggingsrecht te vereenvoudigen voor starters en om de periodes tijdens welke een zelfstandige het overbruggingsrecht genoot, gelijk te stellen met periodes van dienstactiviteit voor de berekening van het pensioen. Tot slot heeft hij een ontwerp aangenomen om de wet van 7 mei 2020¹¹⁴ te wijzigen, die een decumulatie instelde voor wanneer SARS-COVID-19-inkomsten¹¹⁵ worden gecombineerd met die inkomsten. Deze maatregelen zullen worden verlengd tot 31 maart 2021.

¹¹² Dit laatste overbruggingsrecht wordt toegekend aan zelfstandigen die na hun activiteit te hebben geschorst, deze hervatten en daarbij minstens 10% van hun inkomsten verliezen.

¹¹³ Zijnde 2.583,38 euro voor een alleenstaande en 3.228,20 euro voor een zelfstandige met gezinslast. Dat recht kan worden aangevraagd door alle zelfstandigen, helpers en meewerkende echtgenoten die werden verplicht hun activiteit stop te zetten wegens een beslissing van een overheid in het raam van de pandemie.

¹¹⁴ Wet houdende uitzonderlijke maatregelen in het kader van de COVID-19-pandemie inzake pensioenen, aanvullende pensioenen en andere aanvullende voordelen inzake sociale zekerheid.

¹¹⁵ In het stelsel voor de zelfstandigen gaat het om het overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen beoogd in hoofdstuk 3 van de wet van 23 maart 2020 tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen.

2.4 Geneeskundige verzorging

In augustus 2020 raamde het RIZIV de uitgaven voor de COVID-19-crisis op 360,9 miljoen euro¹¹⁶. Daarnaast hadden de ziekenhuizen ook een voorschot gekregen van 1 miljard euro. Volgens de geactualiseerde ramingen bedragen de voorlopige uitgaven 3.526,0 miljoen euro, waarvan 2.229 miljoen euro voor verstrekkingen binnen de begrotingsdoelstelling en 1.047 miljoen euro voor specifieke verstrekkingen buiten de begrotingsdoelstelling. Voor 2021 worden de kosten voorlopig geraamd op 629,6 miljoen euro, waarvan 217,8 miljoen euro binnen en 411,8 miljoen euro buiten de begrotingsdoelstelling¹¹⁷.

Tabel - Geraamde uitgaven voor de COVID-19-crisis voor de geneeskundige verzorging (in miljoen euro)

Maatregel	Boek Sociale Zekerheid 2020	Aangepaste ramingen 2020	Begroting 2021
Specifieke verstrekkingen	360,9	1.047,0	411,8
Aankoop van beschermend materiaal door zorgverleners	168,9	287,8	0,0
Aanpassing forfaits thuisverpleegkundigen (beschermingsmateriaal)	59,9	199,6	59,9
Terugbetaling van testen	46,7	380,0	294,8
Kosten van centra voor triage en afname van testen	32,9	116,8	50,4
Overige	52,5	62,8	6,7
Verstrekkingen binnen de begrotingsdoelstelling	0,0	2.229,0	217,8
Ziekenhuizen	0,0	2.229,0	0,0
Versterking aanbod psychologische zorg	0,0	0,0	200,0
Eerstelijns-sessies psychologie voor alle leeftijdsgroepen	0,0	0,0	16,7
Ziekenhuisvervoer	0,0	0,0	1,1
Totaal	360,9	3.276,0	629,6

Bron: Rekenhof, op basis van nota's van het RIZIV

¹¹⁶ Zie: Rekenhof, "Weerslag van de COVID-19-gezondheids crisis op de ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid", 177^e Boek – Deel II – Boek 2020 over de Sociale Zekerheid, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, september 2020, www.rekenhof.be.

¹¹⁷ Voor COVID-19-uitgaven buiten de begrotingsdoelstelling krijgt het RIZIV een dotatie ten laste van de federale Staat via de interdepartementale provisie "COVID".

2.4.1 Specifieke prestaties

Voor de financiering van de uitgaven voor de specifieke verstrekkingen in 2020 krijgt het RIZIV middelen uit de interdepartementale provisie "COVID". Het Rekenhof merkt op dat in de ramingen voor 2021 voor de specifieke verstrekkingen alleen de verwachte uitgaven voor het eerste trimester zijn verwerkt, zonder rekening te houden met een aantal bijkomende uitgaven, zoals specifieke maatregelen voor kwetsbare groepen, de kostprijs van de vaccinatie of de kosten van bv. antigeen-testen.

2.4.2 Verstrekkingen binnen de begrotingsdoelstelling

Ziekenhuizen

In 2020 wordt aan de ziekenhuizen een uitzonderlijke financiële tegemoetkoming toegekend om de meeruitgaven van de COVID-19-crisis te dekken. In afwachting van een definitieve regeling hebben zij krachtens het koninklijk besluit nr. 10 van 19 april 2020¹¹⁸ 2 miljard euro aan voorschotten gekregen. Het koninklijk besluit van 30 oktober 2020¹¹⁹ bevat de regels voor de vaststelling en betaling van de vergoeding en voor de afrekening van de voorschotten¹²⁰. Volgens dat koninklijk besluit dekt de vergoeding onder meer:

- de bijkomende infrastructuurkosten en exploitatiekosten van de ziekenhuizen als gevolg van de gezondheidscrisis (forfaitair bedrag);
- de lopende uitgaven van de ziekenhuizen, op basis van een percentage van een "normale activiteit" om de daling van de reguliere inkomsten te compenseren;
- de aanvullende activiteiten van de zorgverleners in het kader van COVID-19, zoals de permanentie van de spoed- en intensieve zorg, medische coördinatie, ziekenhuishygiëne, opleiding in verband met de epidemie,..., die niet zijn gedekt door de gebruikelijke financiering.
- het beschikbaar houden van bedden voor COVID-19-patiënten en de betrokkenheid van zorgverleners bij buitengewone medische activiteiten.

Die bijkomende uitgaven voor de ziekenhuizen gaan gepaard met een lagere activiteitsgraad, omdat zij de niet-dringende zorgen moesten uitstellen (hetzij verplicht, hetzij omdat de capaciteit nodig was voor de verzorging van COVID-19-patiënten). Volgens de ramingen van het RIZIV kan die bijkomende vergoeding daardoor oplopen van 960 miljoen euro (daling van de activiteitsgraad met 10%) tot 2,4 miljard euro (daling van de activiteitsgraad met 40%)¹²¹. Volgens de regering zouden die meeruitgaven niet leiden tot een overschrijding van

¹¹⁸ Koninklijk besluit nr. 10 van 19 april 2020 voor de toekenning van en de regels voor de verdeling en vereffening van een voorschot aan de algemene ziekenhuizen in het kader van de epidemie door het coronavirus COVID-19.

¹¹⁹ Koninklijk besluit van 30 oktober 2020 tot vaststelling van de nadere regels voor de toekenning van een uitzonderlijke federale financiële tegemoetkoming aan de ziekenhuizen in het kader van de coronavirus COVID-19-epidemie.

¹²⁰ Die afrekening zal in twee stappen gebeuren: een voorlopige afrekening voor de kosten van het eerste en tweede semester 2020, respectievelijk eind 2020 en in juni 2021, en een definitieve afrekening eind 2023. Als de kosten voor het ziekenhuis hoger liggen dan het ontvangen voorschot, wordt het verschil bijbetaald. In het omgekeerde geval mag het ziekenhuis het bedrag van het voorschot behouden.

¹²¹ Voor het eerste semester 2020 raamt het RIZIV de uitgaven voor de COVID-19-crisis binnen de begrotingsdoelstelling op 1.408,7 miljoen euro (987,3 miljoen euro voor de ziekenhuizen en 421,4 miljoen euro voor de ambulante verstrekkingen buiten het ziekenhuis).

de begrotingsdoelstelling omdat de uitgaven voor de verstrekkingen die geen verband houden met COVID-19 lager zullen liggen dan geraamd.

Voor 2021 worden (voorlopig) geen bijkomende kosten voor de ziekenhuizen geraamd.

Andere verstrekkingen

In 2021 worden verstrekkingen terugbetaald voor de verbetering van het aanbod voor psychologische zorg (200 miljoen euro), de uitbreiding van de psychologische eerstelijnszorg tot de gehele bevolking (+16,7 miljoen euro¹²²) en het vervoer van patiënten van en naar het ziekenhuis.

3 Bespreking van de regeringsmaatregelen

3.1 Algemene opmerking

Bij de opmaak van het ontwerp van begroting 2021 heeft de regering diverse maatregelen goedgekeurd in verband met de pensioenen (verhoging van het minimumpensioen, afschaffing van de correctiecoëfficiënt bij de berekening van de pensioenen van de zelfstandigen, enz.). Die maatregelen zijn opgenomen in artikel 68 van het ontwerp van programmawet.

3.2 Specifieke maatregelen

3.2.1 RIZIV-Geneeskundige Verzorging

De begrotingsdoelstelling 2020, die initieel werd vastgesteld op 27.654,5 miljoen euro, werd tijdens het jaar verhoogd tot 27.975,9 miljoen euro om rekening te houden met de bijkomende uitgaven voor de verpleegkundigen (in en buiten de ziekenhuizen) in het kader van het Zorgpersoneelfonds¹²³ (2020: 236,6 miljoen euro, 2021: 274,4 miljoen euro).

De begrotingsdoelstelling voor 2021 bedraagt 30.073,6 miljoen euro (+7,50% tegenover de aangepaste doelstelling 2020). Die stijging is het gevolg van de toepassing van de groeinorm (405,5 miljoen euro), de indexering (227,3 miljoen euro) en het in aanmerking nemen van bijkomende uitgaven voor:

- de herwaardering van de psychologische zorg: 200 miljoen euro (kadert in de maatregelen voor de bestrijding van de COVID-19-crisis);
- de uitbreiding van de psychologische eerstelijnszorg: 16,7 miljoen euro;
- de eerste fase van de aanpassing van de loonschalen in de ziekenhuizen overeenkomstig de voorstellen van het Instituut voor Functieclassificatie (IF-IC) zoals die zijn opgenomen in het sociaal akkoord voor de federale zorgsector dat op 7 juli 2020 werd afgesloten (350 miljoen euro);
- inhaalbedragen voor de ziekenhuizen en bedragen voor juridische geschillen 394,4 miljoen euro;

¹²² In 2020 wordt die verstrekking vergoed in het kader van de specifieke verstrekkingen COVID-19 (geraamde uitgaven: 12,5 miljoen euro, begrepen in de rubriek "overige").

¹²³ Voor de doelstellingen van het Zorgpersoneelfonds, zie Rekenhof, Deel I, Hoofdstuk 2 - "Begroting 2019", 177^e Boek – Deel II – Boek 2020 over de Sociale Zekerheid, punt 2.3.1.

- de invoering van het elektronisch attest (*eAttest*) voor de artsen en de tandartsen (65,8 miljoen euro);
- de bijkomende ontvangsten 2021 voor de geneesmiddelen waarvoor het RIZIV een overeenkomst heeft gesloten met de geneesmiddelenbedrijven (179,1 miljoen euro)¹²⁴.

Het regeerakkoord voorziet ook in een besparing van 150 miljoen euro in de sector van de geneesmiddelen. Volgens de regering moeten die besparingen steunen op drie krachtlijnen:

- structurele maatregelen die op korte termijn realiseerbaar zijn om de concurrentie aan te moedigen, het aandeel goedkope geneesmiddelen te verhogen en de prijzen van oude geneesmiddelen te doen dalen (besparing geraamd op 48 miljoen euro);
- een pakket aan maatregelen waarbij de voorschrijvers, apothekers, ziekenhuizen en verzekeringsinstellingen betrokken zijn of waarvoor procedures binnen de Commissie Tegemoetkoming Geneesmiddelen nodig zijn (besparingsdoelstelling: 100 miljoen euro op jaarbasis, nog uit te werken);
- het invoeren van een mechanisme voor budgettaire responsabilisering van de sector om de vooropgestelde besparingen te behalen en van een evenwichtige verdeling van de besparingsinspanningen onder de verschillende marktsegmenten (ambulant, ziekenhuis) waarbij rekening gehouden wordt met hun groei- en innovatiedynamiek.

Om de realisatie van de besparingen te waarborgen, zal het systeem van de *clawback*¹²⁵ worden aangepast.

3.2.2 Pensioenen

Geleidelijke verhoging van het minimumpensioen voor volledige en onvolledige loopbanen

De maatregel voorziet erin dat de minima van de pensioenen voor alle stelsels over een periode van vier jaar geleidelijk worden verhoogd.

De kosten van die maatregel worden geraamd op 296,4 miljoen euro voor 2021 en zijn als volgt gespreid over de verschillende stelsels:

- werknemers: 183,21 miljoen euro;
- zelfstandigen: 92,7 miljoen euro;
- ambtenaren: 20,4 miljoen euro.

Er valt op te merken dat het om een brutoverhoging gaat (vóór fiscale afhoudingen). Op basis van de berekeningen van het Federaal Planbureau¹²⁶ verwacht de regering fiscale terugverdieneffecten ten belope van 35%. Daaruit volgt dus dat de kosten van 296,4 miljoen

¹²⁴ In het kader van die overeenkomsten ("overeenkomsten artikel 111 (81)") verbinden de bedrijven zich, in ruil voor de terugbetaling van een geneesmiddel, tot de compenseren van een deel van de kosten voor het RIZIV- Geneeskundige Verzorging. In de begrotingsdoelstelling wordt het gedeelte dat wordt gecompenseerd, beschouwd als een bedrag dat bovenop de groeinorm wordt toegevoegd. In 2020 wordt dat bedrag geraamd op 697 miljoen euro, in 2021 op 876,1 miljoen euro.

¹²⁵ De *clawback* verwijst naar de heffing die de geneesmiddelenbedrijven betalen als de uitgaven voor geneesmiddelen hoger liggen dan de (vooraf vastgelegde) enveloppe.

¹²⁶ Er wordt een fiscale afhouding uitgevoerd vanaf 1.305 euro.

euro zouden kunnen worden teruggebracht tot 179,4 miljoen euro voor 2021. De details van die berekening werden niet meegedeeld aan het Rekenhof.

De globale kosten van deze maatregel worden voor de periode 2021-2024 op 1.278,3 miljoen euro geraamd voor het werknemersstelsel, op 445,9 miljoen euro voor de zelfstandigen en op 95 miljoen euro voor het ambtenarenstelsel.

De werkelijke verhoging van het minimumbedrag van 2020 zal 11,03% bedragen voor de periode 2021-2024. Voor het boekjaar 2021 beoogt de maatregel zowat 830.000 gepensioneerden. Het Rekenhof beschikt niet over de nodige gegevens om het aantal gepensioneerden uit te splitsen per stelsel.

De kosten betreffen de werkelijke verhoging van het minimumbedrag en houden geen rekening met de bijkomende kosten die voortvloeien uit de toepassing van de maatregelen in verband met de welvaart (+1%) en de indexering (+2%).

Als rekening wordt gehouden met al die parameters (verhoging van het minimumbedrag, toepassing van welvaart en indexering), zou de verhoging 22% bedragen¹²⁷. De globale bijkomende kosten worden op 600 miljoen euro geraamd voor 2021 en op 3 miljard euro voor de periode 2021-2024 (voor de drie stelsels).

Neutralisatie van de verhoging van de minimumpensioenen wat de drempelbedragen van toepassing op de solidariteits- en ZIV-bijdrage betreft

De regering heeft zich ertoe verbonden de drempelbedragen van toepassing op de solidariteits- en ZIV-bijdrage aan te passen om te vermijden dat de stijging van de koopkracht die samenhangt met de verhoging van het minimumpensioen zou verminderen door die druk van die bijdragen.

Het kabinet van de minister van Pensioenen raamt de budgettaire impact (ontvangstendaling) van de maatregel voor het boekjaar 2021 op 32,5 miljoen euro voor alle pensioenen (minimumpensioen of niet). Op basis van een toename van het aantal gepensioneerden met 1,69%, zou de maatregel betrekking hebben op 120.000 gepensioneerden.

De ontvangstenderving van 32,5 miljoen euro heeft enkel betrekking op het werknemersstelsel. De impact voor sommige stelsels van overheidspensioenen en voor de zelfstandigen is nog niet becijferd.

3.2.3 Werkloosheid

Vermindering van de opdrachtenbegroting (zonder werkloosheid)

De ministerraad heeft beslist om vanaf het boekjaar 2022 aan de RVA een vermindering van zijn opdrachtenbegroting op te leggen ten belope van 25 miljoen euro in 2022, 50 miljoen euro in 2023 en 100 miljoen euro in 2024. De maatregel sluit elke vermindering van de uitgaven voor opdrachten in samenhang met de werkloosheid uit.

¹²⁷ Die globale verhoging gaat uit van drie indexeringen en vier welvaartsaanpassingen.

Volgens de RVA vertegenwoordigt die begrotingsdoelstelling een lineaire jaarlijkse besparing met 2% op zijn uitgaven voor opdrachten in vergelijking met 2020.

Het Rekenhof heeft geen informatie ontvangen over de maatregelen die ten uitvoer zullen worden gelegd om die doelstelling te halen. Het kabinet van de minister van Werk heeft verklaard dat specifieke strategieën zullen worden uitgewerkt in 2021, met het oog op de inwerkingtreding ervan vanaf het begrotingsjaar 2022.

Verhoging van de werkloosheidsminima

De ministerraad heeft beslist de minima voor uitkeringsgerechtigde volledig werklozen jaarlijks te herwaarden met 1,125% in de loop van de periode 2021 tot 2024.

In zijn vergadering van 5 november 2020 raamde het Beheerscomité van de RVA de impact van die maatregel op 134 miljoen euro tussen nu en 2024.

3.2.4 Uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid

Twee maatregelen zorgen in 2021 voor bijkomende uitgaven in de uitkeringsverzekering.

De eerste maatregel beoogt de verhoging van uitkeringen wegens arbeidsongeschiktheid tot het minimumbedrag voor een regelmatig werknemer vanaf het begin van de arbeidsongeschiktheid, wordt in fasen doorgevoerd. In 2021 zal het minimumbedrag worden toegekend vanaf de vijfde maand van de arbeidsongeschiktheid (op dit ogenblik is dat nog vanaf de zevende maand). De meeruitgaven zijn geraamd op ongeveer 1/4^e van de kostprijs van 171,9 miljoen euro voor de toekenning van het minimumbedrag vanaf de eerste dag van de arbeidsongeschiktheid. Het RIZIV is in zijn ramingen uitgegaan van een scenario waarbij alle arbeidsongeschikte werknemers in 2021 het minimumbedrag zullen krijgen vanaf de vijfde maand van hun ziekte.

Een andere maatregel heeft betrekking op de stapsgewijze verhoging van het geboorteverlof op te trekken van tien naar twintig dagen. De kostprijs van de verhoging met vijf dagen in 2021 werd door het RIZIV geraamd op 35,1 miljoen euro (30 miljoen euro voor de RSZ-Globaal Beheer en 5,1 miljoen euro voor het RSVZ-Globaal Beheer), tegenover 40,1 miljoen euro in de notificaties.

