

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

17 mai 2021

PROJET DE LOI

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

**COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS
DE LA COUR DES COMPTES**

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

17 mei 2021

WETSONTWERP

**houdende de eerste aanpassing van
de Middelenbegroting
voor het begrotingsjaar 2021**

**COMMENTAAR EN OPMERKINGEN
VAN HET REKENHOF**

Voir:

Doc 55 **1920/ (2020/2021)**:
001: Projet de loi.

Zie:

Doc 55 **1920/ (2020/2021)**:
001: Wetsontwerp.

04611

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

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^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 (beigegekleurd papier)



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

Rapport adopté en assemblée générale de la Cour des comptes du 12 mai 2021



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ 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
CHAPITRE I	7
Présentation de l'exposé général	7
1 Paramètres macroéconomiques	7
2 Conformité du budget 2021 ajusté avec le programme de stabilité 2021-2024	9
2.1 Contexte budgétaire européen	9
2.2 Facilité pour la reprise et la résilience	10
2.3 Programme de stabilité 2021-2024	11
2.4 Exposé général 2021 ajusté	13
3 Solde de financement	15
3.1 Solde de financement de la Belgique (entités I et II)	15
3.2 Solde budgétaire et solde de financement de l'État fédéral	17
3.3 Solde budgétaire et solde de financement de la sécurité sociale	20
4 Solde structurel	20
5 Organismes à consolider avec le pouvoir fédéral	24
CHAPITRE 2	25
Financement d'autres entités	25
1 Financement des entités fédérées	25
2 Financement de la sécurité sociale	26
3 Financement de l'Union européenne	26
3.1 Modification de la présentation des chiffres	26
3.2 Évolution générale	27
3.3 Taxe sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés	27
Partie II	29
Recettes de l'Entité I	29
CHAPITRE 1	29
Recettes du pouvoir fédéral	29
1 Évolution générale	29
2 Recettes fiscales	30
2.1 Évolution des recettes de caisse	30
2.2 Estimation de base par le SPF Finances	31



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

2.3	Recettes fiscales après le conclave budgétaire (base SEC)	33
2.4	Incidence complémentaire des mesures fiscales	33
3	Recettes non fiscales	43
	Recettes de la sécurité sociale	47
1	Évolution générale des recettes	47
2	Recettes propres	47
2.1	Cotisations à l'ONSS - Gestion globale	49
2.2	Recettes de l'Inasti	51
2.3	Régimes hors Gestion globale : recettes du Fonds de fermeture des entreprises (FFE)	51
3	Financement de la sécurité sociale par les pouvoirs publics	52
3.1	Dotations et subventions des pouvoirs publics	52
3.2	Financement alternatif	54
4	Incidence de la crise de la covid-19 sur le régime des vacances annuelles des ouvriers	55
	Partie III	56
	Dépenses de l'Entité I	56
	Aperçu général du budget général des dépenses	56
1	Budget général des dépenses suivant la classification économique après le troisième ajustement du budget général des dépenses pour l'année 2021	56
2	Mesures adoptées lors du contrôle budgétaire	58
3	Aperçu selon l'approche fonctionnelle des dépenses primaires et charges d'intérêt	58
3.1	Aperçu global des dépenses	58
3.2	Cellule d'autorité (29 milliards d'euros en liquidation)	59
3.3	Cellule sociale (31,5 milliards d'euros en engagement et en liquidation)	60
3.4	Cellule économique (4,9 milliards d'euros)	61
3.5	Provisions interdépartementales	62
3.6	Gestion de la dette	63
4	Remarques particulières	64
4.1	Section 16 – Ministère de la Défense nationale	64
4.2	Section 18 - SPF Finances	66
4.3	Section 25 - SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement (SPF Santé publique)	66
	Dépenses de la sécurité sociale	69
1	Évolution générale des dépenses	69
2	Incidence de la crise de la covid-19	72
2.1	Allocations de chômage	72
2.2	Indemnités d'incapacité de travail (travailleurs salariés et indépendants)	73
2.3	Droit passerelle pour les travailleurs indépendants	73
2.4	Soins de santé	74



Cour des comptes

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

2.5	Exonération de la cotisation annuelle vacances pour les ouvriers du secteur de l'horeca	75
3	Examen des mesures du gouvernement	75
3.1	Inami-Soins de santé	75
3.2	Chômage	76



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/5

Introduction

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

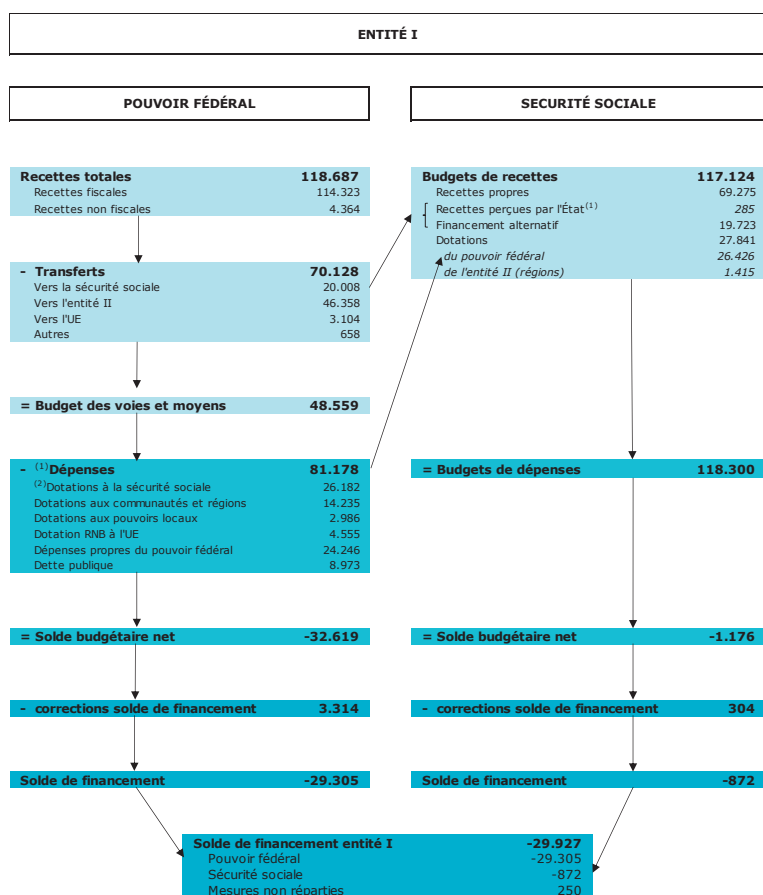
L'exposé général, le budget des voies et moyens et le budget général des dépenses ont été déposés à la Chambre des représentants le 30 avril 2021.

¹ Doc.parl., Chambre, 30 avril 2021, DOC 55 1919/001 (exposé général), Doc.parl., Chambre, 30 avril 2021, DOC 55 1920/001 (budget des voies et moyens), Doc.parl., Chambre, 30 avril 2021, DOC 55 1921/001 (budget général des dépenses).

PARTIE I

Exposé général

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



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

(2) La différence de 244 millions d'euros entre les dotations à la sécurité sociale optique « pouvoir fédéral », soit 26.182 millions d'euros et optique « sécurité sociale », soit 26.426 millions d'euros, provient de la prise en compte dans ce dernier montant d'une attribution de 158 millions d'euros au fonds de pension de la police locale, de 91 millions d'euros à l'Inami (montant repris au sein des crédits provisionnels) et de diverses corrections techniques.



CHAPITRE I

Présentation de l'exposé général

1 Paramètres macroéconomiques

Pour élaborer l'ajustement du budget 2021, le gouvernement s'est basé sur le rapport du comité de monitoring du 11 mars 2021². Ce rapport contient les estimations pour 2021 à politique inchangée. Le comité de monitoring se fonde sur les paramètres macroéconomiques du budget économique du 11 février 2021 du Bureau fédéral du plan (BFP). Le rapport contient également une estimation pluriannuelle pour les années 2021 à 2024 pour laquelle le comité se base aussi sur les prévisions économiques 2021-2026 du BFP du 26 février 2021³.

Croissance économique

Grâce à une reprise prudente au second semestre, le recul de l'économie belge en 2020 est demeuré limité à -6,2 % du PIB (contre une estimation de -7,4 % du PIB lors de la confection du budget initial). La reprise devrait se confirmer en 2021 et le BFP estime que l'économie belge affichera une croissance de 4,1 % en 2021 (contre une estimation de 6,5 % du PIB lors de la confection du budget initial). Après une croissance de 3,5 % du PIB en 2022, la reprise atteindra en moyenne 1,4 % du PIB pour la période 2023-2026. Le BFP souligne toutefois que les prévisions sont incertaines et dépendent de la maîtrise totale de la pandémie de coronavirus.

Le BFP prévoit que la consommation, les investissements ainsi que les importations et exportations reprendront en 2021. L'augmentation de la consommation sera la plus sensible au niveau des particuliers (+6,1 %). Quant à la hausse des investissements, elle se produira surtout au niveau des particuliers (+5,5 %) et des pouvoirs publics (+11,8 %). Les investissements des entreprises n'évolueront significativement qu'à partir de 2022 (+1 % en 2021 et +6,8 % en 2022). Par ailleurs, le volume des importations et des exportations augmentera de respectivement +4,9 % et +4,7 % du PIB. Les exportations nettes demeureront négatives, limitant ainsi la croissance.

Le BFP précise qu'il ne tient pas compte dans ses estimations du Plan belge pour la reprise et la résilience (PRR). Le Fonds de relance européen dans le cadre de la pandémie (Facilité pour la reprise et la résilience du plan de relance *Next Generation EU*) mettra à cet effet 5,9 milliards d'euros à la disposition de la Belgique au cours de la période 2021-2026 (soit plus de 1,2 % du PIB belge de 2021). Le BFP a estimé récemment que, grâce à la réalisation du volet des investissements du PRR, la croissance sera supérieure de 0,14 % du PIB en moyenne au

² Comité de monitoring, 11 mars 2021, *Actualisation 2021, Estimation pluriannuelle 2021-2024*.

³ Le BFP en publiera la version définitive en juin 2021.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/8

cours de la période 2021-2026⁴. Il estime l'incidence positive de ce plan à 263 millions d'euros sur le solde de financement de 2021. Le projet de budget ajusté n'en tient pas compte. L'estimation du BFP n'intègre toutefois pas l'incidence des réformes liées au PRR, ni l'incidence d'autres plans de relance nationaux et étrangers.

La croissance estimée par le BFP pour 2021 correspond quasiment à celle de la Commission européenne de février 2021 (+3,9 % du PIB).

Inflation

Dans son budget économique de février 2021, le BFP estime l'augmentation de l'indice des prix à la consommation à 1,3 % et de l'indice santé à 1,1 % pour 2021 et il prévoit que l'indice-pivot sera dépassé en janvier 2022. Le projet d'ajustement du budget est basé sur ces chiffres.

D'après les dernières prévisions d'inflation mensuelles du BFP, datées du 4 mai 2021, l'indice-pivot pourrait cependant être dépassé en octobre 2021. Dans cette hypothèse, les prestations sociales et les traitements du personnel de la fonction publique seraient relevés de 2 % respectivement en novembre et décembre 2021, ce qui entraînerait une augmentation d'environ 267 millions d'euros des dépenses de 2021.

Emploi

Le BFP estime que l'emploi reculera de 0,6 % en 2021 en Belgique (29.900 personnes). Le taux d'emploi des personnes de 20 à 64 ans diminuera ainsi à 70 % (soit 4.941.500 personnes), pour remonter ensuite progressivement.

Quant au taux de chômage, il augmentera de 9,6 % en 2021 (soit environ 48.000 personnes supplémentaires, pour atteindre un total de 545.900 chômeurs), puis il reculera à partir de 2023.

⁴ BFP, 28 avril 2021, *Effets macroéconomiques et budgétaires du projet de plan national pour la reprise et la résilience - Rapport au secrétaire d'État pour la Relance et les Investissements stratégiques*.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/9

2 Conformité du budget 2021 ajusté avec le programme de stabilité 2021-2024

2.1 Contexte budgétaire européen

En raison de la crise sanitaire et économique, les institutions européennes ont activé, en mars 2020, la clause dérogatoire générale prévue par le pacte de stabilité et de croissance. Cette clause ne suspend pas les mécanismes européens de contrôle des finances publiques nationales, mais permet aux États membres de s'écarter temporairement de la trajectoire budgétaire qu'ils sont normalement tenus de respecter. Ces États sont ainsi autorisés à prendre toutes les mesures jugées nécessaires pour lutter contre la pandémie et pour soutenir leur économie. Ces mesures ne peuvent cependant pas mettre en danger la viabilité des finances publiques à moyen terme et doivent pouvoir être supprimées lorsque les circonstances qui les ont suscitées auront disparu.

Le 3 mars dernier, la Commission européenne a plaidé pour le maintien de cette clause dérogatoire générale en 2022 et pour sa désactivation en 2023⁵. La Commission fera toutefois preuve de souplesse pour les États qui n'auraient pas retrouvé leur niveau d'activité économique de décembre 2019. Ces propositions doivent encore faire l'objet d'une confirmation par le Conseil européen lors du Semestre européen du printemps 2021.

À court terme, la Commission a recommandé que les États membres maintiennent en 2021 leur politique de soutien à l'économie, compte tenu des risques élevés qui découleraient d'une réduction prématurée des mesures prises. À partir de l'année prochaine, et pour autant que l'état de l'économie le permette, ce soutien devra être progressivement supprimé. La levée de ce soutien nécessitera la mise en œuvre de mesures favorisant la reprise et la résilience de l'économie, plus particulièrement en matière de promotion de l'emploi et d'investissement. La Commission européenne précisera, lors du prochain Semestre européen, les éléments sur lesquels elle se fondera pour apprécier le respect de ces recommandations par les États membres.

Dans sa communication, la Commission européenne n'indique pas dans quelle mesure la désactivation de la clause générale dérogatoire à partir de 2023 imposera aux États membres de respecter à nouveau les quatre critères budgétaires qui sont requis en situation normale⁶, en raison essentiellement de la dégradation significative des taux de déficit et d'endettement public ainsi que de la volonté de promouvoir l'investissement.

La Cour rappelle à cet égard qu'en février 2020, la Commission européenne avait entamé une réflexion sur plusieurs questions liées à la mise en œuvre du cadre budgétaire européen. Ces

⁵ Communication de la Commission au Conseil. Un an après le début de la pandémie de COVID-19 : la réponse apportée en matière de politique budgétaire. COM (2021) 105 final.

⁶ Trajectoire vers l'équilibre structurel, évolution limitée des dépenses primaires nettes, rythme de désendettement, déficit nominal de financement limité à 3% du PIB.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/ 10

questions portaient notamment sur une ventilation des dépenses peu propice à la croissance et à l'investissement, ainsi que sur les insuffisances découlant d'une politique budgétaire européenne reposant uniquement sur la coordination des politiques budgétaires nationales. Cette réflexion est actuellement suspendue, au vu du contexte économique général. Les communautés et les régions ont, pour leur part, indiqué dans le programme de stabilité 2021-2024 que la compatibilité de leurs projets d'investissement avec les objectifs budgétaires exigés par la Commission pouvait s'avérer problématique⁷.

La Commission européenne a également souhaité que les États membres améliorent la qualité de leurs finances publiques, en procédant notamment à l'examen approfondi de certaines dépenses (*spending reviews*). Le programme de stabilité reprend, en son point 6.4, un aperçu des projets en cours pour l'ensemble des pouvoirs publics belges. Pour l'entité 1, trois projets pilotes devraient être finalisés pour le 30 juin 2021⁸.

2.2 Facilité pour la reprise et la résilience

Comme indiqué ci-dessus, les États membres ont été invités à privilégier les dépenses permettant de relancer l'économie et de la rendre plus résistante aux chocs économiques. À ce titre, la Commission accorde une attention particulière aux projets d'investissement dans les domaines de la mobilité, de la transition écologique et de la numérisation.

L'instrument intitulé « Facilité pour la reprise et la résilience » (*Recovery and Resilience Facility*), adopté par le Conseil européen en juillet 2020, s'inscrit dans cette démarche. Financée par une augmentation des ressources propres de l'Union européenne⁹, elle vise à promouvoir des projets d'investissements publics dans les trois domaines susmentionnés. La part destinée à la Belgique se répartit en 5,9 milliards d'euros de subsides et 32,8 milliards d'euros de prêts. À l'heure actuelle, ni l'État ni les entités fédérées n'ont manifesté l'intention de faire appel à ces emprunts¹⁰.

L'obtention des 5,9 milliards d'euros est conditionnée par l'établissement d'une liste de projets d'investissements publics, répondant aux conditions exigées par l'Union européenne. Cette liste, que la Commission examinera dans les prochains mois, a été déposée le 30 avril dernier. Tous niveaux de pouvoir confondus, les sommes attendues pour la Belgique s'élèveront de 1 à 1,5 milliard d'euros par an entre 2021 et 2024. Elles décroîtront ensuite pour disparaître définitivement en 2027.

⁷ Contrairement à l'État fédéral, les entités fédérées neutralisent leurs dépenses d'investissement pour la détermination de leur effort budgétaire. Les autorités européennes n'ont pas validé cette neutralisation.

⁸ Ces projets portent sur l'exonération de versement du précompte professionnel, sur l'impact du télétravail généralisé et sur la politique de soins.

⁹ Cette augmentation doit encore être validée par plusieurs pays européens.

¹⁰ Les pouvoirs publics belges ont cependant recouru aux prêts du programme européen SURE. Les montants reçus à ce titre s'élèvent à 6,2 milliards d'euros. Un projet de loi approuvant l'accord de coopération conclu dans ce cadre a été voté par la Chambre des représentants le 1^{er} avril 2021 (Doc.parl. Chambre, 10 mars 2021, DOC 55 1827/001).



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

De manière plus générale, les autorités publiques belges ambitionnent de relever significativement le niveau de leurs dépenses d'investissement et de les faire passer de 12 milliards d'euros (2,6% du PIB) en 2020 à 20,8 milliards par an en 2030 (4% du PIB). Cette augmentation, dont le financement n'a pas encore été défini, s'inscrit dans les recommandations émises par la Commission européenne du 3 mars 2021 et par le Conseil supérieur des Finances dans son avis d'avril 2021. Comme indiqué plus haut, les effets-retour de ce relèvement n'ont pas été pris en compte dans l'exposé général.

La part de la facilité pour la reprise et la résilience, qui est dévolue au pouvoir fédéral, s'élève à 1,2 milliard d'euros. Elle est destinée en priorité à des politiques en matière de transport (425 millions d'euros), plus particulièrement de transport ferroviaire, et en matière de digitalisation (400 millions d'euros).

Un fonds budgétaire spécifique a été créé à cet effet au sein du budget général des dépenses (programme 06.41.1). Il prévoit notamment que le gouvernement puisse engager des dépenses d'investissement à concurrence d'1,2 milliard d'euros, dès l'approbation de la liste des projets par la Commission européenne, sans attendre le versement des subsides y afférents. La liquidation des dépenses ne pourra cependant avoir lieu qu'au fur et à mesure de la réception ces subsides.

Par ailleurs, hors financement européen, le gouvernement a décidé le 2 avril 2021 de procéder à de nouveaux investissements au cours des années à venir, pour un montant de 328 millions d'euros. Les projets retenus portent sur la rénovation de bâtiments par la Régie des bâtiments (170 millions d'euros), la construction de quartiers militaires (100 millions) et l'acquisition de scanners pour les services de la douane (58 millions). Des crédits de 25,1 millions d'euros sont inscrits dans le projet de budget ajusté, dont 23,9 millions pour l'acquisition des scanners.

La Cour rappelle enfin que le gouvernement a créé un fonds de transformation au sein de la SFPI, doté de 750 millions d'euros, destiné à la promotion de l'investissement privé et à des investissements dans l'économie durable. Un crédit de 500 millions d'euros est actuellement inscrit au sein du budget général des dépenses initial (programme 18.61.0). Ce crédit n'a pas encore été transféré auprès de ce fonds. Les 250 millions d'euros supplémentaires seront versés au cours de l'année 2022.

2.3 Programme de stabilité 2021-2024

La Belgique a déposé son programme de stabilité 2021-2024 auprès de la Commission européenne, le 30 avril 2021. Il avait été préalablement soumis à la conférence interministérielle des ministres des Finances du 29 avril 2021.

Ce programme contient une trajectoire budgétaire à moyen terme. Cette trajectoire ne s'appuie pas sur les recommandations contenues dans l'avis du Conseil supérieur des



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/12

Finances du mois d'avril 2021¹¹. Les pouvoirs publics belges ont, en effet, été d'avis que ces recommandations ne pouvaient être rencontrées en raison de l'incertitude économique résultant de la pandémie.

Selon cette trajectoire, le solde nominal de financement de l'ensemble des pouvoirs publics belges passerait de -36,6 milliards d'euros (-7,7% du PIB) à -19,5 milliards d'euros (-3,7% du PIB) entre 2021 et 2024. Pour sa part, le solde structurel passerait de -28,7 milliards d'euros (-6,1% du PIB) à -19,7 milliards d'euros (-3,7% du PIB) au cours de la même période.

La dette publique passerait de 116,3% du PIB en 2021 à 117,4% du PIB en 2024. À l'inverse, les charges d'intérêt continueraient à se réduire, passant de 1,7% à 1,2% du PIB au cours de la même période.

Pour l'entité I (État fédéral et sécurité sociale), l'amélioration structurelle attendue entre 2021 et 2024 s'élève à 8,6 milliards d'euros (2,1% du PIB). À la fin 2024, le déficit structurel subsistant s'élèverait à -14,3 milliards d'euros (-2,7% du PIB).

À la demande de la Commission européenne, les mesures pour lutter contre la pandémie et soutenir l'économie, en dépit de leur caractère temporaire, sont prises en compte pour la détermination du solde structurel. Cette circonstance explique en grande partie l'amélioration structurelle qui est attendue en 2022 (6,8 milliards). Cette amélioration sera plus limitée en 2023 (1,4 milliard d'euros) et en 2024 (0,4 milliard d'euros).

La Cour souligne que la trajectoire budgétaire 2021-2024 de l'entité I (tableau 5) coïncide avec les données pluriannuelles de l'exposé général (tableau 23). Ces dernières ont été établies en intégrant l'ensemble des mesures adoptées lors de l'élaboration du budget initial ainsi que lors des deux premiers ajustements.

Cette correspondance de chiffres indique que, sauf rendement insuffisant des décisions précédemment adoptées ou financement de politiques nouvelles, le gouvernement n'envisage pas actuellement de prendre, au cours de la période couverte par le programme de stabilité, d'autres mesures d'effort budgétaire que celles qui ont déjà été adoptées à ce jour.

La Cour mentionne à cet égard que, lors du budget initial 2021, le gouvernement avait non seulement adopté le principe d'un effort annuel fixe de 0,2% par an, mais également celui d'un effort supplémentaire annuel de 0,2% du PIB (environ 1 milliard d'euros) entre 2022 et 2024, mais sans en arrêter les modalités d'exécution. L'effort annuel fixe a été repris dans la trajectoire pluriannuelle de l'entité I. Quant à l'effort annuel variable, la Cour précise que le gouvernement avait indiqué qu'il le mettrait en œuvre pour autant qu'il l'estimait possible, au vu de l'évolution de la situation économique.

¹¹ Le Conseil supérieur des Finances avait recommandé deux trajectoires. La première retenait, pour l'ensemble des pouvoirs publics, un objectif de solde structurel de -3,5% du PIB en 2024, la seconde de -3,2%. L'objectif de solde structurel du programme de stabilité s'élève à -3,7%.



La Cour rappelle également que lors du budget initial 2021, le gouvernement, en s'appuyant sur l'ambition politique d'élever le taux d'occupation de la population active à 80% d'ici 2030, avait estimé que les effets-retour attendus de cette politique d'activation s'élèveraient à 400 millions d'euros en 2024. Cette estimation ne se fondait toutefois que sur une extrapolation effectuée à partir d'une étude du Bureau fédéral du Plan, réalisée en 2016. Le gouvernement a l'intention de demander à cet organisme de procéder à un monitoring annuel de ces effets-retour.

Par ailleurs, lors du budget initial 2021, le Conseil des ministres avait également évalué les effets-retour attendus de la lutte contre le dumping social et contre la fraude fiscale et sociale à 200 millions d'euros en 2021 et à 1 milliard d'euros en 2024. La réalisation de ces montants supposait néanmoins la mise en œuvre d'un plan d'action spécifique. La Cour constate cependant qu'à ce jour, le collège *ad hoc* chargé de cette mise en œuvre n'a toujours pas arrêté de plan d'action et qu'elle-même n'a reçu aucune information lui permettant de s'assurer que l'objectif budgétaire susmentionné sera effectivement atteint. Elle observe également que l'exposé général ne fournit aucune indication sur la répartition des 200 millions d'euros attendus en 2021, entre les organismes et les secteurs fiscaux et sociaux.

Le programme de stabilité contient également une trajectoire budgétaire pour l'entité II (communautés, régions et pouvoirs locaux). Selon celle-ci, le solde structurel de l'entité II se réduirait de -1,2% du PIB à -1% du PIB entre 2021 et 2024. Cette trajectoire a été établie sur la base de la situation budgétaire à politique inchangée des pouvoirs publics concernés, telle qu'estimée par le Bureau fédéral du Plan en février 2021, sur laquelle a été appliqué un effort annuel de 0,07% du PIB.

La Cour des comptes rappelle que la Commission européenne émet de manière récurrente des critiques sur l'insuffisance de la coordination budgétaire entre les autorités belges. Elle constate à ce titre que les différents pouvoirs publics qui composent l'entité II ont seulement pris acte de la trajectoire du programme de stabilité, que cette trajectoire n'a qu'une valeur indicative et que la répartition de l'effort annuel de 0,07% du PIB, mentionné ci-dessus, n'a pas fait l'objet d'un accord formel entre ces différents pouvoirs publics.

2.4 Exposé général 2021 ajusté

L'article 53 de la loi du 22 mai 2003 prévoit qu'un contrôle budgétaire doit être organisé dans le courant de l'année. Habituellement, il se concrétise par le dépôt d'un ajustement qui intègre l'ensemble des mesures adoptées par le gouvernement au cours du conclave budgétaire. Les circonstances économiques et sanitaires ont conduit le gouvernement à ne pas suivre en 2021 ce schéma traditionnel.

Ainsi, le conclave budgétaire a été précédé du dépôt de deux ajustements budgétaires qui ont été approuvés par la Chambre des représentants, les 1^{er} et 22 avril 2021¹². Le gouvernement

¹² Doc.parl. Chambre, 2021, DOC 55 1859/001 et 1875/001.



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

a justifié cette anticipation par la nécessité de disposer rapidement des moyens financiers nécessaires pour lutter contre la pandémie et soutenir l'économie. Il ressort de l'examen de ces ajustements que l'augmentation des crédits, à hauteur de 1,8 milliard d'euros, se rapportent effectivement et à titre exclusif à ces deux objectifs¹³.

Les crédits ainsi octroyés permettent notamment au gouvernement de couvrir les dépenses spécifiques de l'INAMI consécutives à la crise sanitaire (839 millions d'euros) et de compenser les pertes exceptionnelles de la SNCB et d'Infrabel (173,7 millions d'euros). En outre, la provision Covid a été augmentée de 575,1 millions d'euros en liquidation et de 380,5 millions d'euros en engagement.

Le contrôle budgétaire s'est achevé le 2 avril 2021 et l'impact des décisions prises à l'issue de celui-ci est assez limité (-56 millions d'euros).

Le gouvernement a ensuite décidé d'accroître les subsides en faveur de la sécurité sociale de 1,9 milliard d'euros. À titre principal, cette augmentation découle de l'adaptation des dotations d'équilibre aux régimes de la sécurité sociale, pour un montant total de 1,6 milliard d'euros. Ces majorations, dont il n'est pas fait mention dans les notifications du conclave, sont reprises dans le projet de troisième ajustement budgétaire.

Plus récemment, le Conseil des ministres du 23 avril 2021 a pris de nouvelles mesures en faveur du secteur de l'Horeca. L'impact global de celles-ci est estimé à 837,8 millions d'euros dont 449,6 millions d'euros sous la forme de réduction de recettes fiscales, en particulier de recettes de TVA, et 388,2 millions d'euros de mesures sociales. Comme indiqué plus haut, le gouvernement n'a pas eu le temps d'intégrer ces données dans l'exposé général.

Le gouvernement indique enfin dans l'exposé général que de nouveaux ajustements budgétaires seront déposés auprès du Parlement, si la situation sanitaire ou les conditions économiques le nécessitent.

Lors du budget initial, le solde de financement de l'entité I avait été estimé lors du budget initial à -25,0 milliards d'euros (-5,2% du PIB). Selon l'exposé général du budget ajusté, ce solde s'établit désormais à -29,9 milliards d'euros (-6,3% du PIB), sans tenir compte des effets positifs du plan de relance belge (voir point 2 du présent chapitre).

Cette dégradation découle avant tout des prestations supplémentaires en matière de sécurité sociale, plus particulièrement en matière de droits-passerelle pour les indépendants (2,2 milliards d'euros) et de dépenses supplémentaires du pouvoir fédéral (2,2 milliards d'euros, hors adaptation des dotations d'équilibre à la sécurité sociale), essentiellement pour faire face aux conséquences de la pandémie. Les recettes inscrites au budget des voies et moyens, ont, elles, diminué de quelque 0,4 milliard d'euros.

¹³ Le premier ajustement, qui a trait aux dépenses dans le cadre du contrat F35, n'a pas accru les moyens mis à la disposition du gouvernement et n'a conduit qu'à répartir autrement les crédits budgétaires. Il est renvoyé pour plus de détails à la partie III du présent rapport.



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

Pour leur part, l'adaptation des dotations d'équilibre en faveur des régimes de la sécurité sociale, qui n'a pas d'impact sur le solde de financement de l'entité I prise dans son ensemble, dégrade le solde du pouvoir fédéral de 1,6 milliard d'euros (-3,8 milliards d'euros) et améliore à due concurrence celui de la sécurité sociale (-1,1 milliard d'euros).

3 Solde de financement

3.1 Solde de financement de la Belgique (entités I et II)

Le programme de stabilité prévoit pour la Belgique un solde de financement de -7,71 % du PIB en 2021, soit -36.590 millions d'euros.

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

Description	Réalisations 2020	Norme budget initial 2021	Norme budget ajusté 2021
Ensemble des pouvoirs publics	-42.318	-32.839	-36.590
Entité I	-31.044	-25.046	-29.927
Entité II	-11.274	-7.793	-6.663

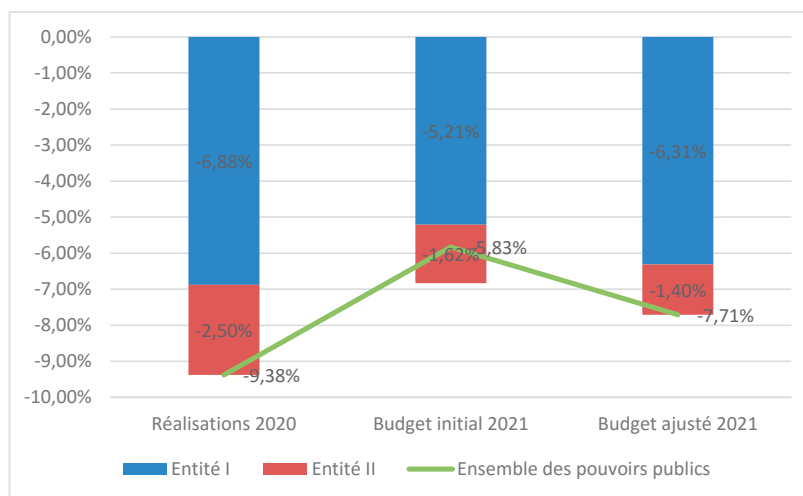
Source : programme de stabilité, exposé général et SPF Bosa

D'après ce même programme, le solde de financement 2021 s'améliorera de 1,67 % du PIB par rapport à celui réalisé en 2020 (-9,38 % du PIB).



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/16

Graphique 1 – Solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics (en % du PIB)



Source : programme de stabilité

Solde de financement entité I

Le programme de stabilité 2021 pour l'entité I reprend le solde de financement tel qu'estimé dans l'exposé général en 2021, à savoir -29.927 millions d'euros (-6,31 % du PIB).

Le solde de financement estimé se détériore par rapport au budget initial de 4.881 millions d'euros (dont 3.813 millions d'euros pour le pouvoir fédéral et 1.143 millions d'euros pour la sécurité sociale)¹⁴.

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

Description	Réalisations 2020	Norme budget initial 2021	Norme budget ajusté 2021
Entité I	-31.044	-25.046	-29.927
Pouvoir fédéral	-31.486	-25.492	-29.305
Sécurité sociale	442	271	-872
Mesures non réparties		175	250

Source : exposé général

¹⁴ En plus, le montant des corrections non ventilées augmente de 75 millions d'euros.



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

Le solde de financement de l'entité I intègre une correction non ventilée de 250 millions d'euros (0,05 % du PIB), qui découle :

- des recettes et des économies que le gouvernement entend réaliser grâce au relèvement du taux d'emploi (+50 millions d'euros) ;
- des recettes générées par la lutte contre la fraude (+200 millions d'euros).

La Cour des comptes souligne que le gouvernement doit encore élaborer ces mesures, de sorte qu'il n'est actuellement pas possible d'en évaluer l'incidence exacte pour le moment (voir aussi la Partie I, chapitre I, point 2.3).

Solde de financement de l'entité II

Le programme de stabilité prévoit pour l'entité II un solde de financement de -1,4 % du PIB en 2021, soit -6.663 millions d'euros.

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

Description	Réalisations 2020	Norme budget initial 2021	Norme budget ajusté 2021
Entité II	-11.274	-7.793	-6.663
<i>Communautés et régions</i>	-11.915	-7.575	-6.349
<i>Pouvoirs locaux</i>	641	-218	-314

Source : programme de stabilité et SPF Bosa

L'estimation de ce solde de financement se base sur les prévisions économiques 2021-2026 du 26 février 2021 du BFP.

3.2 Solde budgétaire et solde de financement de l'État fédéral

L'exposé général estime le solde de financement 2021 de l'État fédéral à -29.305 millions d'euros (-6,18 % du PIB) et le solde budgétaire 2021 à -32.619 millions d'euros¹⁵. Le tableau 6 de l'exposé général donne un aperçu de la composition de ce solde de financement¹⁶. Les recettes fiscales et les charges d'intérêt sont directement estimées en base SEC, tandis que les recettes non fiscales et les dépenses primaires sont estimées en base caisse et font ensuite l'objet des corrections SEC nécessaires.

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

¹⁵ Exposé général, p. 5 et p. 60.

¹⁶ Exposé général, p. 13.



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

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

Description	Budget initial 2021		Budget ajusté 2021	
	Solde de financement	Solde budgétaire	Solde de financement	Solde budgétaire
Recettes fiscales estimées en base SEC	119.308	119.308	118.528	118.528
- Dispense de précompte professionnel	-3.981	-3.981	-3.627	-3.627
	Solde de financement	Solde budgétaire	Solde de financement	Solde budgétaire
- Différence entre SEC et caisse		2.881		-570
- Correction SEC sur les recettes fiscales - non fédéral	-15	-15	-8	-8
Sous-total : recettes fiscales, y compris la dispense de précompte professionnel	115.312	118.193	114.893	114.323
- Transferts de recettes fiscales	-70.602	-70.602	-70.114	-70.114
- Correction SEC sur les transferts de recettes fiscales – autres	-99		-100	
Recettes fiscales	44.611	47.591	44.679	44.209
Recettes non fiscales estimées en base caisse	4.218	4.218	4.364	4.364
- Transfert de recettes non fiscales	-15	-15	-14	-14
- Correction recettes code SEC 8	-488		-725	
- Autres corrections (surtout le moment d'enregistrement)	150		113	
Recettes non fiscales	3.865	4.203	3.738	4.350
Budget général des dépenses, crédits de liquidation sections 01 à 46	-64.071	-64.071	-67.649	-67.649
- Correction pour les intérêts compris dans ces crédits	26	26	26	26
- Sous-utilisation	850		850	
- Contribution RNB (section 52)	-4.377	-4.377	-4.555	-4.555
- Dépenses primaires du budget de la dette (section 51)	-41	-41	-47	-47
- Correction dépenses codes SEC 8 et 9	733		857	
- Correction moment d'enregistrement	170		-19	
Dépenses primaires	-66.710	-68.463	-70.537	-72.225



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/19

Description	Budget initial 2021		Budget ajusté 2021	
Charges d'intérêts estimées en base SEC (section 51)	-7.279	-7.279	-7.179	-7.179
- Correction intérêts d'autres sections	-26	-26	-26	-26
- Correction intérêts des organismes à consolider	-83		-82	
Charges d'intérêts	-7.388	-7.305	-7.287	-7.205
Solde primaire des organismes à consolider	188		154	
Corrections non ventilées	-58		-52	
Dépenses code SEC 8 de la section 51 (hors achat de titres dans le cadre de la gestion de la dette)		-1.395		-1.748
Solde pouvoir fédéral	-25.492	-25.369	-29.305	-32.619

Source : exposé général et Cour des comptes

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

Recettes fiscales : différence entre SEC et caisse

Pour déterminer les recettes fiscales de caisse en 2021, l'exposé général tient compte d'un glissement sur les recettes SEC estimées de -570 millions d'euros (contre +2.881 millions d'euros dans le budget initial), soit :

- la diminution des recettes à la suite de la suppression, à partir de 2021, de l'avance de décembre pour le précompte professionnel (-1.541 millions d'euros) ;
- les recettes supplémentaires en 2021 à la suite d'un retard en 2020 au niveau de l'enrôlement de l'impôt des sociétés (+1.268 millions d'euros) ;
- le glissement de -297 millions d'euros (contre -319 millions d'euros dans le budget initial), en particulier au niveau de la TVA. D'après le SEC, les recettes de TVA en base caisse de janvier 2021 doivent en effet être imputées à l'exercice 2020 et celles de janvier 2022 à l'exercice 2021.

La correction effectuée dans le budget initial a aussi intégré des recettes supplémentaires en 2021 suite à la suppression unique en 2020 de l'avance de TVA du mois de décembre



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

(+3.200 millions d'euros). Cette avance a entre-temps été supprimée définitivement à partir de 2021 et n'a plus d'incidence sur la différence entre SEC et caisse.

Comme lors des budgets précédents, le SPF Finances a fourni à la Cour le détail par type de recettes fiscales, mais sans produire les calculs sous-jacents.

Dépenses primaires : sous-utilisation

La sous-utilisation totale estimée pour l'entité I s'élève à 1.100 millions d'euros, reste inchangée par rapport au budget initial : soit 850 millions d'euros pour les dépenses primaires et 250 millions pour les organismes fédéraux et les institutions de sécurité sociale et demeure également inchangée (respectivement 100 millions d'euros¹⁷ et 150 millions d'euros¹⁸). Ces dernières années, le gouvernement a toujours réalisé la sous-utilisation estimée.

Dépenses primaires : corrections codes SEC 8 et 9

La correction pour les dépenses des codes SEC 8 et 9 s'élève à 857 millions d'euros (contre 733 millions d'euros dans le budget initial)¹⁹. Il s'agit notamment d'une correction de 110 millions d'euros pour le prêt à Skeyes. La Cour des comptes observe que ce crédit est inscrit dans la provision interdépartementale covid-19 (code SEC 01) et non à l'allocation de base concernée (code SEC 8) du budget du SPF Mobilité²⁰. Pour plus de détails, la Cour renvoie à son commentaire de la provision interdépartementale (Partie III – chapitre I – point 3.5).

3.3 Solde budgétaire et solde de financement de la sécurité sociale

L'exposé général estime le solde de financement 2021 de la sécurité sociale à -872 millions d'euros (-0,18 % du PIB). 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 sociale²¹.

4 Solde structurel

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

¹⁷ Exposé général, p. 23.

¹⁸ Exposé général, p. 34.

¹⁹ Exposé général, pp. 20-21.

²⁰ Allocation de base 33.52.20.81.11.01.

²¹ Exposé général, p. 34-35.



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

Le programme de stabilité prévoit pour la Belgique un solde structurel de -6,06 % du PIB en 2021, soit -28.739 millions d'euros.

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

Description	Réalisations 2020	Norme budget initial 2021	Norme budget ajusté 2021
Solde de financement	-42.318	-32.839	-36.590
Correction composante cyclique	16.440	6.421	8.425
Correction one-off	-103	-210	-574
Solde structurel	-25.981	-26.628	-28.739

Source : programme de stabilité, exposé général et SPF Bosa

L'écart de production est basé sur les estimations des prévisions économiques actualisées 2021-2026 du 26 février 2021 du BFP qui a estimé l'écart de production pour 2021 à -2,9 %²².

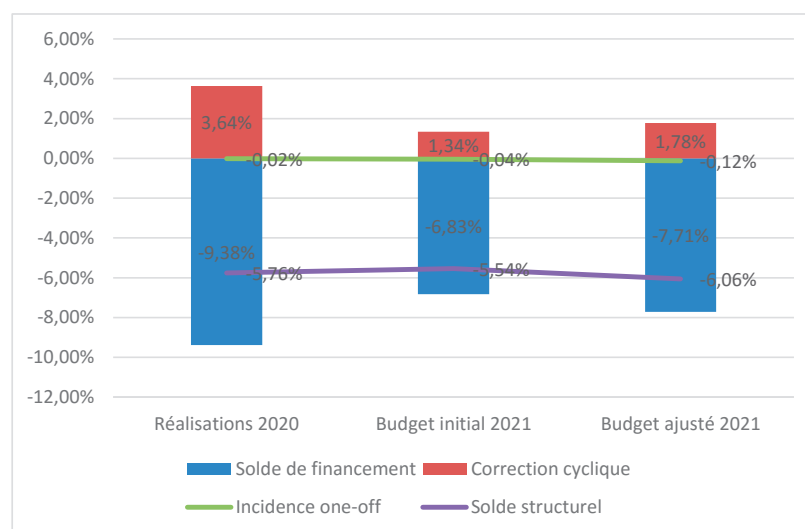
Le passage du besoin de financement au solde structurel est donc opéré via la correction pour la composante cyclique relative à l'écart de production négatif (+8.425 millions d'euros ou +1,78 % du PIB) et la neutralisation des mesures uniques (-574 millions d'euros ou -0,12 % du PIB).

²² Contre -5,9 % en 2020. En 2021, la croissance réelle (4,1 %) 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 également le cas les prochaines années, de sorte que l'écart de production négatif disparaîtra à nouveau.



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

Graphique 2 – Solde structurel de l'ensemble des pouvoirs publics (en % du PIB)



Source : programme de stabilité

Solde structurel de l'entité I

L'exposé général estime le solde structurel de l'entité I à -22.916 millions d'euros en 2021 (-4,83 % du PIB). L'estimation tient compte de corrections de +5.678 millions d'euros (+2,2 % du PIB) pour la composante cyclique, de +807 millions d'euros (+0,17 % du PIB) pour les mesures *one-off* et de +526 millions d'euros (+0,17 % du PIB) pour les transferts vers l'entité II.

La correction relative aux mesures *one-off* intègre le solde du décompte 2020 de la loi spéciale de financement (+1.381 millions d'euros) à l'égard de l'entité II et une déduction de 574 millions d'euros relatives aux mesures uniques (soit 504 millions d'euros pour la réforme de l'impôt des sociétés et d'une correction de 70 millions d'euros pour une décision judiciaire²³).

La correction à l'égard de l'entité II pour le solde du décompte 2020 de la loi spéciale de financement et la correction pour les transferts à l'entité II influencent uniquement le solde structurel respectif des entités, mais pas celui de l'ensemble des pouvoirs publics.

²³ Dans le budget initial, cette correction s'élevait encore à 210 millions d'euros (comité de monitoring, 11 mars 2021, *Actualisation 2021, Estimation pluriannuelle 2021-2024*, p. 112).



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/23

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

Description	Réalisations 2020	Norme budget initial 2021	Norme budget ajusté 2021
Solde de financement	-31.044	-25.046	-29.927
Correction composante cyclique	11.079	4.327	5.678
Correction one-off	-1.186	819	807
Correction transferts	1.629	0	526
Solde structurel	-19.532	-19.900	-22.916

Source : exposé général

Solde structurel de l'entité II

Le programme de stabilité prévoit pour l'entité II un solde structurel de -1,23 % du PIB en 2021, soit -5.823 millions d'euros tenant compte de corrections de +2.747 millions d'euros (+0,58 % du PIB) pour la composante cyclique, de -1.381 millions d'euros (-0,29 % du PIB) pour le solde du décompte 2020 de la loi spéciale de financement et de -526 millions d'euros (-0,11 % du PIB) pour les transferts de l'entité I.

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

Description	Réalisations 2020	Norme budget initial 2021	Norme budget ajusté 2021
Solde de financement	-11.274	-7.793	-6.663
Correction composante cyclique	5.361	2.094	2.747
Correction one-off	1.083	-1.029	-1.381
Correction transferts	-1.629	0	-526
Solde structurel	-6.449	-6.728	-5.823

Source : programme de stabilité et SPF Bosa



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

5 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)

Conformément à l'article 6 de l'arrêté royal du 31 juillet 2017²⁴, les budgets des Saca, des OAP GM et des OAP GA doivent être accompagnés d'une fiche justificative par article du budget.

La Cour des comptes fait observer qu'aucune fiche justificative n'a été reprise dans les documents parlementaires pour 4²⁵ des 26 budgets ajustés transmis par les Saca.

À la clôture de son contrôle, la Cour constate que les tableaux budgétaires des OAP GA ayant modifié leur budget²⁶ n'ont pas été communiqués en annexe à la justification du budget général des dépenses ajusté²⁷. En outre, la fiche justificative des articles budgétaires à joindre au budget ajusté de l'OAP GA Théâtre royal de la Monnaie fait défaut.

²⁴ Arrêté royal du 31 juillet 2017 portant exécution des articles 20, § 2, alinéa 2, 78, alinéa 1^{er}, 80, alinéa 2, 86, alinéa 1^{er}, 87, § 2/1, 89, alinéa 1^{er}, et 96, alinéa 1^{er}, de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

²⁵ Service d'information scientifique et technique (Sist), Réseau télématique belge de la recherche (Belnet), Fedorest et Secrétariat polaire.

²⁶ War Heritage Institute, Orchestre national de Belgique, Théâtre royal de la Monnaie, Institut géographique national, Institut pour l'égalité des femmes et des hommes et Office central d'action sociale et culturelle de la Défense.

²⁷ Article 87, § 2, alinéa 2, de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/25

CHAPITRE 2

Financement d'autres entités

Sur la base des données contenues dans l'exposé général et dans le projet de budget général des dépenses ajusté, les moyens transférés aux autres pouvoirs publics s'élèvent globalement à 116,9 milliards d'euros. Ces données n'intègrent pas les centimes additionnels versés aux pouvoirs locaux, ni les dépenses faites par l'État pour le compte des communautés au titre de financement de certaines infrastructures hospitalières.

Aperçu des moyens transférés aux autres pouvoirs publics

	Crédits budgétaires	Attribution (hors recettes propres)	Recettes propres	Total
Entités fédérées	13.603,7	32.931,0	13.427,3	59.962,0
Sécurité sociale	25.828,4	19.723,2	284,8	45.836,4
Union européenne	4.555,3	0,0	3.103,0	7.658,3
Pouvoirs locaux	3.139,1	288,1	-	3.427,2
Total	47.126,5	52.942,3	16.815,1	116.883,9

Source exposé général et budget général des dépenses

1 Financement des entités fédérées

Les moyens transférés aux entités fédérées s'élèvent globalement à 60,0 milliards d'euros.

La Cour observe qu'une partie importante des moyens inscrits dans les fonds d'attribution pour ces entités relève de la catégorie des recettes et dépenses pour ordre et ne peut pas légalement être reprise dans ces fonds. Cette remarque se rapporte plus particulièrement aux amendes routières, à l'IPP additionnel au profit des régions ainsi qu'aux recettes issues de la régularisation fiscale.

Des crédits spécifiques (3,5 millions d'euros) sont inscrits pour le remboursement des avances versées par les entités fédérées, au titre des frais exposés par l'État pour l'exercice transitoire de certaines compétences (article 75, §1^{er} quater de la loi spéciale de financement). Le gouvernement a par ailleurs décidé d'indexer la dotation Beliris à partir de 2021.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/ 26

2 Financement de la sécurité sociale

Les crédits budgétaires destinés à la sécurité sociale s'élèvent à 25,8 milliards d'euros. Ils comprennent principalement les montants destinés au financement des pensions du secteur public et du personnel ferroviaire (12,1 milliards d'euros), aux dotations d'équilibre des régimes des travailleurs salariés et indépendants (9,4 milliards d'euros) ainsi qu'à la subvention générale au premier de ces régimes (2,2 milliards d'euros).

Les moyens transférés à la sécurité sociale via les fonds d'attribution représentent, en 2021, quelque 20,0 milliards d'euros. Le financement alternatif de la sécurité sociale²⁸ est principalement assuré par des recettes fiscales. Elles s'élèvent à 19,7 milliards d'euros, dont 12,6 milliards d'euros sont prélevés sur la TVA, 3,8 milliards d'euros sur le précompte mobilier, 3,2 milliards d'euros sur le précompte professionnel et 227,6 millions d'euros sur les accises sur le tabac.

La Cour observe que, à l'instar de celles des entités fédérées, certaines recettes propres de la sécurité sociale sont indûment inscrites sur les fonds d'attribution. Ces recettes propres se rapportent au Maribel social (119,6 millions d'euros) et aux cotisations spéciales de sécurité sociale, établies lors de l'enrôlement de l'IPP (165,1 millions d'euros).

3 Financement de l'Union européenne

3.1 Modification de la présentation des chiffres

Dans ce projet de budget 2021 ajusté, le transfert de la ressource « Revenu national brut (RNB) » à l'Union européenne est réintégré parmi les dépenses primaires²⁹. Jusqu'à présent, cette dépense était classée au sein des corrections SEC pour le passage du solde budgétaire au solde de financement. La Cour des comptes estime cette nouvelle présentation plus claire.

Il convient cependant de rappeler le statut particulier de ce crédit budgétaire³⁰. La ressource RNB est inscrite au budget général des dépenses parce qu'elle est à la charge des ressources générales du Trésor (il n'y a pas de recette spécialement affectée à cette ressource). Ce crédit budgétaire n'est pas laissé à la discrétion de l'État belge puisque le montant est fixé au sein des instances de l'Union européenne, où la Belgique est représentée, dans le cadre du budget pluriannuel de l'UE.

²⁸ Ce point est détaillé dans la partie relative aux recettes de la sécurité sociale.

²⁹ Voir exposé général, tableaux 3 et 4, p.p 91-92

³⁰ Programme 52.40.1 Transfert au budget de l'Union Européenne.



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

3.2 Évolution générale

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

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

Recettes transférées à l'UE	2020	2021 initial	2021 ajusté
Ressources générales du Trésor (RNB)	4.005,1	4.377,3	4.555,3
TVA	569,0	637,0	637,0
Droits de douane	2.307,0	2.728,0	2.466,0
Total	6.881,1	7.742,3	7.658,3

Source : exposé général

La raison principale de l'augmentation de la contribution RNB est le *Brexit Adjustment Reserve*. Pour le reste, ce crédit intègre des ajustements liés au budget 2020 de l'Union européenne.

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

À partir de l'année 2021, chaque État membre de l'Union européenne devra verser une contribution fondée sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés. La mesure fait partie du plan de relance *Next Generation* de l'UE, qui a été voté par le Parlement européen mais doit encore être ratifié par les parlements nationaux.

Cette contribution sur les déchets d'emballage en plastique fait partie du budget des ressources propres de la Commission européenne. La décision « ressources propres » relative à cette contribution a été transposée en droit national par le biais de la loi du 11 mars 2021 portant assentiment à la décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014/335/UE, Euratom.

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État a estimé que les régions sont compétentes pour prendre les mesures nécessaires à l'organisation et à l'application du système de contribution nationale sur les déchets d'emballage en plastique, et qu'elles doivent également donner leur accord à la décision. La ratification du parlement fédéral, liée au caractère urgent de la mesure, n'empêche pas de poursuivre le dialogue avec les régions sur la contribution sur les déchets d'emballages en plastique.

En principe, cette contribution n'aura donc aucun impact sur le budget fédéral. Dans l'attente d'un accord avec les régions, un préfinancement par le gouvernement fédéral n'est



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/ **28**

toutefois pas exclu. En effet, lorsque tous les États membres auront ratifié la décision sur la contribution, celle-ci s'appliquera rétroactivement à partir du 1^{er} janvier 2021.

La Cour des comptes observe qu'aucun crédit n'est actuellement inscrit au budget pour le versement de la contribution sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés, estimée à 156,0 millions d'euros pour 2021.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/ 29

PARTIE II

Recettes de l'Entité I

CHAPITRE 1

Recettes du pouvoir fédéral

1 Évolution générale

Selon l'Exposé général, les recettes (courantes et de capital) perçues par le pouvoir fédéral sont réestimées, pour l'année 2021, à 118,7 milliards d'euros, soit une diminution de 3,0% par rapport aux prévisions initiales. Ces recettes sont principalement composées de recettes fiscales (en baisse de 3,3% par rapport aux estimations initiales). Cette diminution sera plus amplement commentée aux points suivants du présent chapitre.

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

	Initial 2021	Ajusté 2021	Différence
Recettes fiscales	118.193	114.323	-3.870
Recettes non fiscales	4.185	4.331	+146
Recettes totales	122.378	118.654³¹	-3.724
Transferts Union européenne	3.365	3.104	-261
Transferts régions et communautés	46.211	46.358	+147
Transferts sécurité sociale	20.437	20.008	-429
Transferts divers	604	658	+54
Total des transferts	70.617	70.128	-489
Budget des voies et moyens	51.761	48.526	-3.235
(Pourcentage des voies et moyens)	(42,3%)	(40,9%)	

Source : Exposé général et Cour des comptes

³¹ Non compris une recette non fiscale de 33,0 millions d'euros, afférente aux opérations de monétisation de la Monnaie royale de Belgique.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/30

Hors crédits inscrits dans le budget général des dépenses, les transferts vers d'autres pouvoirs publics atteignent 70,1 milliards d'euros, en légère diminution par rapport aux estimations initiales. Ils portent quasi exclusivement sur les recettes fiscales³². Les recettes fiscales estimées pour l'année 2021, perçues par le pouvoir fédéral, sont transférées à hauteur de 61,3% vers d'autres niveaux de pouvoir ou entités publiques. Des informations plus détaillées concernant ces transferts sont reprises dans le rapport à la partie I, chapitre 2, ainsi que dans la suite de ce chapitre.

Les recettes à inscrire au budget des voies et moyens sont estimées à 48,5 milliards d'euros, en diminution de 6,3% par rapport aux prévisions du budget initial 2021.

L'État est également responsable de l'encaissement complet de certains impôts au profit de tiers (impôts régionaux et droits de douane) pour un montant global de 6,0 milliards d'euros. L'exposé général ne mentionne pas l'estimation des sommes perçues au titre des additionnels communaux à l'IPP.

2 Recettes fiscales

2.1 Évolution des recettes de caisse

Les recettes en base caisse pour 2021 sont à présent estimées à 114.323,1 millions d'euros, soit une baisse de 3.869,4 millions d'euros (-3,3 %) par rapport aux recettes estimées dans le budget initial 2021. Cette baisse s'explique principalement par une forte diminution des recettes de TVA (-4.031,1 millions d'euros) et une augmentation des recettes du précompte professionnel (+1.640,4 millions d'euros). Les recettes 2021 dépassent de 9.120 millions d'euros (+8,7 %) les recettes réalisées de 2020 (105.203,1 millions d'euros).

Pour déterminer les recettes de caisse, le SPF Finances (service d'encadrement Expertise stratégique) estime d'abord les recettes fiscales en base SEC. Il les transpose ensuite en recettes de caisse via les « corrections de caisse » nécessaires (-4.205 millions d'euros). Celles-ci concernent principalement les recettes des impôts directs, en particulier celles du précompte mobilier (estimées à -3.627 millions d'euros pour 2021). Exceptionnellement, les corrections de caisse tiennent également compte en 2021 de l'incidence de la suppression de l'acompte sur le précompte professionnel de décembre 2021³³ (-1.541 millions d'euros) et un glissement des recettes de l'impôt des sociétés (+1.268 millions d'euros) de 2020 à 2021 en raison d'un retard dans l'enrôlement en 2020. Le gouvernement a décidé de pérenniser la suppression de l'acompte de TVA³⁴ (autorisée pour la première fois en décembre 2020 et estimée à 2,75 milliards d'euros³⁵), si bien que les recettes de décembre 2021 sont inférieures à celles estimées lors du budget initial.

³² Il est prévu également de transférer aux régions un montant de 14 millions d'euros de recettes non fiscales.

³³ Loi du 2 avril 2021 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du covid-19, articles 17 et 18.

³⁴ Loi du 2 avril 2021 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du covid-19, article 16.

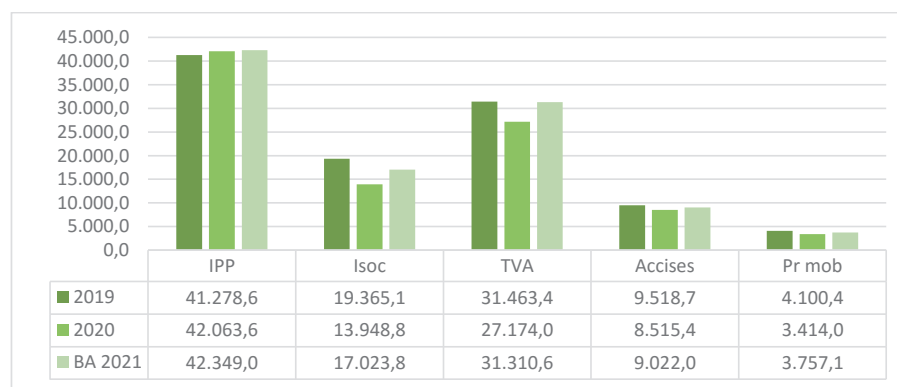
³⁵ Après le conclave, le SPF Finances a finalement chiffré l'incidence à 2,5 milliards d'euros.



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

Il ressort du graphique ci-dessous que ce sont surtout les recettes de l'impôt des sociétés qui n'atteignent pas encore en 2021 le niveau d'avant la crise du coronavirus.

Graphique : Évolution des principales catégories d'impôts au cours de la période 2019-2021 (en millions d'euros)



Source : exposé général et Cour des comptes

2.2 Estimation de base par le SPF Finances

Dans sa note du 4 mars 2021³⁶, le SPF Finances commente l'estimation des recettes fiscales en base SEC pour 2021. Il les estime à 118.431,3 millions d'euros, soit 877 millions d'euros de moins que dans le budget initial 2021 (voir le tableau ci-dessous).

Tableau : Recettes SEC 2020 et 2021 (en millions d'euros)

	2020	2021
Budget initial 2021	110.309,7	119.308,3
Budget ajusté 2021	111.424,4	118.431,3
Écart	+1.114,8	-877,0

Source : note du SPF Finances du 4 avril 2021

Pour effectuer cette estimation, le SPF Finances se base sur les recettes probables de 2020³⁷ (111.424,4 millions d'euros, soit 1.114,8 millions d'euros de plus que dans le budget

³⁶ Note du service d'études du SPF Finances, référence ESS/2021-0024-01 du 4 mars 2021.

³⁷ Les résultats SEC définitifs n'ont été disponibles qu'après l'estimation (en février T+1) et s'élèvent à 111.115,8 millions d'euros, soit 308,6 millions d'euros de moins que l'estimation en raison de recettes inférieures à l'enrôlement de l'impôt des sociétés.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/32

initial 2021³⁸). Il utilise ensuite un modèle macroéconomique désagrégé pour les principales catégories de recettes (impôt des personnes physiques, impôt des sociétés, TVA et accises), au regard des paramètres du budget économique du BFP de février 2021. Comme lors du budget initial 2021, il a adapté ce modèle pour intégrer les effets temporaires de la crise du coronavirus. Au niveau de l'impôt des personnes physiques, il est tenu compte de la part accrue des prestations sociales et au niveau des recettes de TVA l'effet des exportations est neutralisé. Pour ce qui concerne les accises, le SPF Finances a amélioré le modèle macroéconomique à partir de données ex post plus récentes. Ce nouveau modèle tient compte notamment de l'augmentation de la consommation d'essence à la suite du « dieselgate » de 2015³⁹.

Concernant le précompte mobilier, l'estimation du SPF Finances tient compte des prévisions actuelles concernant les versements de dividendes et de l'évolution des intérêts.

Le SPF Finances réduit les recettes provenant de la régularisation fiscale de 40 millions d'euros et les ramène ainsi au niveau des années précédentes (115 millions d'euros). Il précise que les premiers mois de 2021 ont généré des recettes plus élevées, mais que celles-ci n'offrent aucune garantie pour les mois restants. Une nouvelle évaluation sera réalisée lors de l'estimation des recettes probables de 2021 (au moment de la confection du budget 2022).

Les autres recettes sont estimées par les administrations fiscales compétentes.

Outre les adaptations apportées au modèle, le SPF Finances applique également des corrections techniques pour tenir compte de l'incidence de mesures temporaires ou de recettes exceptionnelles ayant influencé les recettes de 2020. Les corrections techniques portent sur :

- l'incidence unique des mesures liées au coronavirus en 2020 (+1.400,3 millions d'euros)⁴⁰ ;
- un remboursement exceptionnel de la TVA en 2020 (+255 millions d'euros) ;
- le glissement de recettes d'accises de 2020 à 2021 en raison des reports de paiement (+78,5 millions d'euros).

La Cour des comptes souligne que, pour l'incidence unique des mesures liées au coronavirus (à l'exception du précompte professionnel réduit pour le chômage temporaire), le SPF Finances se base toujours sur les estimations effectuées lors du budget initial (avant le début de la deuxième vague de coronavirus et du confinement qui en a résulté). Par conséquent,

³⁸ Les estimations plus élevées peuvent s'expliquer par des recettes supérieures de l'impôt des sociétés (+1.404,1 millions d'euros). La diminution des enrôlements de l'impôt des personnes physiques (-600,9 millions d'euros) est en grande partie compensée par l'augmentation des enrôlements de l'impôt des sociétés (+521,5 millions d'euros).

³⁹ Il est apparu en 2015 que Volkswagen avait installé dans ses véhicules un logiciel faussant le profil de combustion des moteurs diesel. Le scandale ainsi provoqué et l'image ternie du constructeur ont dopé la vente des voitures à essence en Belgique, entraînant une forte hausse de la consommation d'essence.

⁴⁰ Doc. parl., Chambre, DOC 1919/001, p. 67 (tableau 3) et l'observation y afférente au point 2.4.2.



l'incidence prise en compte peut s'écarter de la baisse des recettes réalisées en 2020 et l'augmentation de la base de départ pour 2021 n'est pas suffisamment justifiée.

La Cour fait également observer que le SPF Finances n'a pas tenu compte dans l'estimation des recettes 2021 de l'enrôlement accéléré de l'impôt des personnes physiques de l'exercice d'imposition 2020 (fin décembre 2020, l'administration avait enrôlé 612.504 déclarations de plus que fin 2019). Compte tenu du montant moyen des enrôlements, le SPF Finances a chiffré l'incidence provisoire à 531 millions d'euros⁴¹. La mesure dans laquelle cet effet entraînera bel et bien une incidence positive sur les recettes de 2021 n'apparaîtra clairement qu'après la clôture des enrôlements de l'exercice d'imposition 2020 (en juin 2021)⁴². L'effet a toutefois déjà été intégré dans les mesures *one-off* de 2020⁴³.

Le SPF Finances ne retient pas non plus l'incidence des exonérations fiscales sur les aides covid-19 régionales et locales. D'après lui, cette dispense n'aura qu'une incidence limitée sur les recettes parce qu'il a tenu compte, lors des estimations, des recettes réalisées en 2020 et que l'incidence des subventions allouées est probablement limitée. La Cour n'a pas reçu d'autres informations.

Pour déterminer les recettes fiscales totales avant le conclave budgétaire (118.431,3 millions d'euros), le SPF Finances ajoute encore l'incidence complémentaire des mesures fiscales prises antérieurement (-411,7 millions d'euros). Celles-ci sont examinées plus en détail au point 2.4.1.

2.3 Recettes fiscales après le conclave budgétaire (base SEC)

Le projet de budget estime les recettes fiscales en base SEC à 118.582,2 millions d'euros. Cette augmentation par rapport à l'estimation de base (+96,9 millions d'euros) résulte de l'incidence des mesures fiscales décidées lors du conclave budgétaire d'avril 2021.

2.4 Incidence complémentaire des mesures fiscales

L'incidence nette des mesures fiscales sur les recettes estimées pour 2021 s'élève à -314,8 millions d'euros. Il s'agit, d'une part, de l'incidence budgétaire de mesures antérieures sur la base de données plus récentes (-411,7 millions d'euros, dont -471,3 millions d'euros pour les mesures covid-19) et, d'autre part, de mesures fiscales supplémentaires (+96,9 millions d'euros) décidées lors du conclave budgétaire d'avril 2021.

⁴¹ Cette incidence indique des remboursements plus élevés en 2020, de sorte que les enrôlements de l'impôt des personnes physiques seront inférieurs de 531 millions d'euros en 2020.

⁴² Le nombre plus élevé d'enrôlements s'explique en partie par une forte augmentation des propositions de déclaration simplifiée, de sorte qu'il y aura finalement davantage de déclarations introduites que les années précédentes.

⁴³ Exposé général, p. 11.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/34

Le tableau 4 – « Incidence complémentaire des mesures fiscales en 2021 » joint à l'exposé général (p. 68) contient un aperçu de ces mesures. Leur estimation est également effectuée en base SEC.

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

2.4.1 Révision de l'incidence complémentaire des mesures fiscales existantes

Les réévaluations de mesures antérieures résultent la plupart du temps de données plus récentes ou plus précises. Le tableau ci-dessous donne un aperçu des principales réévaluations budgétaires avant le conclave par rapport au budget initial.

Mesure fiscale existante	Initial 2021	Ajusté 2021
Incidences complémentaires mesures liées au coronavirus	0,0	-194,0
Réforme de l'impôt des sociétés	0,0	-175,4
Augmentation des accises (effet TVA)	20,8	20,8
Relèvement de la pension minimum (effet retour)	103,8	0
Indemnités minimales d'incapacité de travail (effet retour)	4,7	0

Source : *exposé général du budget initial 2021⁴⁴ et rapport du comité de monitoring du 11 mars 2021⁴⁵*

Les effets retour des mesures sociales relatives aux pensions minimum et aux indemnités d'incapacité de travail ont été intégrés dans les paramètres du BFP lors du contrôle budgétaire et ne doivent dès lors plus être pris en compte sous la forme d'une incidence complémentaire. Il en va de même de l'effet TVA des mesures en matière d'accises introduites lors du budget initial. Cet effet (+20,8 millions d'euros) a toutefois été indûment ajouté aux recettes fiscales lors du contrôle budgétaire 2021.

Pour ce qui est de l'examen de l'incidence complémentaire des mesures relatives au coronavirus (-194,0 millions d'euros), la Cour renvoie au point 2.4.2. et, pour l'incidence complémentaire de la réforme de l'impôt des sociétés (-175,4 millions d'euros), au point 2.4.3.

⁴⁴ *Doc. parl.*, Chambre, DOC 1576/001, p. 96 (tableau 5).

⁴⁵ *Doc. parl.*, Chambre, DOC 1919/001, p. 68 (tableau 4).



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/35

2.4.2 Incidence complémentaire des mesures covid-19

En mai 2020, le Parlement a voté une première loi prévoyant des mesures d'aide fiscale⁴⁶. Depuis lors, il a pris plusieurs autres initiatives législatives complémentaires⁴⁷.

Le SPF estime l'incidence négative des mesures covid-19 temporaires sur les recettes de 2020 à 1.400,3 millions d'euros⁴⁸. Il a utilisé ce montant sous la forme de corrections techniques aux recettes fiscales de 2020, qui servent de base à l'estimation des recettes fiscales de 2021. Il a également ajouté pour 2021 une incidence complémentaire de -471,3 millions d'euros provoquée par les mesures covid-19 (voir le tableau ci-dessous).

Le présent rapport se concentre sur l'incidence des mesures covid-19 sur le budget ajusté 2021. Une analyse plus détaillée sera reprise dans le 178^e Cahier de la Cour des comptes.

Tableau – Mesures covid-19 : incidence estimée sur les recettes de 2021 (en millions d'euros)

Mesure	Budget initial 2021	Budget ajusté 2021	Écart
Mesures déjà connues lors de la confection du budget initial			
Déduction pour investissement majorée (25 %)	-110,9	-108,5	2,4
<i>Carry-back</i>	-62,1	-64,9	-2,9
<i>Carry-back : exonération économique impôt des personnes physiques</i>	-2,0	-4,9	-2,9
<i>Carry-back : réserve exonérée impôt des sociétés</i>	-60,1	-60,1	0,0
Modification des pourcentages concernant les versements anticipés (pertes de majorations)	-50,4	-50,3	0,1
Augmentation de la déduction des frais de réception de 50 % à 100 %	-48,7	-48,7	0,0
Dons	0,0	-25,3	-25,3

⁴⁶ Loi du 29 mai 2020 portant diverses mesures fiscales urgentes en raison de la pandémie du covid-19 (Moniteur belge du 11 juin 2020).

⁴⁷ Loi du 20 décembre 2020 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19 et loi du 2 avril 2021 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du covid-19.

⁴⁸ L'incidence concerne la déduction pour investissement majorée (178,9 millions d'euros), la réserve « *carry-back* » (524,1 millions d'euros), la TVA réduite pour l'horeca (347,5 millions d'euros), les heures supplémentaires non taxées (46 millions d'euros), la réduction du précompte professionnel sur le chômage temporaire (282 millions d'euros), la réduction de TVA sur le gel hydroalcoolique et les masques (20,8 millions d'euros) et l'exonération des droits d'expédition (1 million d'euros).



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/ 36

Extension du <i>tax shelter</i> aux <i>start-ups</i> et <i>scale-ups</i>	-2,9	-2,8	0,1
Extension du <i>tax shelter</i> aux PME ayant connu une baisse considérable de chiffre d'affaires	-2,3	-2,3	0,0
Sous-total	-277,3	-302,9	-25,6
Mesures après le conclave de la confection du budget 2021			
Précompte professionnel de 15 % sur les allocations de chômage temporaire	0,0	-80,9	-80,9
Renonciation au loyer	0,0	-50,3	-50,3
Exonération des heures supplémentaires dans les secteurs critiques	0,0	-23,0	-23,0
Augmentation de l'indemnité de télétravail	0,0	-8,0	-8,0
Réduction de TVA sur le gel hydroalcoolique et les masques	0,0	-6,2	-6,2
Sous-total	0,0	-168,4	-168,4
Total	-277,3	-471,3	-194,0

Source : exposé général et Cour des comptes

La Cour formule les remarques suivantes sur la base des informations obtenues du SPF Finances.

Mesures déjà connues lors de la confection du budget initial (-302,9 millions d'euros)

La Cour constate que l'incidence budgétaire des mesures n'a pas été réestimée⁴⁹ et renvoie dès lors aux observations qu'elle a formulées dans son rapport sur le projet de budget initial 2021⁵⁰. Ces estimations reposent sur des données fiscales dépassées et n'intègrent pas les effets de la deuxième vague de coronavirus, de sorte qu'il aurait été souhaitable de les actualiser.

- **Dons**

Bien que le SPF Finances ait estimé l'incidence budgétaire de cette mesure relative aux dons avant l'approbation du budget initial, cette incidence n'avait pas été reprise dans celui-ci.

⁴⁹ L'incidence totale des mesures n'a pas été réestimée. Seule l'imputation aux enrôlements s'est modifiée légèrement en fonction du rythme d'enrôlement.

⁵⁰ Doc. parl., Chambre, DOC 55 1577/002, p. 29-34.



Cette mesure est désormais intégrée dans le budget ajusté (incidence de -25,3 millions d'euros sur les enrôlements de l'impôt des personnes physiques).

- *Carry-back*

La mesure *carry-back* comporte une exonération économique à l'impôt des personnes physiques et une réserve exonérée à l'impôt des sociétés, de sorte que les contribuables ont déjà pu déduire leurs pertes estimées de 2020 de leurs bénéfices de 2019 (exercice d'imposition 2020)⁵¹.

Il ressort de chiffres provisoires du SPF Finances que 2.821 sociétés ont constitué cette réserve exonérée, pour un montant total de 346,6 millions d'euros. Vu le taux d'imposition maximal de 29,58 %, cela correspond à une perte de recettes de l'impôt des sociétés de -102,5 millions d'euros⁵². Ce montant est largement inférieur à l'incidence estimée de -600,5 millions d'euros (dont -420,3 millions en 2020, incidence intégrée via une correction technique⁵³, et -180,2 millions en 2021⁵⁴).

Le SPF Finances n'a pas encore été en mesure de produire des chiffres concernant l'utilisation de la mesure *carry-back* dans le cadre de l'impôt des personnes physiques.

Mesures après le conclave de la confection du budget (-168,4 millions d'euros)

Le gouvernement a prolongé plusieurs mesures covid-19 et adopté de nouvelles mesures au cours des derniers mois.

- *Précompte professionnel de 15 % sur les allocations de chômage temporaire*

Le gouvernement a introduit un taux de précompte professionnel réduit de 15 % pour les allocations de chômage temporaires en 2020, et il l'a prolongé entre-temps jusqu'au 30 juin 2021. L'incidence de -80,9 millions d'euros⁵⁵ intégrée dans le budget ajusté tient toutefois seulement compte d'une prolongation jusqu'au 31 mars 2021, tout en prévoyant une baisse du chômage temporaire à partir de février. Ces hypothèses sont entre-temps

⁵¹ Cette mesure constitue donc davantage un glissement qu'une charge étant donné que les pertes déduites en 2020 ne pourront plus l'être des bénéfices des exercices futurs.

⁵² Il s'agit de la situation au 5 mai 2021. La Cour n'a pas reçu de ventilation de ce montant par année budgétaire.

⁵³ La correction technique reprise dans le tableau 3 de l'exposé général s'élève à 524,1 millions d'euros, dont 420,3 millions d'euros relatifs à l'incidence sur les enrôlements de l'impôt des sociétés et 103,8 millions d'euros relatifs à l'incidence sur les enrôlements de l'impôt des personnes physiques.

⁵⁴ L'incidence complémentaire au niveau de l'impôt des sociétés en 2021 s'élève à -60,1 millions d'euros (voir le tableau 4 de l'exposé général). Il s'agit toutefois de la somme de -180,2 millions d'euros et 120,1 millions d'euros. Étant donné que la perte a déjà été déduite des bénéfices de 2019 (exercice d'imposition 2020) et qu'on est parti du principe que l'économie connaîtrait une relance à partir de 2021, l'estimation a tenu compte d'une incidence positive de 120,1 millions d'euros sur les versements anticipés en 2021.

⁵⁵ Étant donné que la taxation globale ne change pas, il s'agit d'un glissement des recettes de 2021 (diminution des recettes du précompte professionnel) vers 2022 et 2023 (enrôlement de l'impôt des personnes physiques).



dépassées, de sorte qu'une actualisation aurait été utile. Sur la base de ce qui précède, la Cour estime que l'incidence de cette mesure est sous-estimée.

- *Renonciation au loyer*

Le bailleur peut bénéficier d'un avantage fiscal de 30 % du loyer auquel il a renoncé pour autant qu'il s'agisse d'une renonciation volontaire d'au moins 40 % du montant du loyer pour les mois de mars, avril et/ou mai 2020 accordée à un locataire qui a dû fermer totalement ou partiellement son commerce à la suite des mesures décidées dans le cadre de la pandémie de covid-19. Le SPF Finances estime le coût de cette mesure à 83,8 millions d'euros, dont 50,3 millions d'euros se traduiraient par une baisse des versements anticipés en 2021. Cette estimation repose sur plusieurs hypothèses, notamment en ce qui concerne le loyer moyen et le nombre de locataires éligibles. Le SPF Finances considère que 80 % du loyer sera exonéré. On ignore toutefois si le calcul tient suffisamment compte de toutes les conditions imposées par la loi⁵⁶. Pour ce qui est du nombre de locataires éligibles, le SPF Finances a basé son estimation sur les codes NACE-BEL des secteurs touchés. Cette sélection comporte probablement aussi de grandes entreprises, lesquelles sont toutefois exclues de cette mesure en tant que locataires. Au vu de ces différents éléments, la Cour attire l'attention sur l'incertitude de cette estimation.

- *Exonération des heures supplémentaires dans les secteurs critiques*

Afin de soutenir les entreprises des secteurs critiques, le gouvernement fédéral a décidé au premier semestre 2020 d'autoriser 120 heures supplémentaires volontaires de plus et de les exonérer intégralement d'impôts. Le budget ajusté tient compte d'une correction technique de 46,0 millions d'euros sur les recettes fiscales de 2020 (réduction des recettes du précompte professionnel).

Le budget ajusté intègre également une incidence complémentaire de 23,0 millions d'euros. Il ressort de la note de calcul du SPF Finances que ce montant correspond à l'incidence de 120 heures supplémentaires au cours d'un seul trimestre. Entre-temps, la mesure a été prolongée pour s'appliquer aussi au deuxième semestre 2021, de sorte que l'incidence complémentaire pourrait atteindre 46,0 millions d'euros.

Le calcul de cette incidence complémentaire repose toutefois sur un certain nombre d'hypothèses difficiles à évaluer.

- *Augmentation de l'indemnité de télétravail*

Le gouvernement a relevé l'indemnité de télétravail forfaitaire de 129,48 euros à 144,31 euros par mois, pour le deuxième trimestre 2021. Le SPF Finances estime l'incidence de cette

⁵⁶ Outre le loyer, les avantages locatifs peuvent également être pris en considération. Le montant du loyer auquel il est renoncé et des avantages locatifs pour lesquels une réduction d'impôts peut être accordée ne peut pas dépasser 5.000 euros par mois et par bail, ni dépasser 45.000 euros par contribuable-bailleur. Le locataire et le bailleur ne peuvent pas être liés entre eux.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/39

mesure à une perte de 8,0 millions d'euros de recettes de l'impôt des sociétés. Ce calcul repose sur l'hypothèse que 25 % des travailleurs du secteur privé télétravaillent et recevront l'indemnité maximum. La Cour n'est pas à même de vérifier si cette hypothèse est plausible. Dans la mesure où elle serait correcte, la Cour constate toutefois que l'incidence de 8,0 millions d'euros en 2021 est surestimée puisqu'elle doit être répartie sur trois ans⁵⁷.

- *Réduction de TVA sur le gel hydroalcoolique et les masques*

Le gouvernement a réduit temporairement le taux de TVA de 21 % à 6 % sur la livraison, l'acquisition intracommunautaire et l'importation de gel hydroalcoolique et de masques buccaux. La mesure s'appliquait initialement du 4 mai au 31 décembre 2020, mais elle a été entre-temps prolongée jusqu'au 30 juin 2021. Son coût est estimé à 20,8 millions d'euros pour 2020 et à -6,2 millions d'euros pour 2021.

La Cour ne comprend pas comment les deux montants précités peuvent être justifiés. En effet, la diminution du taux de TVA devrait être largement composée par l'augmentation massive des volumes consommés de ces produits. De plus, la note de calcul du SPF Finances fait état d'une recette supplémentaire escomptée de 53,6 millions d'euros en 2020 et de 26,9 millions d'euros pour les trois premiers mois de 2021 (sachant par ailleurs que la mesure a été prolongée entre-temps jusqu'au 30 juin 2021).

Mesures covid-19 non reprises dans le budget

Outre les mesures précitées, le gouvernement a également introduit d'autres modifications fiscales dans le cadre de la lutte contre les conséquences de la pandémie de covid-19. La Cour attire l'attention sur les mesures suivantes qui ne sont pas reprises dans le budget :

- *Intérêts de retard et intérêts moratoires*

Le gouvernement a aligné temporairement les taux des intérêts de retard et des intérêts moratoires⁵⁸ dans le cadre de la TVA et des droits d'accises sur ceux de l'impôt sur les revenus. Cela signifie que les taux passent de 9,6 % à respectivement 4 % et 2 %. Cette mesure s'applique uniquement pendant le deuxième trimestre de 2021 (-22,7 millions d'euros sur base annuelle)⁵⁹.

Les amendes pour paiement tardif de la TVA passent aussi de 15 % à 10 % au cours de la même période (-23,8 millions d'euros sur base annuelle).

⁵⁷ 85 % peuvent être attribuées aux versements anticipés en 2021 et 15 % à l'enrôlement (dont 70 % en 2022 et 30 % en 2023).

⁵⁸ Les intérêts de retard et les intérêts moratoires sont repris dans le budget des voies et moyens en tant que recettes non fiscales.

⁵⁹ Loi du 2 avril 2021 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du covid-19, articles 19 à 22.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/40

Le SPF Finances a estimé l'incidence précitée sur une base annuelle. Or, les taux réduits ne s'appliquent pour le moment que sur trois mois.

- *Réduction de la TVA pour l'horeca*

Après le conclave, le gouvernement a décidé d'une nouvelle réduction du taux de la TVA dans l'horeca. Il a réduit la TVA sur les repas servis ainsi que sur toutes les boissons à 6 %⁶⁰ à partir du 8 mai et jusqu'au 30 septembre 2021. Il ressort de la note de calcul du SPF Finances que l'incidence budgétaire peut être estimée à 1.073,1 millions d'euros sur une base annuelle, soit 447,1 millions d'euros pour cinq mois. Cette incidence n'est pas encore reprise dans les estimations de recettes de l'actuel budget ajusté.

Par ailleurs, ce budget reprend à nouveau la correction technique de 347,5 millions d'euros pour 2020⁶¹ qui avait déjà été utilisée dans le budget initial 2021. Dans son rapport sur ce budget, la Cour avait estimé que cet impact était sans doute surestimé, dans la mesure où le SPF Finances avait calculé cette correction à partir du chiffre d'affaires du secteur en 2019. Toutefois, les mesures de restriction liées à la crise sanitaire en 2020 ont entraîné inévitablement une diminution de ce chiffre d'affaires par rapport à celui de 2019.

- *Chèques consommation*

Un chèque consommation d'un montant de 300 euros maximum non imposables pouvait être accordé aux travailleurs salariés jusqu'au 31 décembre 2020⁶². Dans le chef de l'employeur, la valeur du chèque peut être inscrite en frais professionnels et est donc déductible à 100 %⁶³.

Les recettes de TVA supplémentaires sur les achats financés au moyen du chèque consommation devraient suffire à compenser le coût du poste de déduction supplémentaire à l'impôt des sociétés, de sorte qu'aucune incidence budgétaire n'est prise en compte. La Cour réitère son observation formulée dans son rapport relatif au budget initial et 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 ou sportif, où des taux inférieurs sont généralement applicables. En outre, les chèques octroyés ne seront peut-être

⁶⁰ Arrêté royal du 27 avril 2021 modifiant l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970, fixant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des biens et des services selon ces taux en ce qui concerne les services de restaurant et de restauration.

⁶¹ *Doc. parl.*, Chambre, DOC 1919/001, p. 67 (tableau 3).

⁶² Loi du 15 juillet 2020 portant diverses mesures fiscales urgentes en raison de la pandémie du covid-19.

⁶³ À la clôture du présent rapport budgétaire, le gouvernement a encore pris une mesure supplémentaire concernant l'octroi d'une prime corona de maximum 500 euros aux salariés. Cette prime peut être octroyée par les entreprises qui ont bien performé l'année écoulée, mais ne constitue pas une obligation. Cette prime sera comparable au chèque-consommation, mais pourra être dépensée dans un plus grand nombre de secteurs. La Cour n'a plus pu examiner les conséquences fiscales éventuelles de cette mesure.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/41

pas tous effectivement dépensés et il est possible qu'on observe un glissement d'une année budgétaire à l'autre⁶⁴.

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

Outre les mesures précitées, qui ont une incidence sur les recettes SEC de 2021, la Cour attire l'attention sur les mesures ci-après, qui ont une incidence sur les recettes de caisse⁶⁵.

- *Acompte de TVA de décembre*

En principe, les entreprises doivent payer un acompte au plus tard le 24 décembre, sous peine de devoir verser des intérêts de retard. Dans le cadre des mesures de relance à la suite de la covid-19, le gouvernement a décidé en 2020 de déroger de façon unique à ce principe, ce qui entraîne un glissement de recettes de 2,5 milliards d'euros⁶⁶ de 2020 à 2021. Entre-temps, le gouvernement a décidé de supprimer définitivement cet acompte.

- *Acompte sur le précompte professionnel de décembre*

Par analogie avec l'acompte de TVA de décembre, le gouvernement a aussi supprimé définitivement l'obligation de verser un acompte sur le précompte professionnel en décembre. Le SPF Finances estime l'incidence de cette mesure à 1.541 millions d'euros. Il s'agit également d'un effet unique sur les recettes de caisse étant donné que l'augmentation des recettes de janvier compensera la diminution des recettes de décembre à partir de 2022.

2.4.3 Incidence complémentaire du conclave d'avril 2021

Le gouvernement a relevé les recettes fiscales de 96,9 millions d'euros en augmentant l'incidence complémentaire de la réforme de l'impôt des sociétés (+85,2 millions d'euros) et en ajoutant un effet TVA dans le cadre du Plan national belge pour la reprise et la résilience (PRR) (+11,7 millions d'euros).

Incidence complémentaire de la réforme de l'impôt des sociétés (+85,2 millions d'euros)

Comme les mesures de la réforme de l'impôt des sociétés (2018-2020) n'ont pas encore atteint leur vitesse de croisière⁶⁷, le SPF a prévu dans son estimation une incidence complémentaire de -175,5 millions d'euros. Le gouvernement a diminué cette incidence de 85,2 millions d'euros (en la fixant à -90,3 millions d'euros) parce que le calcul antérieur du SPF Finances

⁶⁴ La déductibilité du chèque consommation à l'impôt des sociétés se manifeste surtout par une diminution des versements anticipés en 2020, tandis que les recettes de TVA supplémentaires ne s'observeront en partie qu'en 2021.

⁶⁵ Loi du 2 avril 2021 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du covid-19.

⁶⁶ Le rapport du comité de monitoring du 11 mars 2021 mentionne un montant de 2,75 milliards d'euros. Le SPF Finances a toutefois confirmé à la Cour que le montant définitif s'élève à 2,5 milliards d'euros.

⁶⁷ Voir le rapport de la Cour des comptes sur le budget initial 2021 (*Doc. parl.*, Chambre, DOC 55 1577/002).



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/42

ne tenait pas suffisamment compte des mesures déjà intégrées complètement dans la base, lesquelles ne génèrent donc plus d'incidence complémentaire sur les recettes fiscales.

L'incidence complémentaire pour 2021 se limite à l'effet des mesures entrées en vigueur en 2019 et 2020 sur les enrôlements de l'impôt des sociétés. Le montant se compose de l'incidence négative de 190,3 millions d'euros à la suite de la réduction des taux en 2020 et de l'introduction d'une consolidation fiscale en 2019 et d'une incidence positive de 100 millions d'euros liée à des mesures compensatoires. Le SPF Finances intègre dans son calcul des perspectives de croissance adaptées, de la réglementation définitive et de l'entrée en vigueur anticipée d'un certain nombre de mesures. Par conséquent, les nouvelles estimations s'écartent de l'incidence calculée en 2017.

La Cour ne dispose toutefois pas de suffisamment de données pour évaluer l'actuelle réestimation du SPF Finances. Par ailleurs, elle souligne qu'il convient de rester attentif à l'incidence de la réforme dans les prochaines années, étant donné que certaines mesures n'ont toujours pas atteint leur vitesse de croisière et que d'autres n'ont entraîné qu'un glissement temporaire⁶⁸.

TVA dans le cadre du PRR – effet retour (+11,7 millions d'euros)

Dans le cadre du PRR, le gouvernement prévoit une première série de projets d'investissement en 2021. Comme la Commission européenne intervient dans le coût des investissements hors TVA, le gouvernement a décidé d'ajouter aux crédits de dépenses la TVA non récupérable sur les projets d'investissement de pouvoirs publics non assujettis à la TVA et d'augmenter les recettes de TVA à due concurrence. Dans ses prévisions de février, le BFP n'a en effet pas encore tenu compte du plan de relance de la Belgique. Les investissements ne sont donc pas encore intégrés dans les variables macroéconomiques pour l'estimation des recettes fiscales.

La Cour des comptes fait observer que l'effet retour de 11,7 millions d'euros ne tient pas compte de la TVA non déductible dans le chef des pouvoirs publics de l'entité II. Les investissements s'inscrivant dans le cadre du plan de relance seront en principe intégrés dans les prochaines prévisions du BFP, de sorte que l'incidence sur les recettes de TVA (et les autres catégories d'impôt) sera automatiquement prise en compte.

⁶⁸ Voir le tableau 3 – Aperçu *one-off*, exposé général, p. 11.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/43

3 Recettes non fiscales

Le montant total réestimé des recettes non fiscales pour l'année 2021 s'établit à 4.364 millions d'euros, en augmentation de 146,0 millions d'euros par rapport aux estimations initiales 2021⁶⁹.

Après corrections SEC et transferts (-626 millions d'euros), les recettes non fiscales ayant une incidence sur le solde de financement s'élèvent, selon l'Exposé général, à 3.738 millions d'euros, en baisse de 127 millions d'euros par rapport aux estimations initiales de 2021.

L'écart dans le montant des corrections entre l'initial et l'ajusté 2021 (de -353 millions d'euros à -626 millions d'euros) s'explique principalement par la couverture du risque de change lié au paiement en dollars des avions F35 et des drones Male. Il s'agit d'une opération sans impact pour le SEC et dont la contrevaletur est reprise au Budget général des dépenses à la section 51.

En effet, jusqu'en 2030, la Défense doit effectuer des paiements trimestriels en USD dans le cadre de ces marchés publics. L'Agence fédérale de la Dette a proposé de profiter du taux de change USD actuellement favorable en couvrant, contre le risque de change, une partie des paiements futurs en USD (pour un montant total de 2,4 milliards USD durant la période 2021-2028) par la conclusion de contrats à terme sur devises ("FX Outrights")⁷⁰.

En vue de la conclusion, en 2021, de ces contrats à terme sur devises, deux nouvelles allocations de base ont été créées au budget général des dépenses 2021 (section 51)⁷¹, tandis que deux nouveaux articles sont inscrits au budget des voies et moyens pour la même section⁷².

⁶⁹ 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, §1er, 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 ».

⁷⁰ Par un tel contrat, les parties s'engagent à livrer à une date future définie, un montant en euros contre la recette d'un montant en USD à un cours de change fixé lors de la conclusion du contrat. La base légale de la conclusion de ces contrats figure à l'article 8, §3, 1°, j) de la loi du 22 décembre 2020 contenant le budget des Voies et Moyens de l'année budgétaire 2021.

⁷¹ Allocation de base 45-50.81.70.16 (Dépenses afférentes à des produits dérivés conclus pour couvrir des paiements des F35 et MALE) au montant de 240,5 millions d'euros et allocation de base 45-50.81.70.17 (Pertes de change relatives à des produits dérivés conclus pour couvrir des paiements des F35 et MALE) au montant de 10 millions d'euros. Ces dépenses n'ont pas d'impact sur le solde de financement.

⁷² Article 02.20.86.70.06 (Recettes afférentes à des produits dérivés conclus pour couvrir des paiements des F35 et MALE). Un montant de 240,5 millions d'euros y est prévu et article 02.20.86.70.07 (Gains de change relatifs à des produits dérivés conclus pour couvrir des paiements des F35 et MALE). Tout gain de change éventuel relatif aux contrats à terme (c'est-à-dire la différence entre le taux de change en vigueur à la date d'expiration du contrat à terme et le taux de change spécifié dans le contrat à terme) sera imputé sur cet article.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/44

Dividendes

La crise sanitaire actuelle a influencé fortement la perception des dividendes liés aux participations de l'État dans les institutions financières. Ces recettes dépendent, entre autres, des recommandations de la Banque centrale européenne qui autorise cette année la distribution de dividendes⁷³ sous certaines conditions strictes. Le montant repris au budget initial, comme au budget ajusté, pour les recettes en provenance des institutions financières s'élève à 222,3 millions d'euros. Les recettes attendues, selon les assemblées générales des différentes institutions, et pas encore payées, sont actuellement de 207 millions d'euros. Certaines banques proposeront cependant un dividende supplémentaire en fin d'année si les conditions le permettent.

Il faut noter les diminutions de la part attribuée à l'État dans le résultat de la BNB (-75,6 millions d'euros) et du dividende dû à l'État en raison de sa participation dans la SFPI (-9,5 millions d'euros⁷⁴).

Les recettes provenant de dividendes versés par bpost sont en diminution (-8,9 millions d'euros). De plus, le versement d'un dividende intérimaire n'est pas planifié pour la fin d'année.

Le dividende de Proximus reste, lui, inchangé à 217,1 millions d'euros.

Remboursement par l'UE de frais de perception

L'estimation des droits de douane, versés à l'UE, est en diminution de 261,3 millions d'euros par rapport au budget initial 2021. Les recettes liées aux droits de douane dépendent de plusieurs éléments, comme la conjoncture économique, la hausse du prix des importations et les modifications du tarif douanier.

Des frais de perception des droits de douane sont reversés à la Belgique. Le taux de prélèvement sur ceux-ci est dorénavant fixé à 25% du montant des ressources propres à verser à l'UE. Une partie des recettes est par ailleurs reversée aux administrations douanières étrangères qui participent au système d'autorisation unique⁷⁵.

Le remboursement des frais de perception est fixé dans l'exposé général à 518,4 millions d'euros (en diminution de 154,0 millions d'euros par rapport aux estimations initiales 2021).

⁷³ La recommandation précédente de la BCE demandait aux institutions financières de ne pas distribuer de dividendes jusqu'au 1^{er} janvier 2021.

⁷⁴ Le montant de la recette prévue lors de cet ajustement était nul, cependant un dividende de 4,2 millions d'euros a été versé en avril 2021.

⁷⁵ Par "autorisation unique" on entend une autorisation impliquant les autorités douanières de différents États membres, qui couvre le placement sous le régime et/ou son apurement, le stockage, les opérations de perfectionnement, les opérations de transformation ou les utilisations successives. Dans la plupart des cas, elle doit être présentée aux autorités douanières désignées pour le lieu où la comptabilité principale du demandeur permettant des contrôles par audit est tenue et où au moins une partie des opérations à couvrir par l'autorisation est effectuée.



Sur la base des estimations des droits de douane reprises dans l'exposé général, la Cour considère que la recette relative au remboursement des frais de perception pourrait s'élever à quelque 600 millions d'euros.

Garanties

Le pouvoir fédéral a activé, en 2020, des régimes de garantie, pour l'octroi, par les banques, de nouveaux crédits et de nouvelles lignes de crédit en faveur des entreprises et des indépendants, moyennant le respect de certaines conditions. En contrepartie de cette garantie, les établissements financiers versent à l'État des primes estimées dans le budget ajusté à 39 millions d'euros pour l'année 2021 (-32,3 millions d'euros par rapport au budget initial 2021). Vu l'encours actuel des montants garantis, cette recette semble encore surestimée.

Crossborder

Le projet *Crossborder* désigne au sens large la politique en matière d'amendes routières et leur perception, aussi bien auprès des Belges que des étrangers. Les recettes fiscales de 2020 s'élèvent à 525,9 millions d'euros, dont 197,8 millions d'euros au profit des régions. Une recette nette supplémentaire d'environ 100 millions d'euros est prévue à partir de 2021. Elle découlerait, d'une part, de l'augmentation des recettes liées aux mesures existantes, et, d'autre part, des recettes supplémentaires provenant de nouvelles initiatives comme des investissements dans le système judiciaire (parquet), dans des zones de police et dans des centres de traitement. La Cour rappelle qu'elle avait émis des réserves sur ces prévisions lors de son examen du budget initial.

Le Conseil des ministres a décidé, le 2 avril 2021, qu'une redevance serait prélevée sur toutes les amendes perçues via la plateforme *Crossborder*, afin de responsabiliser les contrevenants. Cette recette non fiscale est estimée à 15 millions d'euros⁷⁶ et est destinée à financer les frais de fonctionnement du projet *Crossborder*. La redevance sera différente en fonction du type de dossiers. Son rendement annuel est estimé à 43 millions d'euros en régime de croisière mais le développement technique de ce projet ne sera pas terminé avant septembre 2021. La Cour des comptes n'a pas reçu d'information quant à la fixation de ce montant et ne peut donc se prononcer sur l'estimation du rendement annuel.

Vente des licences UMTS

Les licences 2G et 3G sont arrivées à échéance en mars 2021. Le gouvernement a décidé d'adopter en urgence un arrêté royal⁷⁷ permettant à l'IBPT de prolonger les autorisations, par

⁷⁶ Titre I, section 2, chapitre 12, article 36.90.01 – Taxe à l'indemnisation des frais de traitement administratif de la plateforme *Crossborder*.

⁷⁷ Arrêté royal du 3 décembre 2020 modifiant l'arrêté royal du 7 mars 1995 relatif à l'établissement et à l'exploitation de réseaux de mobilophonie GSM, l'arrêté royal du 24 octobre 1997 relatif à l'établissement et à l'exploitation de réseaux de mobilophonie DCS-1800 et l'arrêté royal du 18 janvier 2001 fixant le cahier des charges et la procédure relative à l'octroi d'autorisations pour les systèmes de télécommunications mobiles de troisième génération.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/ **46**

période de maximum 6 mois jusqu'à ce qu'une nouvelle procédure d'attribution soit finalisée. Le rendement de cette prolongation est évaluée à 30,7 millions d'euros par semestre (paiements en mars et septembre 2021).



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/47

CHAPITRE 2

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 les pensions publiques) sont réestimées à 117,1 milliards d'euros, soit 1,8 milliard d'euros de plus que les estimations initiales.

Tableau – Recettes de la sécurité sociale (en millions d'euros)

	Recettes 2020	Estimations initiales 2021	2021/ 2020 (%)	Estimations ajustées 2021	Ajusté/ Initial 2021 (%)
Cotisations	61.898,0	64.460,8	+4,14%	64.257,8	-0,31%
Dotations et subventions des pouvoirs publics	32.503,7	25.621,0	-21,18%	27.840,6	+8,66%
Financement alternatif de l'État	16.846,1	20.147,4	+19,60%	19.723,3	-2,10%
Autres recettes	5.077,4	5.137,8	+1,19%	5.302,2	+3,20%
Total	116.325,2	115.367,0	-0,82%	117.123,9	1,52%

Source : exposé général du budget initial et du budget ajusté 2021

La majeure partie des recettes, à savoir 54,86 %, 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 40,61 % des recettes totales de la sécurité sociale et se composent des dotations de l'État fédéral et des subventions des entités fédérées (23,77 %) ainsi que de la part des recettes fiscales attribuée à la sécurité sociale (financement alternatif : 16,84 %).

Le projet de budget ajusté 2021 repose sur les estimations et hypothèses de février 2021. Celles-ci tiennent compte des mesures qui étaient connues au moment de la rédaction des documents budgétaires. Quelques mesures récentes, surtout liées à la crise de la covid-19, n'ont pas été intégrées dans ces estimations.

2 Recettes propres

Les recettes des cotisations de sécurité sociale sont estimées à 64.257,8 millions d'euros pour 2021, soit 203 millions d'euros de moins que dans les estimations initiales.

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/ **48**

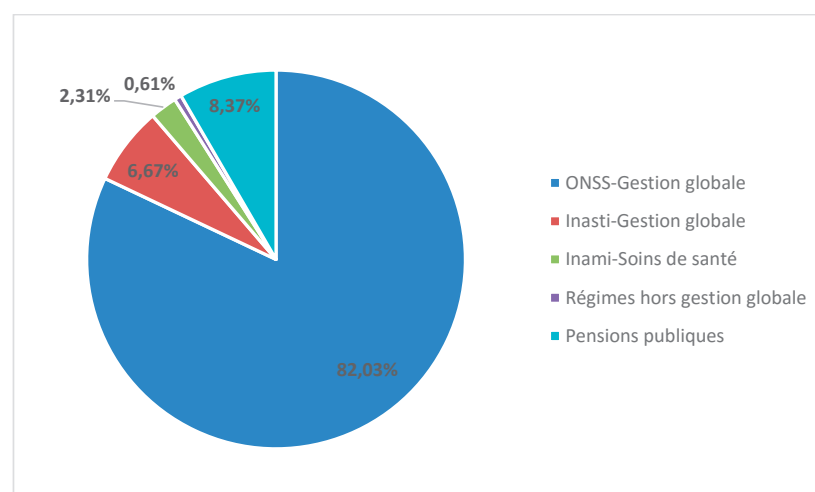
Tableau – Recettes propres de l'ONSS-Gestion globale, de l'Inasti-Gestion globale, de l'Inami-Soins de santé, des régimes hors gestion globale et des pensions publiques (en millions d'euros)

	Recettes 2020	Estimations initiales 2021	2021/ 2020 (%)	Estimations ajustées 2021	Ajusté/ Initial 2021 (%)
ONSS-Gestion globale	50.689,1	52.361,9	+3,30%	52.713,3	+0,67%
Inasti-Gestion globale	4.257,7	4.701,7	+10,43%	4.285,2	-8,86%
Inami-Soins de santé	1.474,9	1.432,2	-2,90%	1.485,7	+3,74%
Régimes hors gestion globale	345,6	525,7	+52,11%	392,4	-25,36%
Pensions publiques	5.130,7	5.439,3	+6,01%	5.381,2	-1,07%
Total	61.898,0	64.460,8	+4,14%	64.257,8	-0,31%

Source : exposé général du budget initial et du budget ajusté 2021

L'ONSS-Gestion globale perçoit 82,03 % de l'ensemble des recettes, l'Inasti-Gestion globale, 6,67 % et le régime des pensions publiques 8,37 % (voir le graphique).

Graphique – Pourcentage des dotations et des subventions dans les projets d'ajustement du budget 2021, selon la nature de la source



Source : Cour des comptes



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/ 49

La Cour des comptes souligne la difficulté de réévaluer les recettes de la sécurité sociale dans le cadre de ce contrôle budgétaire, parce qu'il n'existe aucune certitude quant à l'évolution de la crise de la covid-19 et à son incidence à court et à moyen terme sur l'activité économique et l'emploi.

2.1 Cotisations à l'ONSS - Gestion globale

Les recettes des cotisations de sécurité sociale augmentent de 351 millions d'euros par rapport aux estimations initiales.

Cette hausse résulte surtout :

- des nouvelles estimations de la masse salariale sur la base des hypothèses du BFP⁷⁸ et des données pour 2020 (incidence sur les cotisations : +106,2 millions d'euros) ;
- de l'incidence estimée de la réduction groupe cible pour la mesure « Plan plus un »⁷⁹ (+66,2 millions d'euros) ;
- des réductions de cotisations octroyées dans le cadre de la crise de la covid-19 (+156,9 millions d'euros, voir ci-après)⁸⁰.

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

Le gouvernement a pris une série de mesures de soutien pour les employeurs touchés par la crise de la covid-19. Le tableau ci-après donne un aperçu de ces mesures et des diminutions de recettes estimées pour l'ONSS-Gestion globale.

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

Mesure	Pour	Budget 2021
Assimilation des jours de chômage temporaire pour force majeure en 2020 à des jours de travail pour les vacances annuelles – employés	2020	93,6
Réduction des cotisations de sécurité sociale pour certaines catégories d'employeurs du secteur événementiel	Deuxième et troisième trimestres 2021	22,6
Réduction des cotisations de sécurité sociale pour certaines catégories d'employeurs du secteur hôtelier	Deuxième trimestre 2021	28,4

⁷⁸ Bureau fédéral du plan, *Budget économique*, 11 février 2021.

⁷⁹ Décidée à l'occasion du budget initial. D'après les règles de la méthode SEC2010, cette mesure est une subvention. De ce fait, le montant ne peut pas être déduit des recettes (comme c'était le cas dans le projet de budget initial), mais doit être comptabilisé en recettes et en dépenses.

⁸⁰ D'après les principes de la méthode SEC, il s'agit de subventions. Il convient donc de comptabiliser un montant identique dans les dépenses.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/50

Réduction des cotisations de sécurité sociale pour certaines catégories d'employeurs du secteur des voyages	Deuxième et troisième trimestres 2020 et premier et deuxième trimestres 2021	De 6,0 à 7,7
Compensation des cotisations de sécurité sociale pour les fournisseurs des secteurs fermés	Deuxième et quatrième trimestres 2020 (par rapport à 2019)	3,8
Réduction des cotisations de sécurité sociale pour les entreprises reconnues comme entreprises en difficultés et qui opèrent une réduction temporaire du temps de travail	2021	2,4

Source : Cour des comptes

La mesure « Assimilation du chômage temporaire pour force majeure à des jours de travail pour les vacances annuelles 2021 pour les employés » repose sur une initiative des partenaires sociaux. L'ONSS calcule la compensation par employeur et déduit ce montant des cotisations dues pour le deuxième trimestre 2021⁸¹.

Les réductions groupes cibles et les réductions de cotisations pour les employeurs des secteurs événementiel, hôtelier et des voyages sont accordées suivant les règles de la loi du 4 avril 2021⁸². Pour le secteur événementiel et hôtelier, le législateur prévoit des réductions groupes cibles. Pour le secteur des voyages, les employeurs, dont la demande a été approuvée par l'ONSS, reçoivent une réduction des cotisations pour les deuxième et troisième trimestres 2020 et le premier trimestre 2021. Celle-ci est déduite des cotisations dues pour le trimestre concerné. Une réduction groupes cibles sera octroyée pour le deuxième trimestre 2021.

En date du 7 mai, le gouvernement a arrêté un plan de relance pour le secteur horeca et les autres secteurs touchés. Ce plan doit entrer en vigueur à partir du deuxième trimestre 2021. Il met, à cet effet, une enveloppe de 224 millions d'euros à disposition. Ce montant n'est pas inclus dans les estimations du projet d'ajustement du budget.

Enfin, le conseil des ministres a aussi décidé d'accorder, aux employeurs du secteur horeca, un report de six mois pour le paiement de la cotisation annuelle relative au pécule de vacances des ouvriers⁸³. Le coût de cette mesure est estimé à environ 110 millions d'euros.

⁸¹ Articles 34 à 36 de la loi du 20 décembre 2020 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du covid-19.

⁸² Loi du 2 avril 2021 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du covid-19, articles 39 à 44 (secteur événementiel), 45 à 51 (secteur des voyages) et 52 à 57 (secteur hôtelier).

⁸³ Cette cotisation porte sur les salaires versés aux ouvriers en 2020. Elle doit être versée en avril 2021, en même temps que les cotisations patronales pour le premier trimestre 2021.



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

L'incidence pour l'Office national des vacances annuelles (qui paie le pécule de vacances aux ouvriers) est abordée dans le volet consacré aux dépenses des régimes de la sécurité sociale.

2.2 Recettes de l'Inasti

Les prévisions de recettes de cotisations de l'Inasti s'élèvent, en 2021, à 4.285,2 millions d'euros, soit une diminution de 416,5 millions d'euros par rapport à l'initial.

Parmi ces dernières, les cotisations ordinaires s'établissent à 4.084,4 millions d'euros, en baisse de 363,4 millions d'euros. Cette évolution est principalement due aux éléments suivants.

- L'incidence positive de la réévaluation des paramètres économiques servant de base à la détermination des enrôlements bruts 2021, pour 101,8 millions d'euros.
- La révision de l'impact de la crise sanitaire sur l'encaissement des cotisations, évalué à l'initial à 350 millions d'euros et repris à l'ajustement pour 86,6 millions d'euros, soit une augmentation de 263,4 millions d'euros.
- L'impact négatif sur les perceptions de l'année, du report des cotisations sociales des deux premiers trimestres de 2021 vers 2022 et des dispenses de cotisations, estimé globalement à 270,3 millions d'euros.
- La réestimation du report des cotisations sociales de 2020 à percevoir en 2021. La prévision initiale prévoyait un report sur l'année 2021 de 404 millions d'euros, alors que les nouvelles projections, basées sur les données au 31 décembre 2020, estiment le report de ces cotisations à 152,5 millions d'euros⁸⁴, soit une diminution des recettes de 251,5 millions d'euros par rapport au budget initial.
- En raison de l'impact de la crise, l'Inasti n'a repris dans ses estimations que 50 % de la moyenne des régularisations des cotisations sociales de la période 2015-2019, soit 171,5 millions d'euros. Ce montant est inférieur de 205,9 millions d'euros à celui repris au budget initial (377,4 millions d'euros).

Les cotisations des sociétés sont estimées à 191,3 millions d'euros, en baisse de 52 millions d'euros par rapport à l'initial. Cette évolution est principalement liée au report de la date d'échéance pour le paiement des cotisations 2021 au 31 décembre 2021, dont l'impact négatif sur les perceptions de l'année est estimé à 49,2 millions d'euros.

2.3 Régimes hors Gestion globale : recettes du Fonds de fermeture des entreprises (FFE)

Les recettes de cotisations du FFE (432,7 millions d'euros) ont été évaluées au budget initial sur la base des dépenses de prestations, afin de parvenir à l'équilibre budgétaire. Suite aux nouvelles prévisions budgétaires de l'ONSS et à la décision du comité de gestion du FFE de

⁸⁴ Tenant compte du plan d'apurement accordé en 2021 pour 20,7 millions d'euros.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/ 52

ne pas augmenter les taux de cotisations patronales 2021, les recettes de cotisations ont été ajustées à 301,6 millions d'euros, soit une réduction de 131,1 millions d'euros.

Cette évolution, associée à la diminution des dépenses de chômage temporaire de 43,4 millions d'euros⁸⁵, aboutit à une version ajustée du budget 2021 du FFE présentant un déficit budgétaire de 103,8 millions d'euros (déficit de 8,4 millions d'euros à l'initial). Ce dernier sera financé par un prélèvement sur les réserves de trésorerie du Fonds.

3 Financement de la sécurité sociale par les pouvoirs publics

3.1 Dotations et subventions des pouvoirs publics

D'après les estimations reprises dans le projet d'ajustement du budget, les régimes de la sécurité sociale reçoivent 27.840,6 millions d'euros de dotations et de subventions des pouvoirs publics, dont 26.425,4 millions d'euros de l'État fédéral et 1.415,2 millions d'euros des entités fédérées.

Comme il ressort du tableau ci-dessous, les dotations et les subventions des pouvoirs publics indiquées dans le projet d'ajustement du budget dépassent de 2.219,6 millions d'euros les estimations du budget initial 2021.

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

	Recettes 2020	Estimations initiales 2021	2021/ 2020 (%)	Estimations ajustées 2021	Ajusté/ Initial 2021 (%)
ONSS-Gestion globale	14.220,2	11.062,8	-22,20%	10.274,2	-7,13%
<i>Dotations ordinaire et spécifique de l'État ⁽¹⁾</i>	2.290,4	2.198,3	-4,02%	2.311,9	+5,17%
<i>Dotation d'équilibre de l'État</i>	10.604,1	7.530,4	-28,99%	6.627,5	-11,99%
<i>Subventions des entités fédérées</i>	1.325,7	1.334,1	+0,63%	1.334,8	+0,05%
Inasti-Gestion globale	3.915,4	681,9	-82,58%	3.153,1	+362,40%
<i>Dotation ordinaire de l'État</i>	378,9	384,3	+1,43%	382,2	-0,55%

⁸⁵ En raison du choix laissé aux employeurs d'opter soit pour le chômage économique, partiellement financé par le FFE, soit pour le chômage pour force majeure non financé par le FFE et plus avantageux pour le travailleur, l'intervention du FFE s'avère moins élevée.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/ 53

<i>Dotation d'équilibre de l'État</i>	3.536,5	297,6	-91,58%	2.770,9	+831,08%
Inami-Soins de santé – dotations spécifiques de l'État	1.512,2	753,3	-50,19%	1.670,4	+121,74%
Régimes hors Gestion globale	537,9	505,2	-6,08%	488,8	-3,25%
<i>Dotation ordinaire de l'État</i>	447,8	421,6	-5,85%	408,4	-3,13%
<i>Subventions des entités fédérées</i>	90,1	83,6	-7,21%	80,4	-3,83%
Pensions publiques	12.318,0	12.617,8	+2,43%	12.254,1	-2,88%
Total	32.503,7	25.621,0	-21,18%	27.840,6	+8,66%

(1) L'ONSS-Gestion globale reçoit une dotation spécifique pour le financement des zones de police locale (158,8 millions d'euros), qui est comprise dans les moyens du fonds d'attribution 66.44.B.

Source : exposé général du budget initial et du budget ajusté 2021

Le montant recalculé de la dotation d'équilibre 2021 à l'Inasti-Gestion globale, inscrit à l'ajustement budgétaire, s'élève à 2.770,9 millions d'euros, soit une augmentation de 2.473,3 millions d'euros. Cette hausse couvre le déficit (avant révision de la dotation d'équilibre) de 2.264 millions d'euros et la correction de 209,3 millions d'euros, relative à la régularisation de la dotation d'équilibre de 2020⁸⁶.

Les dotations spécifiques à l'Inami-Soins de santé se composent en 2021 des éléments suivants :

- une dotation annuelle (398 millions d'euros) qui sera allouée, à partir de 2021, via le budget du SPF Sécurité sociale (et qui remplace les produits de la taxe sur les comptes-titres prévue dans le budget initial) ;
- une dotation pour la couverture des dépenses spécifiques liées à la crise de la covid-19 (931 millions d'euros), via le budget du SPF Sécurité sociale ;
- 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.

⁸⁶ En 2020, le montant liquidé à titre de dotation d'équilibre s'est élevé à 3.536,5 millions d'euros. Le montant définitif pour 2020, calculé en avril 2021, est de 3.745,8 millions d'euros. La différence, soit 209,3 millions d'euros, est incorporée à la dotation d'équilibre 2021.

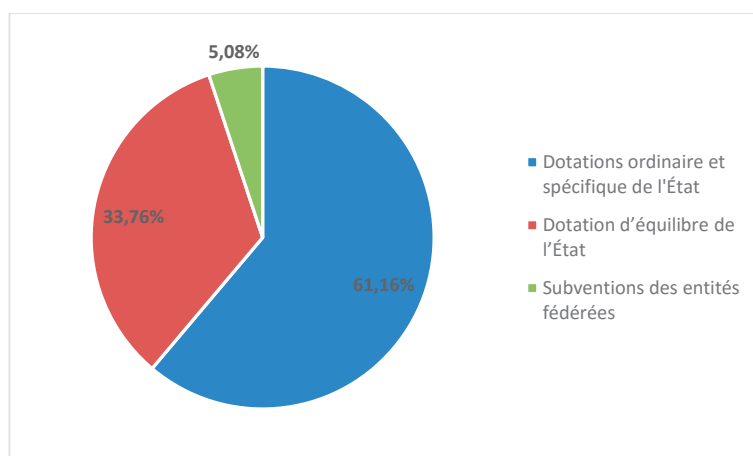


COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/ 54

La Cour des comptes fait observer que la dotation destinée à couvrir les dépenses liées à la crise de la covid-19, s'élève à 839,8 millions d'euros dans le budget général des dépenses⁸⁷, tandis que l'Inami mentionne 931 millions d'euros de recettes. La différence entre les deux montants (91,2 millions d'euros) s'explique par deux nouvelles mesures : le remboursement aux entités fédérées des frais liés aux centres de vaccination et l'octroi d'un soutien psychologique gratuit aux indépendants⁸⁸.

Comme il ressort du graphique suivant, la majeure partie des dotations et des subventions se composent des dotations ordinaires et spécifiques de l'État.

Graphique – Pourcentage des dotations et des subventions dans les projets d'ajustement du budget 2021, selon la nature de la source



Source : Cour des comptes

La Cour des comptes souligne qu'en raison de l'incertitude quant à l'évolution de la crise de la covid-19, la dotation d'équilibre et la dotation covid-19 spécifique à l'Inami risquent de dépasser en 2021 les montants estimés dans le budget ajusté.

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 19.723,3 millions d'euros, dont 12.576,8 millions d'euros prélevés sur la TVA,

⁸⁷ Section 24, SPF Sécurité sociale, allocation de base 24.58.48.42.20.05.

⁸⁸ Voir aussi la partie II, chapitre II, du présent rapport.



3.757,1 millions d'euros sur le précompte mobilier, 3.161,8 millions d'euros sur le précompte professionnel⁸⁹ et 227,6 millions sur les accises sur le tabac⁹⁰.

La diminution constatée (-424 millions d'euros), par rapport aux propositions initiales, provient principalement de la nouvelle taxe annuelle sur les comptes-titres, qui n'est plus affectée directement au financement alternatif (-398 millions d'euros).

En raison de la crise du coronavirus, des montants forfaitaires ont été retenus au niveau de la TVA et de précompte mobilier pour l'année 2021⁹¹, en attendant le retour à une situation économique normale.

Ces moyens sont alloués à l'ONSS, à hauteur de 16.882,7 millions d'euros (-342 millions d'euros par rapport à l'initial) et à l'Inasti, à hauteur de 2.840,6 millions d'euros (- 82 millions d'euros par rapport à l'initial).

Outre les recettes fiscales susmentionnées, le financement est également assuré par le Maribel social (119,6 millions d'euros) et par des cotisations spéciales de sécurité sociale (165,1 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, 20.008,1 millions d'euros.

4 Incidence de la crise de la covid-19 sur le régime des vacances annuelles des ouvriers

Le coût de la mesure relative à l'assimilation du chômage temporaire Covid de février à décembre 2020 dans le régime des vacances annuelles des ouvriers est estimé à 400 millions d'euros. Une subvention, à la charge du SPF Sécurité sociale, en faveur de l'Onva pour 93,6 millions d'euros, est inscrite à l'ajustement budgétaire. La différence sera supportée par un prélèvement sur les réserves propres de l'Onva en 2021.

⁸⁹ Pour la seconde année consécutive, un prélèvement devrait exceptionnellement être réalisé sur les recettes du précompte professionnel, afin de combler l'insuffisance des recettes TVA. La base légale pour 2021 doit cependant être encore adoptée.

⁹⁰ 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 s'est déjà produite en 2020.

⁹¹ Articles 42 et 43 de la loi-programme du 20 décembre 2020.



PARTIE III

Dépenses de l'Entité I

CHAPITRE 1

Aperçu général du budget général des dépenses

Le budget initial 2021, adopté le 22 décembre 2020, a déjà fait l'objet de deux ajustements. Le premier a été adopté le 22 avril 2021⁹², le deuxième, le 1^{er} avril 2021⁹³. Lors du contrôle budgétaire 2021, un troisième ajustement a été déposé.

À cette occasion, le SPF Bosa a requalifié les crédits destinés au financement de l'Union européenne (4,6 milliards d'euros, voir infra) et les a intégrés au sein des dépenses primaires⁹⁴.

Selon la nouvelle classification, les dépenses primaires s'élèvent à 72,2 milliards d'euros (crédits de liquidation), ce qui représente une augmentation de 3,8 milliards d'euros par rapport au budget initial 2021 (+5,5%).

1 Budget général des dépenses suivant la classification économique après le troisième ajustement du budget général des dépenses pour l'année 2021

Le projet de budget général des dépenses prévoit 106,2 milliards d'euros en crédits de liquidation dont 17,8 milliards d'euros pour le refinancement de la dette. Hormis ce refinancement, ces crédits s'élèvent à 88,4 milliards d'euros. Ils couvrent les dépenses primaires (72,2 milliards d'euros) et celles relatives à la gestion de la dette publique (16,2 milliards d'euros).

⁹² Doc. parl. Chambre DOC 55 1859/004. Voté le 22 avril 2021.

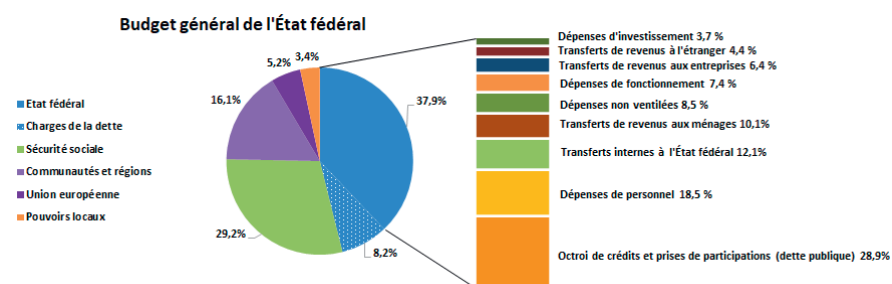
⁹³ Doc. parl. Chambre DOC 55 1875/004. Voté le 1^{er} avril 2021.

⁹⁴ Voir à ce propos la partie I-Chapitre 3-Financement de l'Union européenne.



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

Graphique – Budget général des dépenses de l'État fédéral



Hors transferts vers d'autres pouvoirs publics (47,6 milliards d'euros, 53,9%) et charges d'intérêt de la dette (7,2 milliards d'euros, 8,2%), les crédits de l'État fédéral s'élèvent à 33,5 milliards d'euros (37,9%), soit une progression de 2,5 milliards d'euros par rapport au budget initial 2021.

Ces 33,5 milliards d'euros sont consacrés en premier lieu aux octrois de crédits et prises de participation (9,7 milliards d'euros). L'augmentation de 1,4 milliard d'euros par rapport au budget initial 2021 résulte de la révision du montant consacré à l'achat de titres (+1,1 milliard d'euros) et de l'opération de couverture du taux de risque de change dans le dossier des avions militaires F-35 (240,5 millions d'euros).

Les transferts internes à l'État fédéral (4,1 milliards d'euros), de revenus aux ménages (3,4 milliards d'euros), aux entreprises (2,1 milliards d'euros) et à l'étranger (1,5 milliard d'euros) représentent 33 % des moyens propres de l'État fédéral.

Les moyens de subsistance (dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement) constituent 29,7 % des moyens propres et s'élèvent à 9,9 milliards d'euros au troisième ajustement 2021.

Les dépenses de personnel (18,5% des moyens propres de l'État fédéral) sont estimées à 6,2 milliards d'euros (+64,4 millions d'euros).

Les crédits de liquidation (7,4 % des moyens), prévus pour les dépenses de fonctionnement de l'État fédéral, s'élèvent à 2,5 milliards d'euros (+72,4 millions d'euros).

Enfin, les dépenses d'investissement prévues (3,7 % des moyens) diminuent de 50,7 millions d'euros et s'établissent à 1,2 milliard d'euros. Ils concernent principalement le ministère de la Défense (-70,5 millions d'euros), le SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement (+ 9,2 millions d'euros) et le SPF Bosa (+ 5,9 millions d'euros).

Les crédits prévus pour les dépenses dites « non ventilées » (dont les provisions) s'élèvent à 2,8 milliards d'euros (8,5% des moyens), en augmentation de 563,2 millions d'euros par



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/ 58

rapport au budget initial 2021. Cette augmentation s'explique par la révision à la hausse (+575,1 millions d'euros) de la provision « Covid-19 »⁹⁵ lors du deuxième ajustement 2021 et par une diminution de la provision interdépartementale (-11,9 millions d'euros) à l'occasion du contrôle budgétaire.

2 Mesures adoptées lors du contrôle budgétaire

Globalement, les mesures adoptées par le gouvernement fédéral⁹⁶, en ce compris les dotations d'équilibre de la sécurité sociale, augmentent les prévisions de dépenses de 3,3 milliards d'euros (en liquidation). Ce montant ne tient pas compte du refinancement de la dette, lequel diminuerait le montant des mesures du conclave de 253,5 millions d'euros par rapport au budget initial 2021 et limiterait l'augmentation des dépenses à 3,1 milliards d'euros.

3 Aperçu selon l'approche fonctionnelle des dépenses primaires et charges d'intérêt

3.1 Aperçu global des dépenses

Le regroupement fonctionnel répartit les administrations publiques selon la finalité de leurs tâches. Au sein de chaque cellule, les crédits sont présentés en fonction de la codification économique (SEC).

Outre les mesures du contrôle budgétaire stricto sensu, l'aperçu indique également les principales mesures adoptées à l'occasion des premier et deuxième ajustements 2021.

La cellule d'autorité et la cellule sociale bénéficient de 60,5 milliards d'euros de crédits de liquidation (83,8% des dépenses primaires). Ces crédits s'élèvent respectivement à 29 milliards d'euros et 31,5 milliards d'euros. Ces crédits sont susceptibles d'être augmentés compte tenu des montants inscrits aux provisions interdépartementales (368,4 millions d'euros) et « Covid-19 » (1,5 milliard d'euros).

⁹⁵ Section 06 – allocation de base 06.90.10.01.00.05 « Crédit provisionnel destiné à couvrir des dépenses concernant le renforcement des mesures prises ainsi que des initiatives nouvelles en matière de lutte contre le covid 19 ».

⁹⁶ Reprises dans les premier, deuxième et troisième ajustements.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/59

Tableau - Dépenses primaires et charges d'intérêt selon l'approche fonctionnelle (en millions d'euros)

Présentation fonctionnelle	Crédits d'engagement 2021						Crédits de liquidation 2021					
	Initial	Mesures ajustements			Troisième ajustement (CB)	Variation AJU3 / INI (%)	Initial	Mesures ajustements			Troisième ajustement (CB)	Variation AJU3 / INI (%)
	1er	2ème	3ème				1er	2ème	3ème			
Cellule d'autorité	30.048,0	30,0	6,0	221,9	30.306,0	0,9%	29.027,3	-105,0	6,0	112,0	29.040,3	0,0%
1 Personnel	5.752,2			54,1	5.806,3	0,9%	5.751,6			54,3	5.805,9	0,9%
2 Fonctionnement	2.187,1			31,5	2.218,6	1,4%	2.163,3			36,0	2.199,3	1,7%
3 Investissements	1.241,1			-131,7	1.109,5	-10,6%	1.279,1	-65,0		14,0	1.228,1	-4,0%
4 Dotations et subsides	19.073,1	30,0	6,0	-71,4	19.037,7	-0,2%	18.873,4	30,0	6,0	-70,2	18.839,2	-0,2%
5 Charges d'intérêt	27,1			27,1	27,1		27,1			27,1	27,1	
6 OCPP	724,2			80,4	804,6	11,1%	682,1	-70,0		84,4	696,5	2,1%
7 Dépenses non ventilées	1.023,3			258,9	1.282,1	25,3%	230,7			-6,5	224,2	-2,8%
8 Dépenses de la dette	20,0				20,0		20,0				20,0	
Cellule sociale	28.654,3	1.006,6	1.799,1	31.460,1	9,8%	28.654,5	1.006,6	1.797,5	31.458,6	9,8%		
1 Personnel	193,1		0,1	6,7	199,9	3,5%	193,1		0,1	6,7	199,9	3,5%
2 Fonctionnement	109,4		30,6	6,6	146,5	34,0%	110,1		30,6	6,3	146,9	33,5%
3 Investissements	3,4			0,0	3,4	0,1%	3,6			0,0	3,7	0,1%
4 Dotations et subsides	27.942,4	975,9	1.785,9		30.704,2	9,9%	27.941,8	975,9	1.784,6		30.702,3	9,9%
7 Dépenses non ventilées	406,1				406,1		406,0				406,0	
Cellule économique	4.722,4	105,0	173,7	-38,9	4.962,1	5,1%	4.751,7	105,0	173,7	-80,6	4.949,8	4,2%
1 Personnel	199,9			3,4	203,3	1,7%	199,9			3,4	203,3	1,7%
2 Fonctionnement	105,1			6,5	111,6	6,2%	109,2			-6,1	103,1	-5,6%
3 Investissements	4,7			0,3	5,0	6,4%	10,4			0,3	10,7	2,9%
4 Dotations et subsides	4.357,7	105,0	173,7	-49,1	4.587,3	5,3%	4.377,2	105,0	173,7	-78,2	4.577,7	4,6%
5 Charges d'intérêt	24,3				24,3		24,3				24,3	
6 OCPP	0,3				0,3		0,3				0,3	
8 Dépenses de la dette	30,4				30,4		30,4				30,4	
Provisions	1.694,2	380,5	-11,9	2.062,7	21,8%	1.637,2	575,1	-11,9	2.200,4	34,4%		
Provision interdépartementale	437,3			-11,9	425,4	-2,7%	380,4			-11,9	368,4	-3,1%
Provision Covid 19	906,9		380,5		1.287,3	42,0%	906,9		575,1		1.482,0	63,4%
Provision infrastructure	350,0				350,0		350,0				350,0	
Financement de l'Union européenne	4.377,3		178,0	4.555,3	4,1%	4.377,3		178,0	4.555,3	4,1%		
Total des dépenses primaires	69.496,2	135,0	1.566,8	2.148,2	73.346,2	5,5%	68.448,1	1.761,4	1.994,9	72.204,5	5,5%	
Gestion de la dette publique	14.879,8		1.333,8	16.213,6	9,0%	14.879,8		1.333,8	16.213,6	9,0%		
Fonctionnement	35,4			5,7	41,0	16,0%	35,4			5,7	41,0	16,0%
Dotations et subsides	5,7			0,0	5,7	0,6%	5,7			0,0	5,7	0,6%
Charges d'intérêt	7.279,1			-100,0	7.179,1	-1,4%	7.279,1			-100,0	7.179,1	-1,4%
Octroi de crédits et participations	7.559,6			1.428,1	8.987,7	18,9%	7.559,6			1.428,1	8.987,7	18,9%
Dépenses hors refinancement de la dette	84.376,0	135,0	1.566,8	3.482,0	89.559,8	6,1%	83.327,8	1.761,4	3.328,7	88.418,0	6,1%	
Refinancement de la dette	18.037,3			-253,5	17.783,8	-1,4%	18.037,3			-253,5	17.783,8	-1,4%
Total des dépenses	102.413,3	135,0	1.566,8	3.228,5	107.343,6	4,8%	101.365,2	1.761,4	3.075,3	106.201,9	4,8%	

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

Les crédits inscrits aux sections composant la cellule d'autorité⁹⁷ restent stables par rapport au budget initial 2021 (30 milliards d'euros en crédits d'engagement et 29 milliards d'euros en crédits de liquidation).

⁹⁷ Elle 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'intérêt de la dette publique (section 18), des



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/60

Toutefois, les crédits d'engagement et de liquidation en matière d'investissements connaissent une diminution de respectivement 131,7 millions d'euros (-10,6%) et 51 millions d'euros (-4%).

La diminution des crédits d'engagement a été décidée lors du conclave. Elle concerne principalement le ministère de la Défense. Par ailleurs, l'adoption du premier ajustement a diminué les crédits de liquidation de 64 millions d'euros. Suite aux mesures adoptées en conclave, ils ont ensuite été augmentés de 14 millions d'euros.

Par contre, les crédits d'engagement inscrits dans la provision pour les projets d'investissements (programme 06.41.1) augmentent de 250 millions d'euros.

3.3 Cellule sociale (31,5 milliards d'euros en engagement et en liquidation)

Les crédits des sections de la cellule sociale⁹⁸ représentent 43,6% des dépenses primaires de l'État fédéral. Par rapport au budget initial 2021, ces crédits (liquidation) augmentent de 2,8 milliards d'euros (+9,8%). Cette augmentation est le résultat de mesures adoptées lors du deuxième ajustement (+975,9 millions d'euros) et de celles du troisième ajustement (+1.784,6 millions d'euros), en matière de dotations et subsides.

La quasi-totalité des crédits (30,7 milliards d'euros) est consacrée aux dotations et subsides dont 28,3 milliards d'euros sont attribués au SPF Sécurité sociale et 1,5 milliard d'euros au SPP Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale.

Concernant le SPF Sécurité sociale, les crédits servent principalement à :

- honorer les pensions du secteur public (11 milliards d'euros) et de la SNCB (HR-Rail : 1 milliard d'euros) ;
- équilibrer la sécurité sociale (dotation d'équilibre pour les travailleurs salariés : 6,6 milliards d'euros, pour les travailleurs indépendants : 2,8 milliards d'euros) ;
- subventionner de manière générale la sécurité sociale pour les travailleurs salariés (2,2 milliards d'euros) ;
- verser les indemnités aux personnes handicapées (2,1 milliards d'euros) ;
- subventionner l'INAMI en vue de couvrir les dépenses spécifiques des établissements de soins, des établissements de réadaptation et d'assurance maladie liée à la pandémie de Covid-19 (839,8 millions d'euros – décision adoptée lors du deuxième ajustement) ;
- renforcer structurellement le financement des besoins en matière de santé (accord du gouvernement : 398 millions d'euros).

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).

⁹⁸ 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 moyens attribués au SPP Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale concernent le subventionnement des CPAS en matière de revenu d'intégration sociale (1,3 milliard d'euros) et en application de la loi du 2 avril 1965 (129,8 millions d'euros).

3.4 Cellule économique (4,9 milliards d'euros)

La majeure partie des crédits de cette cellule⁹⁹ est dédiée aux dotations et subsides pour Infrabel (1,6 milliard d'euros), la SNCB (1,5 milliard d'euros), la participation belge à l'Agence Spatiale Européenne (ESA) (257,2 millions d'euros), la concession de la distribution des journaux et périodiques (175,7 millions d'euros), bpost (107,8 millions d'euros) et le soutien aux projets stratégiques en matière de sécurité et de défense (105 millions d'euros).

Les crédits de liquidation de cette cellule augmentent de 198,1 millions d'euros par rapport au budget initial 2021. Alors que les premier et deuxième ajustements avaient augmenté les crédits de respectivement 105 millions d'euros et 173,7 millions d'euros, les mesures adoptées au troisième ajustement ont diminué les crédits d'engagement de 38,9 millions d'euros et les crédits de liquidation de 80,6 millions d'euros. Les crédits inscrits à la cellule économique représentent 6,9 % des dépenses primaires.

L'augmentation précitée des crédits de 105 millions d'euros résulte de la décision du Conseil des ministres du 26 février 2021 relative au projet *Horizontal Tail Production*. Ce projet concerne le financement des investissements nécessaires aux équipementiers situés en Belgique, qui produiront des pièces des avions militaires F-35. L'augmentation de 173,7 millions d'euros concerne, elle, les contributions au profit de la SNCB pour le transport intérieur de passagers (+148 millions d'euros), et d'Infrabel pour le réseau ferroviaire (+25,7 millions d'euros).

La diminution des crédits lors du troisième ajustement concerne principalement les dotations et subsides (-78,2 millions d'euros en liquidation). Il s'agit de la différence entre les diminutions effectives de crédits de 253,4 millions d'euros et l'adaptation à la hausse de certains crédits (175,2 millions d'euros).

Les diminutions de crédits concernent principalement la SNCB dont la dotation d'exploitation variable¹⁰⁰ baisse de 183,2 millions d'euros et la contribution de l'État fédéral pour le transport intérieur des voyageurs de 45 millions d'euros.

Les augmentations de crédits ont trait au remboursement des communautés flamande, française et germanophone en matière de licence 4G (72 millions d'euros¹⁰¹), à la révision de la contribution relative à l'infrastructure ferroviaire au profit d'Infrabel (+35,5 millions d'euros), à la couverture du déficit de production d'énergie renouvelable pour

⁹⁹ Elle est composée des SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie (section 32), Mobilité et Transports (hors amortissement et charges d'intérêt de la dette publique) (section 33) et du SPP Politique scientifique (section 46).

¹⁰⁰ Section 33, allocation de base 33.51.10.31.22.18.

¹⁰¹ 41,5 millions d'euros pour la Communauté flamande, 29,8 millions d'euros pour la Communauté française et 720 millions d'euros pour la Communauté germanophone.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/ **62**

l'année 2020 (29,3 millions d'euros¹⁰²) et à la subvention du métro nord (+14,8 millions d'euros), moyennant une réallocation de moyens au sein du fonds Beliris.

3.5 Provisions interdépartementales

Les moyens inscrits au programme 06.90.1 du budget général de l'État se répartissent entre trois crédits provisionnels, pour un montant total de 2,2 milliards d'euros en liquidation¹⁰³.

En 2020, les moyens prévus pour couvrir les dépenses liées à la crise sanitaire étaient repris dans la provision interdépartementale générale. Selon le SPF Bosa, ils ont été utilisés à concurrence de 1,8 milliard d'euros. Lors de la confection du budget initial 2021, le gouvernement a prévu une provision spécifique.

Le crédit provisionnel destiné à couvrir les dépenses visant à lutter contre la pandémie s'élève actuellement à 1,5 milliard d'euros. Il a fait l'objet d'une augmentation de 575,1 millions d'euros à l'occasion du deuxième ajustement du budget général des dépenses. Au 5 mai 2021, les transferts opérés à partir de cette provision s'élevaient à 531,8 millions d'euros.

La Cour des comptes constate que l'exposé général ne précise pas quelles dépenses le gouvernement envisage de couvrir au moyen de la provision Covid.

La Cour des comptes a obtenu une liste indicative des dépenses qui pourraient être couvertes par le biais des moyens encore disponibles sur cette provision (951,2 millions d'euros). Parmi les plus importantes, la Cour mentionne l'octroi de moyens supplémentaires en faveur des agences de voyages (250,0 millions d'euros), de l'entreprise Skeyes (110,0 millions d'euros), de la SNCB et d'Infrabel (108,5 millions d'euros). D'autres moyens visent notamment à couvrir la hausse attendue des revenus d'intégration (145,0 millions d'euros) et à financer les centres de vaccination (80,0 millions d'euros).

Par ailleurs, l'exposé général indique que dans un souci de transparence, ce crédit provisionnel n'intègre que « des dépenses difficiles à préciser d'avance » ou « des dépenses dont le montant exact est difficile à déterminer d'avance ». La Cour remarque toutefois que le montant de 110 millions d'euros, destiné à assurer la pérennité opérationnelle et financière de l'entreprise publique Skeyes (qui assure la sécurité du transport aérien), et inscrit dans la provision, a été neutralisé pour le calcul du solde de financement. Elle considère que ce montant aurait pu être directement inscrit à l'allocation de base adéquate¹⁰⁴. Par ailleurs, un

¹⁰² Section 32, allocation de base 32.42.50.35.20.01 « Transfert statistique d'une quantité définie d'énergie produite à partir de sources renouvelables avec un autre État membre ».

¹⁰³ D'autres crédits provisionnels, d'un montant plus réduit, sont repris dans le budget général des dépenses. Par ailleurs, un crédit provisionnel (1,2 milliard d'euros en engagement et 200 millions d'euros en liquidation) est repris au programme 06.41.1 pour la mise en œuvre du plan de relance et de résilience qui est financé par l'Union européenne. Ces moyens ne peuvent toutefois être transférés qu'au sein de ce même programme.

¹⁰⁴ Soit l'allocation de base 33.52.20.81.11.02.



cavalier budgétaire a été introduit par le deuxième ajustement pour permettre cette opération.

La Cour renvoie également à cet égard aux commentaires qu'elle formule ci-dessous sur le financement de la campagne de vaccination (point 4.3).

Les moyens inscrits dans la provision interdépartementale classique (368,4 millions d'euros) sont en diminution par rapport au budget initial (-11,9 millions d'euros). Une répartition indicative des besoins couverts par cette provision est reprise dans l'exposé général. L'adaptation de ce crédit provisionnel résulte avant tout de la suppression des moyens initialement prévus pour l'indexation (-58 millions d'euros) et de l'inscription de nouveaux moyens pour le revenu d'intégration sociale (+50 millions d'euros).

La Cour constate également que pour une partie de ces moyens, les bénéficiaires et le montant dû sont connus et qu'en conséquence, ces moyens auraient pu être directement inscrits aux allocations de base pour lesquelles ils sont destinés. Cette remarque s'applique aux 20 millions d'euros prévus pour la construction de l'école européenne à Evere (section 02) et aux 4,1 millions d'euros prévus pour la mise en place du système Tetra de la direction générale Personnes handicapées (section 24).

Enfin, les moyens inscrits dans la provision « nouvelles initiatives » sont inchangés par rapport au budget initial (350 millions d'euros). Les transferts, en provenance de cette provision, s'élèvent, au 5 mai 2021, à 187,9 millions d'euros.

3.6 Gestion de la dette

Charges d'intérêt

Les taux d'intérêt négatifs constatés sur les marchés financiers ont pour conséquence paradoxale qu'une augmentation du déficit budgétaire peut entraîner une baisse des charges d'intérêt. Dès lors que le déficit est financé en partie par des dettes à court et à moyen terme. L'Agence fédérale de la dette a recalculé les charges d'intérêt sur la base d'un solde net à financer de -25,21 milliards d'euros dans le budget ajusté au lieu de -10,90 milliards d'euros dans le budget initial. L'hypothèse de taux à 10 ans était de 0,01% dans le budget initial. Elle est de -0,03% dans le budget ajusté.

Les charges d'intérêt s'élèveraient après ajustement à 7,17 milliards d'euros au lieu de 7,27 milliards d'euros dans le budget initial, soit 0,1 milliard d'euros de moins.

Couverture des paiements en US dollars pour le F-35 et les drones

Afin de couvrir, contre le risque de change, une partie des dépenses en dollars américains de la Défense nationale pour les programmes F-35 et MALE¹⁰⁵, des dépenses et des recettes équivalentes sont prévues à un nouveau programme du budget général des dépenses et à un

¹⁰⁵ Drones Medium Altitude Long Endurance.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/64

nouvel article du budget des voies et moyens. Des articles sont également prévus pour imputer les gains ou pertes de change¹⁰⁶.

4 Remarques particulières

4.1 Section 16 – Ministère de la Défense nationale

Programme 16.50.2 – Renouvellement de l'équipement

Intérêts essentiels de sécurité

Lors du remplacement de la capacité de combat aérien, le gouvernement a décidé, en octobre 2018, de prévoir 277 millions d'euros¹⁰⁷ pour la protection des intérêts essentiels de sécurité (ci-après : IES). Par ailleurs, le gouvernement a prévu, pour le remplacement de la capacité de lutte anti-mines, 35,5 millions d'euros au titre d'aide IES (voir le tableau ci-dessous)¹⁰⁸.

Les IES visent à renforcer la base de défense technologique et industrielle belge et remplacent l'ancien système des compensations économiques, qui n'est plus autorisé par la Commission européenne.

L'aide IES fédérale aux entreprises concernées est octroyée par le biais d'avances récupérables. Les dépenses IES sont à la charge du budget de la Défense et sont imputées sous un code économique 8 (allocation de base 16.50.22.81.12.01). Le code SEC 8 (octroi de crédits et prises de participation dans des entreprises et institutions financières) n'a pas d'incidence sur le solde de financement SEC.

Tableau – Aperçu de l'aide IES telle que connue jusqu'à présent (allocation de base 16.50.22.81.12.01 – en millions d'euros)

Année	Crédit d'engagement		Crédit de liquidation		Remarque
	Alloué	Utilisé	Alloué	Utilisé	
2018	277,0	277,0	0,0	0,0	Aide IES F-35
2019	35,5	35,5	12,5	0,0	Aide IES lutte anti-mines au niveau des crédits d'engagement ; aide IES F-35 au niveau des crédits de liquidation

¹⁰⁶ Budget général des dépenses, programme 51.45.5 et budget des voies et moyens, titre I, section II, articles 86.70.06 et 86.70.07. Ces recettes et ces dépenses n'influencent pas le solde de financement.

¹⁰⁷ Loi du 21 décembre 2018 contenant le deuxième ajustement du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2018.

¹⁰⁸ Loi du 29 juillet 2019 ouvrant des crédits provisoires pour les mois d'août, septembre et octobre 2019.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/65

2020	0	0	45,8	2,4	3 dossiers d'aide IES F-35
2021	0	0	84,0	70,0	Premier feuillet d'ajustement 2021 : reventilation du crédit
2022			82,0		Estimation dans le budget initial 2021
2023			22,0		Estimation dans le budget initial 2021
2024			15,0		Estimation dans le budget initial 2021

(1) Voir Doc. parl., Chambre, 13 novembre 2020, DOC 55 1579/009, *Justification du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2021 – 16 Ministère de la Défense nationale*, p. 44.

Source : *Défense et Cour des comptes*

Dans le cadre du soutien financier des entreprises qui collaborent au projet IES *Horizontal Tail Production*¹⁰⁹, le gouvernement a, lors du premier feuillet d'ajustement du budget, transféré 135 millions d'euros du budget de la Défense vers celui des SPF Économie et Finances, dont 70 millions d'euros en provenance du crédit destiné à l'aide IES¹¹⁰. L'octroi de cette aide (sous la forme de subventions et d'une participation en capital – code SEC 5) entraîne une correction SEC négative de 70 millions d'euros sur le solde de financement.

La Défense estime provisoirement les liquidations dans les dossiers IES F-35 à 2,7 millions d'euros en 2021, mais souligne que le nombre de dossiers en 2021 est difficile à prévoir.

Imputation budgétaire de l'aide IES

Après l'aide au projet IES *Horizontal Tail Production*, le gouvernement maintient son intention de poursuivre l'aide aux dossiers IES au moyen d'avances récupérables.

La Cour des comptes attire l'attention sur le fait que les avances récupérables risquent d'avoir une incidence négative sur le solde de financement si le code SEC 8 était modifié. Le remboursement dépend en effet du succès du projet, si bien que le remboursement intégral des avances n'est pas garanti à 100 %. Les remboursements des avances ne peuvent pas dépasser le délai maximum du contrat d'aide, fixé à 30 ans à compter de sa signature.

¹⁰⁹ Il s'agit d'un projet proposé par Lockheed Martin pour la construction des gouvernails de profondeur pour les F-35 par des entreprises belges.

¹¹⁰ La Défense a diminué de 135 millions d'euros les moyens engagés en 2018 (277 millions d'euros) pour l'aide IES pour les F35.



4.2 Section 18 - SPF Finances

Par une loi du 20 juillet 2020¹¹¹, l'État belge a accordé sa garantie à la BEI au titre de la contribution de la Belgique au *European Guarantee Fund*, pour un montant maximum de 1,3 milliard d'euros.

Ce fonds, qui vise à octroyer en 2021 des prêts aux entreprises touchées par la crise du coronavirus, se caractérise par une exposition importante au risque financier. Les administrateurs de la BEI s'attendent à une perte équivalente à 20% des crédits octroyés par le fonds. Pour la Belgique, cette perte équivaldrait à 260 millions d'euros, d'ici 2037. Les frais liés à la gestion de ce fonds, sont par ailleurs estimés, pour la Belgique, à 85 millions d'euros durant la même période.

Le deuxième ajustement¹¹² du budget général des dépenses contient une disposition légale autorisant le gouvernement à utiliser, au moyen d'une redistribution, les crédits de personnel du SPF Finances, pour assurer, en cas d'urgence, le paiement immédiat, au fonds, des montants garantis par la Belgique et éviter ainsi toute atteinte à la crédibilité politique et financière du dispositif mis en place par l'Union européenne et la BEI dans la lutte contre le coronavirus.

La Cour indique que cette procédure nuit à la transparence du budget. Elle signale cependant que les crédits de personnel du SPF Finances sont généralement sous-utilisés et que les montants ainsi redistribués seront compensés par un transfert des moyens à partir de ceux repris dans la provision Covid-19.

4.3 Section 25 - SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement (SPF Santé publique)

Programme 25.52 2 – Gestion de crise

Le budget initial 2021 du SPF Santé publique ne contenait aucun crédit destiné à lutter contre la crise de la Covid-19. Les crédits étaient en grande partie repris dans la provision Covid-19.

Afin que le SPF Santé publique puisse honorer ses engagements, le gouvernement a majoré ces derniers mois les crédits d'engagement et de liquidation, à hauteur de respectivement 352,4 millions d'euros et 546,9 millions d'euros via :

¹¹¹ Loi portant octroi de la garantie de l'État dans le cadre des instruments mis en place au niveau de l'Union européenne pour atténuer les conséquences socio-économiques du COVID-19.

¹¹² Doc. Parl., Chambre, Projet de loi contenant le deuxième ajustement du Budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2021, Doc55 1875/001, 24 mars 2021.



- l'arrêté royal du 22 février 2021 portant première répartition de la provision Covid-19 : 295,6 millions d'euros de crédits d'engagement et 45,2 millions d'euros de crédits de liquidation¹¹³ ;
- l'arrêté royal du 29 mars 2021 portant deuxième répartition de la provision Covid-19 : 26,2 millions d'euros de crédits d'engagement et 471,1 millions d'euros de crédits de liquidation ;
- le deuxième ajustement du budget général des dépenses 2021 : 30,6 millions d'euros de crédits d'engagement et de liquidation.

Les dépenses du SPF Santé publique, liées à la Covid-19 ont été jusqu'à présent essentiellement financées à partir de la provision Covid-19 (94,4 % au niveau des liquidations)¹¹⁴.

Le présent projet d'ajustement du budget augmente les crédits destinés à lutter contre la crise de la Covid-19 de 8,1 millions d'euros¹¹⁵. Ce montant ne sera probablement pas suffisant pour honorer l'ensemble des obligations (en particulier au niveau des liquidations). Dans un calcul provisoire, le SPF Santé publique estime ses besoins en crédits d'engagement et de liquidation à 370,7 millions d'euros et 665,8 millions d'euros, dont respectivement 360,5 millions d'euros et 555,0 millions d'euros ont déjà été octroyés. Le SPF Santé publique devra donc avoir recours à la provision Covid-19 en cours d'année alors que la plupart des dépenses sont déjà établies. À ce sujet, la Cour des comptes renvoie aussi à l'observation qu'elle a formulée dans le cadre de l'examen des provisions interdépartementales.

98,6% des crédits de liquidation alloués sont inscrits à l'allocation de base 25.52.23.12.11.02 « vaccins, médicaments, moyens de protection, bioterrorisme » du programme 25.52.2 Gestion de crise¹¹⁶. Le SPF estime les crédits de liquidation nécessaires à 654 millions d'euros, dont 547,2 millions d'euros ont été octroyés¹¹⁷. Sur la base des données les plus récentes, le département utilisera ces crédits pour la liquidation du programme de vaccination

¹¹³ À l'exclusion des transferts aux organismes publics relevant de la section 25 (Sciensano : 0,2 million d'euros et AFMPS : 0,1 million d'euros) et des crédits de personnel et de fonctionnement supplémentaires destinés au renforcement du SPF (0,8 million d'euros).

¹¹⁴ Les tableaux du budget général des dépenses ne tiennent pas compte des reventilations et transferts des derniers mois. Ainsi, les tableaux du projet de loi mentionnent un crédit de 31,1 millions d'euros pour l'allocation de base 25.52.23.12.11.02 sous la colonne « Voté antérieurement ». Si l'on tient compte des transferts et des reventilations effectués à cette allocation de base, le crédit de liquidation dont dispose actuellement le département s'élève à 581,5 millions d'euros (sur la base des données de Fedcom).

¹¹⁵ À l'exclusion des augmentations de crédits destinés aux organismes publics relevant de la section 25 (Sciensano : 3,5 millions d'euros et AFMPS : 2,8 millions d'euros).

¹¹⁶ Quelques augmentations de crédits plus limitées figurent dans d'autres divisions organiques et programmes (personnel, consultants, ICT, etc.).

¹¹⁷ Dont 43,4 millions d'euros via l'arrêté royal du 22 février 2021, 469,8 millions d'euros via l'arrêté royal du 29 mars 2021, 30,6 millions d'euros via le deuxième feuillet d'ajustement et 3,5 millions d'euros via le présent projet de budget. Ce dernier ne mentionne qu'un montant de 34,6 millions d'euros à titre de crédit octroyé parce qu'il ne tient pas compte des transferts déjà accordés en provenance de la provision Covid-19.



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

(490,1 millions d'euros), le testing (65,8 millions d'euros), l'encours 2020 (58,2 millions d'euros, hors celui relatif aux vaccins) et la gestion des stocks (30,6 millions d'euros)¹¹⁸.

¹¹⁸ Les montants mentionnés sont indicatifs et se basent sur les dernières informations disponibles. Ils sont donc encore susceptibles de changer.



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

Les prévisions de dépenses ajustées en matière de pensions des travailleurs salariés (30.811,5 millions d'euros) diminuent de 640,4 millions d'euros (-2%) par rapport au budget initial. Cette évolution résulte notamment de :

- l'effet volume (-338 millions d'euros), principalement dû à une surévaluation de la croissance du nombre de pensionnés en 2021, lors de l'établissement du budget initial ;
- l'impact du report de l'indexation (-195,8 millions d'euros) ;
- la révision de la dépense liée au paiement des arriérés pour mineurs de fond, en raison de sa prise en charge partielle en 2020 (- 56,9 millions d'euros) ;
- la réévaluation de l'estimation du montant du pécule de vacances (-51,9 millions d'euros) en raison de la surévaluation du nombre de pensionnés.

Les prévisions de dépenses ajustées en matière de pensions publiques diminuent de 413,1 millions d'euros (-2,4%) pour atteindre 17.133,4 millions d'euros. Cette diminution est également imputable aux effets volumes (- 345,7 millions d'euros, actualisation du coût moyen et de l'évolution du nombre de bénéficiaires) et au report de l'indexation (- 48,4 millions d'euros).

Les prestations de l'Onem issue de l'ONSS Gestion globale présentent une augmentation de 893,6 millions d'euros par rapport au budget initial 2021 et atteignent 8.502 millions d'euros. Cette évolution s'explique par l'effet volume (-513,5 millions d'euros¹¹⁹), l'indice pivot (- 56,5 millions d'euros¹²⁰), les mesures liées à la crise sanitaire (+1.321 millions d'euros, voir ci-dessous), la prise en compte de la mesure relative à la réforme du statut social des artistes (+75 millions d'euros) et d'autres facteurs (+67,6 millions d'euros¹²¹).

Les prévisions de dépenses de prestations sociales de l'Inasti (hors enveloppe bien-être) sont réévaluées à 7.048,2 millions d'euros, soit une hausse de 2.186,3 millions d'euros (+45 %) par rapport au budget initial. L'augmentation est principalement due aux dépenses relatives au droit passerelle. En effet, ces dernières avaient été évaluées à hauteur de 7,6 millions d'euros lors du budget initial. Il s'agissait uniquement du droit passerelle « classique », aucun montant n'ayant été pris en compte pour la crise sanitaire. Lors du contrôle budgétaire, un montant complémentaire de 2.219,1 millions d'euros a été prévu pour le droit passerelle covid-19 (voir ci-dessous).

¹¹⁹ -442,5 millions d'euros pour le chômage, - 61,86 millions d'euros pour le chômage avec complément d'entreprise et - 9,2 millions d'euros pour le crédit-temps et les congés thématiques.

¹²⁰ - 49,4 millions d'euros pour le chômage, - 3,7 millions d'euros pour le chômage avec complément d'entreprise et - 3,3 millions d'euros pour le crédit-temps et les congés thématiques et -220 millions d'euros pour les cellules de mise à l'emploi.

¹²¹ Il s'agit de l'adaptation de l'allocation journalière moyenne sur la base des observations et du glissement entre catégories de chômage. +78,4 millions d'euros pour le chômage, -3,3 millions d'euros pour le chômage avec complément d'entreprise, -7,7 millions d'euros pour le crédit temps et les congés thématiques et 220 millions d'euros pour les cellules de mise à l'emploi.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/71

Enveloppe bien-être

Le montant de l'enveloppe bien-être 2021 pour la sécurité sociale, inscrit au budget ajusté, s'élève à 386,3 millions d'euros¹²², en augmentation de 23,9 millions d'euros par rapport à l'initial. Cette enveloppe se répartit entre 330,5 millions d'euros pour le régime des travailleurs salariés et 55,7 millions d'euros pour le régime des indépendants. Lors de l'établissement du budget ajusté, la répartition de cette enveloppe n'était pas encore connue et n'est donc pas ventilée entre les différentes branches.

Par ailleurs, la Cour relève que les montants repris dans l'exposé général ne correspondent pas à ceux proposés, le 13 avril 2021, par le gouvernement aux partenaires sociaux, (362,5 millions d'euros), ni à ceux sur lesquels les partenaires sociaux se sont accordés¹²³ (356,7 millions d'euros). Le tableau ci-dessous présente les principales différences identifiées.

Tableau X - Répartition de l'enveloppe bien-être 2021 (en millions d'euros)

	Exposé général	Proposition du gouvernement	Accord partenaires sociaux	Différence
	(1)	(2)	(3)	(1) - (3)
Régime des travailleurs	330,5	311,4	309,6	20,9
Régime des indépendants	55,7	51,1	47,1	8,6
<i>Sous-total sécurité sociale</i>	<i>386,2</i>	<i>362,5</i>	<i>356,7</i>	<i>29,5</i>
Assistance sociale	44,4	42,5	42,9	1,5
Total	430,6	405,0	399,6	31,0

Source : exposé général et avis du Conseil national du travail et du Conseil central de l'économie

Indexation

Selon les hypothèses retenues lors de l'ajustement budgétaire, l'indice-pivot ne devait pas être dépassé avant le mois de décembre 2021 et le relèvement des indemnités devait, en conséquence, avoir lieu au plus tôt en janvier 2022 (+2%).

Cependant, les dernières prévisions du Bureau Fédéral du Plan, publiées le 4 mai 2021, font état d'un probable dépassement de l'indice-pivot dès octobre 2021. L'augmentation éventuelle des prestations sociales, à partir de novembre 2021 (estimée à 240 millions d'euros) et des salaires de la fonction publique, à partir de décembre 2021, n'a donc pas été intégrée dans le cadre de l'ajustement.

¹²² Dans le budget général des dépenses, un montant complémentaire de 44,4 millions d'euros est prévu pour l'assistance sociale.

¹²³ Avis commun du Conseil national du travail et du Conseil central de l'économie du 19 avril 2021 ainsi que l'avis commun du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants et du Conseil central de l'économie du 30 avril 2021.



2 Incidence de la crise de la covid-19

2.1 Allocations de chômage

En date du 27 avril 2021, l'Onem a estimé à 1.624 millions d'euros, l'incidence budgétaire de la crise sanitaire pour 2021. Au niveau du budget initial, aucun montant n'avait été inscrit pour ces mesures (hormis pour le gel de la dégressivité, initialement évalué à 30,5 millions d'euros).

Plusieurs mesures venant légalement à échéance au 31 mars 2021 ont été prolongées de trois mois, sur la base des décisions du conseil des ministres. La législation doit encore être adaptée afin de légaliser leur application. Les prévisions de dépenses sont basées sur une mise en œuvre des mesures au cours des six premiers mois de l'année.

Chômage temporaire

Les principales mesures relatives au chômage temporaire sont présentées ci-après :

- simplification de la procédure de chômage temporaire en cas de force majeure (+ 1.168,9 millions d'euros) ;
- augmentation de 65 % à 70 % du taux de la rémunération journalière moyenne pour le calcul du montant journalier (+ 98,7 millions d'euros) ;
- augmentation de 5,63 euros du montant de l'allocation de chômage (+ 109,6 millions d'euros).

Autres mesures chômage

On notera principalement :

- le gel de la dégressivité des allocations (+ 127,8 millions d'euros) ;
- la préservation des droits des chômeurs qui souhaitent s'installer comme indépendant avec le maintien temporaire des allocations (+ 20,1 millions d'euros).

L'ajustement budgétaire ne prend pas en compte l'incidence des mesures prises ultérieurement par le gouvernement, ni la réévaluation des mesures existantes, effectuée par l'Onem en avril 2021. Ces éléments sont exposés ci-après, avec l'indication de leur coût tel qu'estimé par l'Onem :

- la variation de l'impact des mesures : + 253,7 millions d'euros (dont 245,5 millions d'euros pour les mesures covid-19) ;
- les nouvelles mesures prises dans le cadre du plan de soutien à l'horeca et des secteurs les plus impactés, pour 45,9 millions d'euros, à savoir :
 - l'extension de douze mois de la période de référence pour le calcul du chômage : +40 millions d'euros ;
 - l'utilisation du salaire le plus avantageux pour la base de calcul du chômage : +0,4 million d'euros ;
 - l'extension de l'octroi d'une prime de protection des chômeurs temporaires de longue durée aux salariés des métiers de contacts : +5,5 millions d'euros.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/73

Cela représente donc 299,6 millions d'euros de dépenses complémentaires qui ne sont pas reprises dans le projet d'ajustement budgétaire.

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

Le coût des mesures de soutien dans le cadre de la crise de la covid-19 sur les indemnités d'incapacité de travail est estimé à 184 millions d'euros en 2021.

La mesure introduite, en 2020, dans le régime des travailleurs salariés, relative à l'indemnité supplémentaire pour les travailleurs salariés en incapacité de travail à partir du 1^{er} mars 2020, a été prolongée jusqu'au 30 juin 2021. Depuis le 1^{er} janvier 2021, une condition supplémentaire a été introduite : le total de l'indemnité ordinaire et de l'indemnité supplémentaire ne peut pas dépasser 100 % du salaire perdu. Le coût de cette prolongation est estimé à 172 millions d'euros. Cette indemnité supplémentaire est accordée jusqu'au 30 juin 2021.

Les mesures suivantes ont été prises pour les travailleurs indépendants :

- 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 : 11,4 millions d'euros) ;
- le droit à une indemnité complète pour les indépendants qui doivent cesser temporairement leur activité à temps partiel (dépense estimée : 0,7 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 0,1 million d'euros).

L'indemnité de crise supplémentaire et l'indemnité en cas de cessation de l'activité à temps partiel sont octroyées aux indépendants en incapacité de travail jusqu'au 30 juin 2021. La limitation du droit aux indemnités pendant le mois où débute l'incapacité de travail pour les indépendants pouvant prétendre au droit passerelle, était en vigueur jusqu'au 31 janvier 2021.

2.3 Droit passerelle pour les travailleurs indépendants

L'estimation des dépenses, pour 2021, liées au droit passerelle covid-19, s'élève à 2.219,1 millions d'euros. Aucun montant n'avait été inscrit au budget initial. Ces dépenses ont été estimées pour le premier semestre 2021 et se déclinent principalement comme suit :

- la prolongation jusqu'au 30 juin 2021 du droit passerelle temporaire de crise, octroyant une indemnité mensuelle doublée. Le coût de la mesure est évalué à 1.618 millions d'euros ;
- le droit passerelle, accordé en raison d'une baisse de chiffre d'affaires d'au moins 40 % liée à la crise sanitaire, concerne tous les secteurs d'activités. Il est en vigueur du 1^{er} janvier au 30 juin 2021. Le coût de mesure est estimé à 100 millions d'euros par mois, soit 600 millions d'euros pour la période de référence. Néanmoins, les chiffres disponibles pour le premier trimestre 2021 font apparaître que le montant total octroyé est de 63



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

millions d'euros (237 millions d'euros de moins que l'estimation théorique). En conséquence, le budget dédié à cette mesure pourrait être surévalué ;

- le droit passerelle en cas d'interruption de courte durée, en raison d'une mise en quarantaine et /ou de soins apportés à un enfant, est d'application entre le 1^{er} janvier au 30 juin 2021, pour un coût estimé de 1,2 million d'euros.

L'entrée en vigueur du volet du nouveau mécanisme du droit passerelle, lié à une fermeture obligatoire, qui était prévue au 1^{er} février 2021 est postposée au 1^{er} juillet 2021, en raison de la prolongation du droit passerelle de crise, proposant une double indemnité aux indépendants des secteurs concernés.

2.4 Soins de santé

L'Inami réestime les dépenses relatives à la crise de la covid-19 pour 2021 à 1.438,9 millions d'euros, dont 217,8 millions d'euros de prestations au sein de l'objectif budgétaire et 1.221,2 millions d'euros de prestations spécifiques. Les dépenses estimées relatives à ces dernières augmentent de 809,3 millions d'euros par rapport aux estimations initiales (voir le tableau). Cette augmentation s'explique surtout par les dépenses supplémentaires relatives aux mesures particulières de protection (+311,3 millions d'euros), le remboursement des tests (+263,0 millions d'euros) et de nouvelles mesures (+194,2 millions d'euros). Ainsi, un montant de 80 millions d'euros est prévu pour l'intervention versée aux entités fédérées pour la coordination de la vaccination par les médecins dans le cadre de l'administration du vaccin contre la covid-19. Il s'agit d'indemnités forfaitaires, octroyées en fonction du nombre d'heures prestées par jour. Un montant estimé de 50,2 millions d'euros a aussi été prévu pour les tests rapides.

Tableau – Dépenses estimées en matière de soins de santé dans le cadre de la crise de la covid-19 (en millions d'euros)

	Budget initial 2021	Budget ajusté 2021
Prestations spécifiques	411,8	1.221,1
<i>Mesures et matériel de protection particuliers pour les prestataires de soins</i>	59,9	371,2
<i>Remboursement des tests ordinaires, des tests sérologiques, des tests rapides et des tests pour la détection de variants</i>	294,8	613,1
<i>Centres de triage et de prélèvement et financement des centres de prélèvement alternatifs</i>	50,4	104,1
<i>Intervention aux entités fédérées dans les frais d'organisation de la vaccination</i>	0,0	80,0



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/75

<i>Projet « groupes vulnérables » : soutien psychologique pour les indépendants</i>	<i>0,0</i>	<i>11,2</i>
<i>Autres prestations</i>	<i>6,7</i>	<i>41,5</i>
Prestations financées via l'objectif budgétaire	217,8	217,8
<i>Renforcement de l'offre de soins psychologiques</i>	<i>200,0</i>	<i>200,0</i>
<i>Élargissement des soins de santé mentale</i>	<i>16,7</i>	<i>16,7</i>
<i>Contrats de transport des patients depuis et vers les hôpitaux</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>
Total	629,6	1.438,9

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

L'Inami reçoit une dotation de 931 millions d'euros à la charge du budget général des dépenses pour financer les prestations spécifiques. Ce montant ne couvre pas la totalité des dépenses estimées pour 2021, parce que la dotation perçue en trop en 2020 a été déduite du montant dû pour 2021. L'Inami a reçu une dotation de 1.242 millions d'euros, en 2020, pour financer ces prestations. D'après les données connues au moment de la confection du budget, les dépenses s'élèvent à 951,8 millions d'euros¹²⁴ (soit 290,2 millions d'euros de moins que la dotation allouée). Dans le rapportage le plus récent sur la crise de la covid-19, l'Inami indique que les dépenses s'élèvent à 739,4 millions d'euros, tout en précisant que les dépenses de 2020 ne sont pas encore toutes connues.

2.5 Exonération de la cotisation annuelle vacances pour les ouvriers du secteur de l'horeca

Le Conseil des ministres a décidé, le 7 mai 2021, d'une exonération de la cotisation annuelle 2021 relative au régime de vacances des ouvriers dans le secteur de l'horeca. Le coût de cette mesure est estimé à 110 millions d'euros. Une subvention qui couvre intégralement ce montant devrait être versée par le SPF Sécurité sociale, en faveur de l'Onva. Le texte réglementaire permettant l'exonération n'est pas encore disponible. Par ailleurs, cette mesure n'a pas été intégrée dans l'ajustement budgétaire.

3 Examen des mesures du gouvernement

3.1 Inami-Soins de santé

À l'occasion de la confection du budget initial, le gouvernement a imposé une économie de 150 millions d'euros dans les dépenses relatives aux médicaments. Plusieurs mesures ont déjà été élaborées et sont entrées en vigueur en partie (économie estimée : 50 millions

¹²⁴ Rapport du comité de monitoring de mars 2021.



d'euros)¹²⁵. Entre-temps, l'Inami a pris des mesures supplémentaires qui entreront en vigueur dans le courant de l'année 2021. Ces mesures doivent conduire à une économie de 102 millions d'euros sur une base annuelle. L'économie prévue pour 2021 n'est pas connue.

Les mesures proposées comportent notamment :

- une augmentation de la rentabilité et l'utilisation plus performante du matériel pharmacothérapeutique (économie annuelle : 32,1 millions d'euros¹²⁶) ;
- la suppression des exceptions existantes aux diminutions de prix automatiques des anciens médicaments (*old drug cliff*, économie annuelle : 20 millions d'euros) ;
- une adaptation de la définition de la mesure « prescrire bon marché » pour les médicaments biologiques (économie annuelle : 10 millions d'euros) ;
- le renforcement de la diminution des prix, lors de la fixation du remboursement de référence (économie annuelle : 15,5 millions d'euros).

En outre, les estimations ont également été réduites de 10 millions d'euros en fonction de la tendance observée des dépenses.

L'Inami doit disposer de l'expertise nécessaire pour l'augmentation de la rentabilité. Les coûts d'acquisition de cette expertise sont estimés à 3,6 millions d'euros. D'après les notifications budgétaires du 2 avril 2021, ce budget est destiné au soutien externe et non au recrutement de personnel supplémentaire¹²⁷.

3.2 Chômage

Augmentation des minimas chômage :

Dans le cadre des notifications du 23 octobre 2020, le conseil des ministres a prévu une hausse annuelle de 1,125% des minimas chômage au cours de la période 2021 à 2024. La mesure devait entraîner une augmentation des dépenses budgétaires, à hauteur de 134 millions d'euros d'ici 2024, dont 35 millions d'euros en 2021.

Réduction du budget de missions (hors chômage) :

Le conseil des ministres du 23 octobre 2020 a imposé une diminution du budget de missions de l'Onem à partir de l'exercice 2022, à hauteur de 100 millions d'euros d'ici 2024, dont 25 millions d'euros en 2022. L'Onem a évalué l'effort budgétaire à une économie annuelle linéaire des dépenses de missions propres de 2% par rapport aux données provisoires de l'exécution du budget 2020.

¹²⁵ Loi-programme du 20 décembre 2020, articles 24, 25, 32 et 33.

¹²⁶ D'après les notifications budgétaires du 2 avril 2021, cette mesure doit permettre de réaliser une économie de 13,1 millions d'euros.

¹²⁷ Dans le texte, il est question d'1,3 million d'euros (qui est déduit de l'objectif budgétaire).



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/77

Le cabinet du ministre de l'Emploi avait indiqué qu'un plan stratégique serait élaboré en 2021, en vue d'une prise d'effet à partir de l'exercice budgétaire 2022, afin de répondre à l'objectif budgétaire susmentionné. Ce plan n'a pas encore été rédigé.

Par ailleurs, aucune donnée financière permettant de justifier l'évaluation pluriannuelle de la mesure n'a été communiquée à la Cour.

Réforme du statut des artistes

Le conseil des ministres du 23 octobre 2020 a décidé de la poursuite de la réforme du statut social des artistes, afin de valoriser l'ensemble des étapes de leur travail, incluant les phases de création, de publication et de vente. Le coût de la mesure avait été évalué à 75 millions d'euros par année, à partir de l'exercice 2021. La mesure était non répartie au budget initial mais a finalement été mise à la charge du budget de l'Onem dans le projet d'ajustement.

La Cour rappelle que l'adaptation de la législation est toujours en cours. Toutefois, l'estimation budgétaire de 75 millions d'euros à la charge de l'exercice 2021 n'a pas été adaptée. Le cabinet du ministre de l'Emploi confirme que le budget prévu en 2021 ne sera pas utilisé dans son intégralité, mais qu'une réallocation à des dépenses de gestion liées à la mise en application de la mesure est envisagée.



Cour des comptes

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021/78

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 aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2021



Goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 12 mei 2021)

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ ONTWERPEN VAN AANPASSING VAN STAATSBEGROTING 2021 / 2

INHOUD

INHOUD	2
Inleiding	5
DEEL I	6
Algemene Toelichting	6
1 Schematische voorstelling	6
Hoofdstuk 1	7
Algemene voorstelling van de Algemene Toelichting	7
1 Macro-economische parameters	7
2 Overeenstemming van de aangepaste begroting 2021 met het stabiliteitsprogramma 2021-2024	8
2.1 Europese begrotingscontext	8
2.2 Faciliteit voor herstel en veerkracht	9
2.3 Stabiliteitsprogramma 2021-2024	11
2.4 Aangepaste Algemene Toelichting 2021	12
3 Vorderingsaldo	14
3.1 Vorderingsaldo van België (Entiteit I en II)	14
3.2 Begrotings- en vorderingsaldo van de federale overheid	16
3.3 Begrotings- en vorderingsaldo van de sociale zekerheid	19
4 Structureel saldo	19
5 Met de federale overheid te consolideren instellingen	22
Hoofdstuk 2	23
Financiering van andere overheden	23
1 Financiering van de deelstaatentiteiten	23
2 Financiering van de sociale zekerheid	23
3 Financiering van de Europese Unie	24
3.1 Gewijzigde voorstelling van de cijfers	24
3.2 Algemene evolutie	24
3.3 Belasting op niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval (hierna: bijdrage "kunststof")	25

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ ONTWERPEN VAN AANPASSING VAN STAATSBEGROTING 2021 / 3

DEEL II	26
Ontvangsten Entiteit I	26
Hoofdstuk 1	26
Ontvangsten van de federale overheid	26
1 Algemene evolutie van de ontvangsten	26
2 Fiscale ontvangsten	27
2.1 Evolutie van de kasontvangsten	27
2.2 Basisraming door de FOD Financiën	28
2.3 Fiscale ontvangsten na het begrotingsconclaaf (ESR-basis)	30
2.4 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen	30
2.4.1 Herziening van de aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen	30
2.4.2 Aanvullende weerslag van de COVID-19-maatregelen	31
2.4.3 Aanvullende weerslag van het conclaaf van april 2021	37
3 Niet-fiscale ontvangsten	38
Hoofdstuk 2	42
Ontvangsten van de sociale zekerheid	42
1 Algemene evolutie van de ontvangsten	42
2 Eigen ontvangsten	42
2.1 Bijdragen van de RSZ-Globaal Beheer	44
2.2 Ontvangsten van het RSVZ	45
2.3 Stelsels buiten Globaal Beheer: ontvangsten van het Fonds Sluiting Ondernemingen (FSO)	46
3 Financiering van de sociale zekerheid door de overheden	46
3.1 Dotaties en toelagen van de overheden	46
3.2 Alternatieve financiering	49
4 Impact van de COVID-19-crisis op het stelsel van de jaarlijkse vakantie voor arbeiders	49
DEEL III	50
Uitgaven van Entiteit I	50
Hoofdstuk 1	50
Algemeen overzicht van de aangepaste algemene uitgavenbegroting 2021	50
1 Algemene uitgavenbegroting volgens de economische classificatie na de derde aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het jaar 2021	50
2 Bij de begrotingscontrole aangenomen maatregelen	52

3	Overzicht volgens de functionele benadering van de primaire uitgaven en intrestlasten	52
3.1	Globaal overzicht van de uitgaven	52
3.2	Autoriteitscel (29 miljard euro aan vereffeningen)	53
3.3	Sociale cel (31,5 miljard euro vastleggingen en vereffeningen)	54
3.4	Economische Cel (4,9 miljard euro)	55
3.5	Interdepartementale provisies	56
3.6	Schuldbeheer	57
4	Bijzondere opmerkingen	58
4.1	Sectie 16 – Ministerie van Landsverdediging	58
	Programma 16.50.2 – Vernieuwing van de uitrusting	58
4.2	Sectie 18 - FOD Financiën	60
4.3	Sectie 25 – FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (FOD VVVL)	60
	Programma 25.52 2 - Crisisbeheer	60
	Hoofdstuk 2	62
	Uitgaven van de sociale zekerheid	62
1	Algemene evolutie van de uitgaven	62
2	Impact van de COVID-19-crisis	64
2.1	Werkloosheidsuitkeringen	64
2.2	Uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid (werknemers en zelfstandigen)	65
2.3	Overbruggingsrecht voor zelfstandigen	66
2.4	RIZIV-Geneskundige Verzorging	67
2.5	Vrijstelling van de jaarlijkse bijdrage vakantie voor de arbeiders van de horecasector	68
3	Bespreking van de regeringsmaatregelen	68
3.1	RIZIV-Geneskundige Verzorging	68
3.2	Werkloosheid	69

Inleiding

In overeenstemming met artikel 54 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat en in het raam van zijn informatieopdracht inzake begrotingsaangelegenheden, bezorgt het Rekenhof de Kamer van Volksvertegenwoordigers zijn commentaar en opmerkingen waartoe het onderzoek van de ontwerpen van aanpassingen van de staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2021 aanleiding geeft¹.

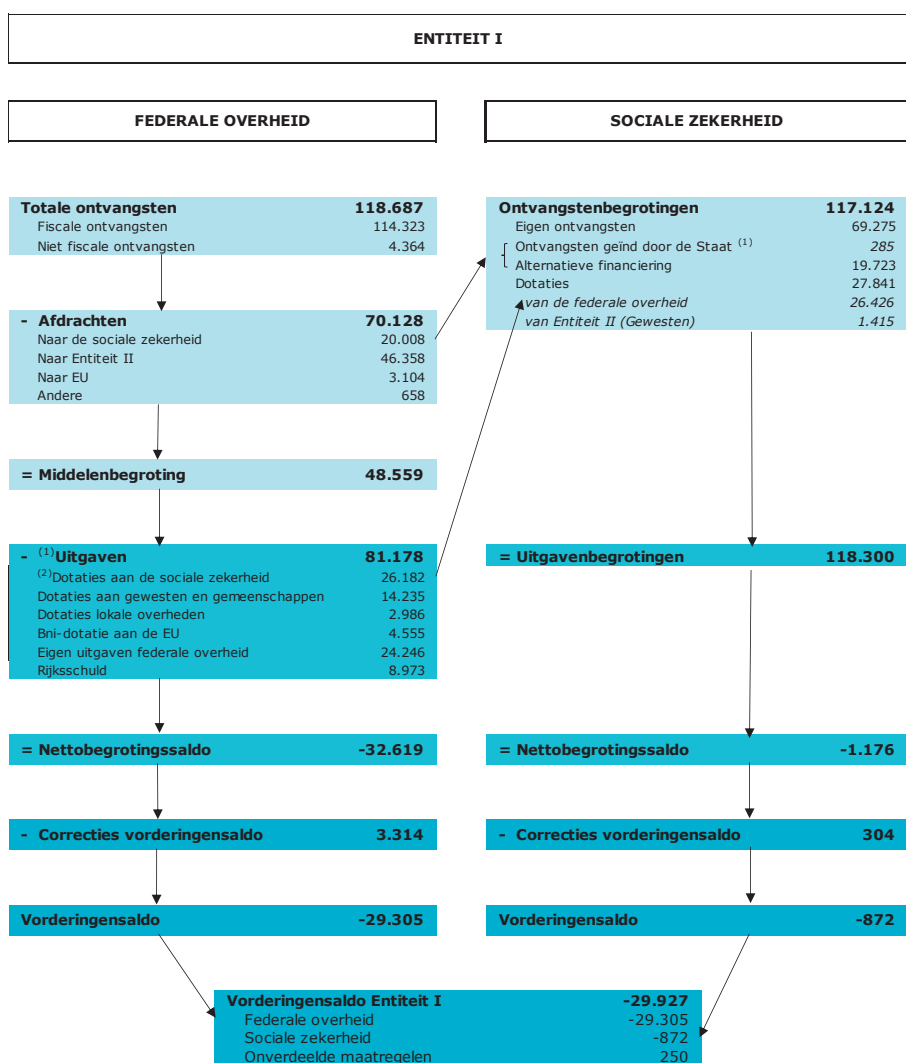
De Algemene Toelichting, de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting werden op 30 april 2021 ingediend bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

¹ *Parl. St. Kamer*, 30 april 2021, DOC 55 1919/001 (Algemene Toelichting), *Parl. St. Kamer*, 30 april 2021, DOC 55 1920/001 (middelenbegroting), *Parl. St. Kamer*, 30 april 2021, DOC 55 1921/001 (algemene uitgavenbegroting).

DEEL I

Algemene Toelichting

1 Schematische voorstelling



(1) Het betreft de uitgaven exclusief de aflossingen van de rijksschuld (17.784 miljoen euro) en exclusief de aankoop van effecten in het kader van het schuldbeheer (7.240 miljoen euro).

(2) Het verschil van 244 miljoen euro tussen de toevoegingen aan de sociale zekerheid optiek « federale overheid », te weten 26.182 miljoen euro, en optiek « sociale zekerheid », te weten 26.426 miljoen euro, is toe te schrijven aan het feit dat in dat laatste bedrag een toewijzing van 158 miljoen euro aan het pensioenfonds van de lokale politie, een toewijzing van 91 miljoen euro aan het RIZIV (bedrag vermeld bij de provisionele kredieten) en diverse technische correcties werden opgenomen.

HOOFDSTUK 1

Algemene voorstelling van de Algemene Toelichting

1 Macro-economische parameters

De regering baseert zich voor de aanpassing van de begroting 2021 op het verslag van het Monitoringcomité van 11 maart 2021². Dit verslag bevat de ramingen bij ongewijzigd beleid voor 2021. Het Monitoringcomité steunt zich op de macro-economische parameters van de economische begroting van 11 februari 2021 van het Federaal Planbureau (FPB). Het verslag bevat ook een meerjarenraming voor de jaren 2021 tot 2024 waarbij het Monitoringcomité zich ook steunt op de economische vooruitzichten 2021-2026 van 26 februari 2021 van het FPB³.

Economische groei

De terugval van de Belgische economie in 2020 bleef door een voorzichtig herstel in het najaar beperkt tot -6,2 % van het bbp (tegenover -7,4% van het bbp geraamd bij de opmaak van de initiële begroting). Het herstel zet zich in 2021 verder en het FPB raamt dat de Belgische economie in 2021 zal groeien met 4,1% (tegenover 6,5% van het bbp geraamd bij de initiële begroting). Na een groei van 3,5% van het bbp in 2022 zal de groei vertragen tot gemiddeld 1,4% voor de periode 2023-2026. Het FPB wijst er echter op dat de vooruitzichten onzeker zijn en afhankelijk zijn van het volledig onder controle krijgen van de coronapandemie.

Het FPB voorspelt dat de consumptie, de investeringen en de in- en uitvoer zich in 2021 grotendeels herstellen. De stijging van de consumptie zal het sterkst merkbaar zijn bij de particulieren (+6,1%). De stijging van de investeringen doet zich vooral voor bij de particulieren (+5,5%) en de overheid (+11,8%). De bedrijfsinvesteringen zullen pas vanaf 2022 significant evolueren (+1% in 2021 en +6,8% in 2022). Het in- en uitvoervolume zal overigens toenemen met respectievelijk +4,9% en +4,7% van het bbp. De netto-uitvoer blijft negatief en dit beperkt de groei.

Het FPB stelt dat het in zijn ramingen geen rekening houdt met het Belgisch Plan voor Herstel en Veerkracht (PHV). Het Europese coronaherstelfonds (de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht van het *NextGenerationEU*-herstelplan) stelt hiervoor in de periode 2021-2026 5,9 miljard euro ter beschikking van België (dit is ruim 1,2% van het Belgisch bbp van 2021). Recent raamde het FPB dat door de realisatie van het investeringsluik van het PHV de groei in 2021-2026 gemiddeld 0,14% van het bbp hoger zal zijn⁴. Het FPB raamt de positieve impact ervan op het vorderingssaldo van 2021 op 263 miljoen euro. Het ontwerp van aangepaste

² Monitoringcomité, 11 maart 2021, *Actualisatie 2021, Meerjarenraming 2021-2024*.

³ Het FPB zal de definitieve versie hiervan in juni 2021 publiceren.

⁴ FPB, 28 april 2021, *Macro-economische en budgettaire effecten van het ontwerp van nationaal plan voor herstel en veerkracht - Rapport aan de staatssecretaris voor Relance en Strategische Investerings*.

begroting houdt hiermee geen rekening. Ook houdt de raming van het FPB geen rekening met het hervormingsluik van het PHV, noch met het effect van andere binnen- en buitenlandse relanceplannen.

De door het FPB geraamde groei voor 2021 stemt quasi overeen met de raming van de Europese Commissie van februari 2021 (+3,9% van het bbp).

Inflatie

In zijn economische begroting van februari 2021 raamt het FPB de toename van de consumptieprijsindex voor 2021 op 1,3% en van de gezondheidsindex op 1,1% en schat het dat de spilindex in januari 2022 zal worden overschreden. Het ontwerp van aangepaste begroting houdt hiermee rekening.

Volgens de meest recente maandelijks inflatievooruitzichten (van 4 mei 2021) van het FPB zal de spilindex nochtans al in oktober 2021 worden overschreden. In die veronderstelling zouden de sociale uitkeringen en de wedden van het overheidspersoneel met 2% worden opgetrokken in respectievelijk november en december 2021, wat zou leiden tot een stijging van de uitgaven met ongeveer 267 miljoen euro.

Tewerkstelling

Het FPB raamt dat de binnenlandse werkgelegenheid in 2021 afneemt met 0,6% (29.900 personen). De werkgelegenheidsgraad van de 20- tot en met 64-jarigen zal hierdoor dalen tot 70% (dit zijn 4.941.500 personen) en zal daarna geleidelijk terug stijgen.

De werkloosheid neemt in 2021 toe met 9,6% (d.i. met ongeveer 48.000 personen extra tot 545.900 personen in totaal), en zal vanaf 2023 terug dalen.

2 Overeenstemming van de aangepaste begroting 2021 met het stabiliteitsprogramma 2021-2024

2.1 Europese begrotingscontext

Wegens de economische crisis en de gezondheidscrisis hebben de Europese instanties in maart 2020 de algemene ontsnappingsclausule geactiveerd waarin het stabiliteits- en groeipact voorziet. Die clausule heeft niet tot gevolg dat de Europese mechanismen voor toezicht op de nationale overheidsfinanciën worden opgeschort, maar biedt de lidstaten de mogelijkheid om tijdelijk af te wijken van het begrotingstraject dat ze normaal gezien moeten volgen. De lidstaten mogen aldus alle maatregelen nemen die nodig worden geacht om de pandemie te bestrijden en om hun economie te steunen. Die maatregelen mogen de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op middellange termijn evenwel niet in het gedrang brengen. Het moet mogelijk zijn de maatregelen op te heffen wanneer de omstandigheden die er de aanleiding toe waren, verdwenen zijn.

Op 3 maart laatstleden pleitte de Europese Commissie ervoor de algemene ontsnappingsclausule te handhaven in 2022 en te desactiveren in 2023. De Commissie zal zich evenwel soepel opstellen lidstaten die nog niet opnieuw het niveau van economische bedrijvigheid van december 2019 zouden hebben bereikt. Die voorstellen moeten nog worden bevestigd door de Europese Raad, tijdens het Europees Semester in het voorjaar van 2021.

Op korte termijn heeft de Commissie aanbevolen dat de lidstaten hun beleid ter ondersteuning van de economie in 2021 zouden voortzetten, gezien de hoge risico's die zouden voortvloeien uit een voortijdige stopzetting van de ingevoerde maatregelen. Vanaf volgend jaar zou de steun geleidelijk aan worden afgebouwd, op voorwaarde dat de toestand van de economie dat toelaat. De afbouw van de steun moet gepaard gaan met maatregelen voor herstel en veerkracht van de economie, vooral op het vlak van de bevordering van de werkgelegenheid en van investeringen. Tijdens het volgende Europees Semester zal de Europese Commissie preciseren aan de hand van welke elementen ze gaat beoordelen in hoeverre de lidstaten gevolg hebben gegeven aan die aanbevelingen.

In haar persbericht preciseert de Europese Commissie niet in welke mate de desactivering van de algemene ontsnappingsclausule vanaf 2023⁵ voor de lidstaten de verplichting zal inhouden om opnieuw de vier begrotingscriteria in acht te nemen die in normale omstandigheden vereist zijn⁶, in essentie wegens de significante verslechtering van de overheidstekorten en -schuldgraad alsook vanuit de wil om investeringen te promoten.

In dat opzicht herinnert het Rekenhof eraan dat de Europese Commissie in februari 2020 was beginnen nadenken over een aantal vragen over de implementatie van het Europese begrotingskader. Die hadden meer bepaald betrekking op een verdeling van de uitgaven die weinig bevorderlijk is voor groei en investeringen, en op de tekortkomingen die voortvloeien uit een Europees begrotingsbeleid dat uitsluitend de nationale beleidslijnen coördineert. Gezien de algemene economische context is die denkoefening momenteel opgeschort. De gemeenschappen en de gewesten hebben van hun kant in het stabiliteitsprogramma 2021-2024 gesteld dat de inpasbaarheid van hun investeringsprojecten in de door de Commissie opgelegde begrotingsdoelstellingen problematisch zou kunnen zijn⁷.

De Europese Commissie had ook de wens geformuleerd dat de lidstaten de kwaliteit van hun overheidsfinanciën zouden verbeteren, meer bepaald door sommige uitgaven grondig te onderzoeken (*spending reviews*). Punt 6.4 van het stabiliteitsprogramma geeft een overzicht van de lopende projecten voor alle Belgische overheden. Bij Entiteit I zouden drie pilootprojecten klaar moeten zijn tegen 30 juni 2021⁸.

2.2 Faciliteit voor herstel en veerkracht

Zoals reeds vermeld, werd aan de lidstaten gevraagd voorrang te geven aan uitgaven die het herstel van de economie beogen en die ervoor moeten zorgen dat de economie beter bestand is tegen economische schokken. De Commissie besteedt daarbij bijzondere aandacht aan investeringsprojecten op het vlak van mobiliteit, ecologische transitie en digitalisering.

Het instrument "Faciliteit voor herstel en veerkracht" (*Recovery and Resilience Facility*) dat in juli 2020 door de Europese Raad werd goedgekeurd, kadert in die demarche. De faciliteit

⁵ Communication from the Commission to the Council. One year since the outbreak of COVID-19: fiscal policy response.

⁶ Traject naar een structureel evenwicht, beperkte evolutie van de netto primaire uitgaven, ritme van schuldafbouw, nominaal financieringstekort beperkt tot 3% van het bbp.

⁷ In tegenstelling tot de federale Staat neutraliseren de deelstaateniteiten hun investeringsuitgaven bij het bepalen van hun begrotingsinspanning. De Europese autoriteiten hebben die neutralisering niet gevalideerd.

⁸ Die projecten hebben betrekking op de vrijstelling van de betaling van bedrijfsvoorheffing, op de impact van het veralgemeende telewerk en op het zorgbeleid.

wordt gefinancierd door de eigen middelen van de Europese Unie te verhogen⁹ en heeft tot doel openbare investeringsprojecten te promoten in de drie al vermelde domeinen. Het voor België bestemde deel bestaat uit 5,9 miljard euro aan subsidies en 32,8 miljard euro aan leningen. Vooralsnog hebben de federale overheid noch de deelstaatentiteiten te kennen gegeven van die leningen gebruik te willen maken¹⁰.

Om die 5,9 miljard euro te bekomen, moet een lijst worden opgesteld van openbare investeringsprojecten die beantwoorden aan de door de Europese Unie opgelegde voorwaarden. Die lijst werd ingediend op 30 april laatstleden en zal de komende maanden door de Commissie worden onderzocht. Voor alle overheidsniveaus samen zullen de voor België verwachte sommen 1 à 1,5 miljard euro per jaar bedragen tussen 2021 en 2024. Vervolgens dalen ze, om uiteindelijk definitief te verdwijnen in 2027.

Meer algemeen hebben de Belgische overheden de ambitie om het niveau van hun investeringsuitgaven stevig te verhogen, van 12 miljard euro in 2020 (2,6% van het bbp) naar 20,8 miljard euro op jaarbasis in 2030 (4% van het bbp). Die verhoging, waarvan nog niet is bepaald hoe ze zal worden gefinancierd, kadert in de aanbevelingen die de Europese Commissie op 3 maart 2021 formuleerde en die de Hoge Raad van Financiën opnam in zijn advies van april 2021. Zoals reeds vermeld, houdt de Algemene Toelichting met de terugverdieneffecten van die optrekking geen rekening.

Het deel van de faciliteit voor herstel en veerkracht dat naar de federale overheid vloeit, bedraagt 1,2 miljard euro. Het is eerst en vooral bestemd voor beleidsmaatregelen inzake vervoer (425 miljoen euro), en meer in het bijzonder het spoorvervoer, en voor beleidsmaatregelen inzake digitalisering (400 miljoen euro).

Daartoe werd in de algemene uitgavenbegroting (programma 06.41.1) een specifiek begrotingsfonds gecreëerd. De regering mag voor 1,2 miljard euro aan investeringsuitgaven vastleggen zodra de lijst met projecten door de Europese Commissie is goedgekeurd, zonder te moeten wachten tot de bijbehorende subsidies zijn gestort. De uitgaven kunnen echter pas worden vereffend naarmate de subsidies worden ontvangen.

Bovenop de Europese financiering besliste de regering op 2 april 2021 om de komende jaren 328 miljoen euro aan nieuwe investeringen te doen. De gekozen projecten betreffen de renovatie van gebouwen door de Regie der Gebouwen (170 miljoen euro), de bouw van militaire kwartieren (100 miljoen euro) en de aankoop voor nieuwe scanners voor de douanediensdiensten (58 miljoen euro). In de aangepaste ontwerp-begroting werd voor 25,1 miljoen euro aan kredieten ingeschreven, waarvan 23,9 miljoen euro voor de aankoop van scanners.

Tot slot herinnert het Rekenhof eraan dat de regering binnen de FPIM een Transformatiefonds met een dotatie van 750 miljoen euro oprichtte voor de promotie van privé-investeringen en investeringen in de duurzame economie. In de algemene uitgavenbegroting is een krediet van 500 miljoen euro ingeschreven (programma 18.61.0).

⁹ Diverse Europese landen moeten die optrekking nog valideren.

¹⁰ De Belgische overheden hebben evenwel gebruik gemaakt van de leningen van het Europese programma SURE. In die context werd 6,2 miljard euro ontvangen. Op 1 april 2021 keurde de Kamer van Volksvertegenwoordigers een wetsvoorstel goed houdende instemming met het samenwerkingsakkoord dat in dat kader werd gesloten (*Parl. St. Kamer*, 10 maart 2021, DOC 55 1827/001).

Dat krediet werd nog niet naar dat fonds getransfereerd. De resterende 250 miljoen euro zal in de loop van 2022 worden gestort.

2.3 Stabiliteitsprogramma 2021-2024

België diende zijn stabiliteitsprogramma 2021-2024 in bij de Europese Commissie op 30 april 2021. Daags voordien, op 29 april 2021, was het voorgelegd aan de interministeriële conferentie van de ministers van Financiën.

Het programma omvat een begrotingstraject op middellange termijn. Dat traject berust niet op de aanbevelingen in het advies van de Hoge Raad van Financiën van april 2021¹¹. De Belgische overheden waren immers van oordeel dat geen gevolg kon worden gegeven aan die aanbevelingen, gezien de economische onzekerheid als gevolg van de pandemie.

Volgens dat traject zou het nominale vorderingensaldo van alle Belgische overheden tussen 2021 en 2024 evolueren van -36,6 miljard euro (-7,7% van het bbp) naar -19,5 miljard euro (-3,7% van het bbp). Het structureel saldo zou in diezelfde periode evolueren van -28,7 miljard euro (-6,1% van het bbp) naar -19,7 miljard euro (-3,7% van het bbp).

De overheidsschuld zou evolueren van 116,3% van het bbp in 2021 naar 117,4% van het bbp in 2024. De interestlasten, daarentegen, zouden in diezelfde periode blijven dalen, van 1,7% naar 1,2% van het bbp.

Voor Entiteit I (federale Staat en sociale zekerheid) wordt tussen 2021 en 2024 een structurele verbetering verwacht van 8,6 miljard euro (2,1% van het bbp). Eind 2024 zou het resterende structurele tekort 14,3 miljard euro bedragen (-2,7% van het bbp).

Op verzoek van de Europese Commissie worden de maatregelen ter bestrijding van de pandemie en ter ondersteuning van de economie meegeteld bij de bepaling van het structureel saldo, ondanks het feit dat het om tijdelijke maatregelen gaat. Dat verklaart grotendeels de structurele verbetering die in 2022 wordt verwacht (6,8 miljard). Die verbetering zal beperkter zijn in 2023 (1,4 miljard euro) en in 2024 (0,4 miljard euro).

Het begrotingstraject 2021-2024 van Entiteit I (tabel 5) strookt met de meerjarengegevens in de Algemene Toelichting (tabel 23). Die laatste werden opgesteld na verwerking van alle maatregelen die werden goedgekeurd bij de opmaak van de initiële begroting, bij de laatste begrotingscontrole en bij de eerste twee aanpassingen.

Het Rekenhof vermeldt in dat opzicht dat de regering bij de initiële begroting 2021 niet enkel het principe van een vaste jaarlijkse inspanning van 0,2% had goedgekeurd, maar ook het principe van een bijkomende jaarlijkse inspanning van 0,2% van het bbp (nagenoeg 1 miljard euro) tussen 2022 en 2024, zonder evenwel nadere uitvoeringsregels te bepalen. De vaste jaarlijkse inspanning werd opgenomen in het meerjarentraject van Entiteit I. Wat de variabele jaarlijkse inspanning betreft, preciseert het Rekenhof dat de regering had

¹¹ De Hoge Raad van Financiën had twee trajecten aanbevolen. Het eerste beoogde voor alle overheden samen een structureel saldo van -3,5% van het bbp in 2024, het tweede beoogde een saldo van -3,2%. Het stabiliteitsprogramma beoogt een structureel saldo van -3,7%.

aangegeven dat ze deze zou implementeren voor zover ze dat mogelijk achtte, in functie van de economische omstandigheden.

Het Rekenhof herinnert er ook aan dat de regering in de initiële begroting 2021, steunend op de politieke ambitie om de werkgelegenheidsgraad van de actieve bevolking op te trekken tot 80% tegen 2030, had geraamd dat de verwachte terugverdieneffecten van dat activeringsbeleid 400 miljoen euro zouden bedragen in 2024. Die raming was echter louter gebaseerd op een extrapolatie op grond van een studie die het FPB in 2016 uitvoerde. De regering wil aan het Planbureau vragen de terugverdieneffecten jaarlijks te monitoren.

In de initiële begroting 2021 had de ministerraad de verwachte terugverdieneffecten van de strijd tegen de sociale dumping en tegen de sociale en fiscale fraude overigens op 200 miljoen euro geraamd in 2021 en op 1 miljard euro in 2024. Om tot die bedragen te komen, moest evenwel een specifiek actieplan worden geïmplementeerd. Het Rekenhof stelt nochtans vast dat het college *ad hoc* dat met die opdracht werd belast, vooralsnog geen actieplan heeft bepaald. Het heeft zelf geen informatie ontvangen aan de hand waarvan het zich ervan zou kunnen vergewissen dat de begrotingsdoelstelling in kwestie effectief zal worden bereikt. Het stelt tevens vast dat de Algemene Toelichting geen indicatie verschaft over de manier waarop de 200 miljoen euro die in 2021 wordt verwacht, zal worden verdeeld over de fiscale en sociale instellingen en sectoren.

Het stabiliteitsprogramma omvat ook een begrotingstraject voor Entiteit II (gemeenschappen, gewesten en plaatselijke besturen). Volgens dat traject zou het structureel saldo van Entiteit II tussen 2021 en 2024 dalen van -1,2% van het bbp tot -1% van het bbp. Het traject werd opgesteld op basis van de begrotingstoestand bij ongewijzigd beleid van deze overheden, zoals die in februari 2021 werd geraamd door het FPB, waarop een jaarlijkse inspanning van 0,07% van het bbp werd toegepast.

Het Rekenhof herinnert eraan dat de Europese Commissie al meermaals het gebrek aan begrotingscoördinatie tussen de Belgische overheden heeft bekritiseerd. Het stelt in dat opzicht vast dat de verschillende overheden die Entiteit II vormen, louter akte hebben genomen van het traject van het stabiliteitsprogramma, dat het traject in kwestie slechts een indicatieve waarde heeft en dat die diverse overheden niet tot een formeel akkoord kwamen over de verdeling van de reeds vermelde jaarlijkse inspanning van 0,07% van het bbp.

2.4 Aangepaste Algemene Toelichting 2021

Artikel 53 van de wet van 22 mei 2003 bepaalt dat er een begrotingscontrole moet worden georganiseerd in de loop van het jaar. Gewoonlijk gebeurt dat door een aanpassing in te dienen met daarin alle maatregelen die de regering tijdens het begrotingsconclaaf heeft genomen. De economische omstandigheden en de gezondheidscrisis hebben de regering ertoe gebracht dat traditionele schema niet te volgen in 2021.

Zo werd het begrotingsconclaaf voorafgegaan door de indiening van twee begrotingsaanpassingen die op 1 en 22 april 2021 werden goedgekeurd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers¹². De regering heeft die anticipatie verantwoord door te stellen dat de benodigde financiële middelen voor de strijd tegen de pandemie en voor de steun aan de economie snel beschikbaar moesten zijn. Het onderzoek van die aanpassingen heeft

¹² Parl. St. Kamer, 2021, DOC 55 1859/001 en 1875/001.

uitgewezen dat de kredietverhoging van 1,8 miljard euro effectief en uitsluitend betrekking heeft op die twee doelstellingen¹³.

De aldus toegekende kredieten bieden de regering meer bepaald de mogelijkheid de specifieke uitgaven van het RIZIV als gevolg van de gezondheidscrisis te financieren (839 miljoen euro) en de uitzonderlijke verliezen van de NMBS en van Infrabel te compenseren (173,7 miljoen euro). Bovendien werd de COVID-provisie met 575,1 miljoen euro bij de vereffeningen en met 380,5 miljoen euro bij de vastleggingen verhoogd.

De begrotingscontrole werd afgerond op 2 april 2021 en de impact van de beslissingen die na afloop van de controle werden genomen, is vrij beperkt (-56 miljoen euro).

Vervolgens besliste de regering om de subsidies aan de sociale zekerheid met 1,9 miljard euro te verhogen. Die verhoging vloeit hoofdzakelijk voort uit de aanpassing van de evenwichtsdotaties aan de socialezekerheidsstelsels, voor in totaal 1,6 miljard euro. De notificaties van het conclaaf maken geen melding van die verhogingen, die zijn opgenomen in het derde begrotingsontwerp.

Meer recent heeft de ministerraad van 23 april 2021 nieuwe maatregelen genomen ten voordele van de horeca. De globale impact van die maatregelen wordt geraamd op 837,8 miljoen euro, waarvan 449,6 miljoen euro in de vorm van verminderde fiscale ontvangsten (vooral btw-ontvangsten) en 388,2 miljoen euro aan sociale maatregelen. Zoals reeds vermeld, heeft de regering niet de tijd gehad om die gegevens op te nemen in de Algemene Toelichting.

De regering stelt tot slot in de Algemene Toelichting dat nieuwe begrotingsaanpassingen zullen worden ingediend bij het parlement, als de gezondheidscrisis of de economische omstandigheden daartoe nopen.

In de initiële begroting was het vorderingensaldo van Entiteit I op -25,0 miljard euro geraamd (-5,2% van het bbp). Volgens de Algemene Toelichting van de aangepaste begroting zou dat saldo -29,9 miljard euro bedragen (-6,3% van het bbp), waarbij de maatregelen waartoe de ministerraad van 23 april 2021 besliste en de positieve impact van het Belgisch herstelplan (zie punt 2 van dit hoofdstuk) buiten beschouwing zijn gelaten.

Die verslechtering is in de eerste plaats het gevolg van de bijkomende socialezekerheidsprestaties en meer specifiek de overbruggingsrechten voor de zelfstandigen (2,2 miljard euro) en bijkomende uitgaven van de federale overheid (2,2 miljard euro, zonder aanpassing van de evenwichtsdotaties ten bate van de sociale zekerheid), die in essentie bedoeld zijn om komaf te maken met de gevolgen van de pandemie. De ontvangsten die in de middelenbegroting zijn ingeschreven, zijn met nagenoeg 0,4 miljard euro teruggeschroefd.

De aanpassing van de evenwichtsdotaties ten bate van de socialezekerheidsstelsels heeft geen impact op het vorderingensaldo van Entiteit I als geheel, maar doet het saldo van de

¹³ De eerste aanpassing, die betrekking heeft op de uitgaven in het raam van het contract voor de F35's, impliceerde geen toename van de middelen waarover de regering kan beschikken en leidde louter tot een herverdeling van de begrotingskredieten. Voor meer details wordt verwezen naar deel III van dit verslag.

federale overheid verslechteren met 1,6 miljard euro (-3,8 miljard euro) en verbetert het saldo van de sociale zekerheid met een overeenstemmend bedrag (-1,1 miljard euro).

3 Vorderingsaldo

3.1 Vorderingsaldo van België (Entiteit I en II)

Het stabiliteitsprogramma 2021 gaat voor België uit van een vorderingsaldo in 2021 van -7,71% van het bbp, dit is -36.590 miljoen euro.

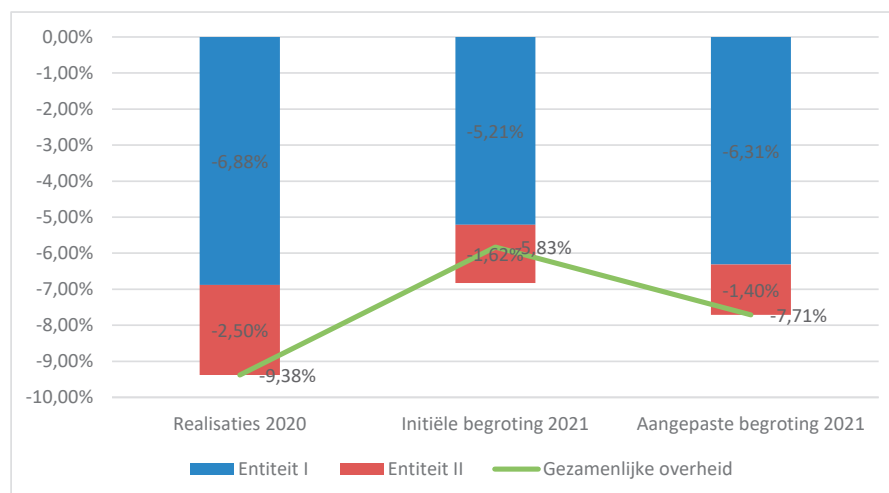
Tabel - Vorderingsaldo voor de gezamenlijke overheid (in miljoen euro)

Omschrijving	Realisaties 2020	Norm initiële begroting 2021	Norm aangepaste begroting 2021
Gezamenlijke overheid	-42.318	-32.839	-36.590
<i>Entiteit I</i>	-31.044	-25.046	-29.927
<i>Entiteit II</i>	-11.274	-7.793	-6.663

Bron: Stabiliteitsprogramma, Algemene Toelichting en FOD BOSA

Het vorderingsaldo 2021 zal volgens datzelfde programma verbeteren met 1,67% van het bbp tegenover dat van 2020 (-9,38% van het bbp).

Grafiek – Vorderingsaldo van de gezamenlijke overheid (in % bbp)



Bron: Stabiliteitsprogramma

Vorderingensaldo Entiteit I

Het stabiliteitsprogramma 2021 houdt voor Entiteit I rekening met het vorderingensaldo zoals geraamd door de Algemene Toelichting op -29.927 miljoen euro (-6,31% van het bbp).

Het geraamde vorderingensaldo verslechtert tegenover de initiële begroting met 4.881 miljoen euro (waarvan 3.813 miljoen euro voor de federale overheid en 1.143 miljoen euro voor de sociale zekerheid)¹⁴.

Tabel - Vorderingensaldo voor Entiteit I (in miljoen euro)

Omschrijving	Realisaties 2020	Norm initiële begroting 2021	Norm aangepaste begroting 2021
Entiteit I	-31.044	-25.046	-29.927
<i>Federale overheid</i>	-31.486	-25.492	-29.305
<i>Sociale Zekerheid</i>	442	271	-872
<i>Onverdeelde maatregelen</i>		175	250

Bron: Algemene Toelichting

In het vorderingensaldo van Entiteit I is een onverdeelde correctie van 250 miljoen euro (0,05% van het bbp) verwerkt die voortvloeit uit:

- inkomsten en besparingen die de regering wil realiseren door de verhoging van de werkgelegenheidsgraad (+50 miljoen euro);
- ontvangsten gegenereerd door fraudebestrijding (+200 miljoen euro).

Het Rekenhof wijst erop dat de regering deze maatregelen nog moet uitwerken waardoor het thans niet mogelijk is de juiste impact hiervan te evalueren (zie ook Deel I, Hoofdstuk I, Punt 2.3).

Vorderingensaldo Entiteit II

Het stabiliteitsprogramma 2021 gaat voor Entiteit II uit van een vorderingensaldo in 2021 van -1,4% van het bbp, dit is -6.663 miljoen euro.

¹⁴ Daarnaast neemt het bedrag aan onverdeelde maatregelen toe met 75 miljoen euro.

Tabel - Vorderingensaldo voor Entiteit II (in miljoen euro)

Omschrijving	Realisaties 2020	Norm initiële begroting 2021	Norm aangepaste begroting 2021
Entiteit II	-11.274	-7.793	-6.663
<i>Gemeenschappen en gewesten</i>	-11.915	-7.575	-6.349
<i>Lokale overheden</i>	641	-218	-314

Bron: Stabiliteitsprogramma en FOD BOSA

De raming van het vorderingensaldo voor Entiteit II is gebaseerd op de economische vooruitzichten 2021-2026 van 26 februari 2021 van het FPB.

3.2 Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid

De Algemene Toelichting raamt het vorderingensaldo 2021 van de federale overheid 2021 op -29.305 miljoen euro (-6,18% van het bbp) en het begrotingssaldo 2021 op -32.619 miljoen euro¹⁵. In de Algemene Toelichting geeft tabel 6 een overzicht van de samenstelling van het vorderingensaldo¹⁶. De fiscale ontvangsten en de intrestlasten worden rechtstreeks geraamd op ESR-basis, terwijl de niet-fiscale ontvangsten en de primaire uitgaven worden geraamd op kasbasis, waarna de nodige ESR-correcties worden toegepast.

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

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

Omschrijving	Initiële begroting 2021		Aangepaste begroting 2021	
	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo
Fiscale ontvangsten, geraamd volgens ESR	119.308	119.308	118.528	118.528
- Vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	-3.981	-3.981	-3.627	-3.627
- Verschil tussen ESR en kas		2.881		-570
- ESR-correctie op de fiscale ontvangsten – niet federaal	-15	-15	-8	-8
Subtotaal: fiscale ontvangsten inclusief de vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	115.312	118.193	114.893	114.323
- Afdrachten van fiscale ontvangsten	-70.602	-70.602	-70.114	-70.114

¹⁵ Algemene Toelichting, p. 5 en p. 60.

¹⁶ Algemene Toelichting, p. 13.

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ ONTWERPEN VAN AANPASSING VAN STAATSBEGROTING 2021 / 17

Omschrijving	Initiële begroting 2021		Aangepaste begroting 2021	
- ESR-correctie op de afdrachten van de fiscale ontvangsten – andere	-99		-100	
Fiscale middelen	44.611	47.591	44.679	44.209
Niet-fiscale ontvangsten, geraamd op kasbasis	4.218	4.218	4.364	4.364
- Afdrachten van niet-fiscale ontvangsten	-15	-15	-14	-14
- Correctie ESR-code 8 ontvangsten	-488		-725	
- Andere correcties (vnl. moment van registratie)	150		113	
Niet-fiscale middelen	3.865	4.203	3.738	4.350
Algemene uitgavenbegroting, vereffeningskredieten sectie 01 t/m 46	-64.071	-64.071	-67.649	-67.649
- Correctie voor de in deze kredieten vervatte interesten	26	26	26	26
- Onderbenutting	850		850	
- Bni-bijdrage (sectie 52)	-4.377	-4.377	-4.555	-4.555
- Primaire uitgaven van de schuldbegroting (sectie 51)	-41	-41	-47	-47
- Correctie uitgaven ESR-code 8 en 9	733		857	
- Correctie moment van registratie	170		-19	
Primaire uitgaven	-66.710	-68.463	-70.537	-72.225
Intrestlasten, geraamd volgens ESR (sectie 51)	-7.279	-7.279	-7.179	-7.179
- Correctie intresten van andere secties	-26	-26	-26	-26
- Correctie intresten van te consolideren instellingen	-83		-82	
Intrestlasten	-7.388	-7.305	-7.287	-7.205
Primair saldo te consolideren instellingen	188		154	

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ ONTWERPEN VAN AANPASSING VAN STAATSBEGROTING 2021 / 18

Omschrijving	Initiële begroting 2021	Aangepaste begroting 2021
Onverdeelde correcties	-58	-52
ESR-code 8 uitgaven van sectie 51 (exclusief aankoop van effecten in het kader van het schuldbeheer)	-1.395	-1.748

Saldo federale overheid	-25.492	-25.369	-29.305	-32.619
-------------------------	---------	---------	---------	---------

Bron: Algemene Toelichting en Rekenhof

Op basis van de commentaar in de Algemene Toelichting en de aanvullende info van de FOD BOSA geeft het Rekenhof de volgende toelichtingen.

Fiscale ontvangsten: verschil tussen ESR en kas

Om de fiscale kasontvangsten voor 2021 te bepalen houdt de Algemene Toelichting rekening met een verschuiving op de geraamde ESR-ontvangsten van -570 miljoen euro (tegenover +2.881 miljoen euro bij de initiële begroting), zijnde:

- de minderontvangsten door de afschaffing vanaf 2021 van het decembervoorschot voor de bedrijfsvoorheffing (-1.541 miljoen euro);
- de bijkomende ontvangsten in 2021 door een vertraging in 2020 bij de kohieren in de vennootschapsbelasting (+1.268 miljoen euro);
- de verschuiving van -297 miljoen euro (tegenover -319 miljoen euro bij de initiële begroting), in het bijzonder bij de btw. Volgens het ESR moeten de btw-ontvangsten op kasbasis van januari 2021 immers worden toegerekend aan het boekjaar 2020 en die van januari 2022 aan die van boekjaar 2021.

In de correctie bij de initiële begroting waren ook de bijkomende ontvangsten in 2021 verwerkt door de eenmalige afschaffing in 2020 van het decembervoorschot voor de btw (+3.200 miljoen euro). Het decembervoorschot voor de btw is ondertussen vanaf 2021 definitief afgeschaft en heeft niet langer een invloed op het verschil tussen ESR en kas.

Zoals bij de vorige begrotingen kreeg het Rekenhof van de FOD Financiën de gedetailleerde cijfers per soort fiscale ontvangsten, maar niet de onderliggende berekeningen.

Primaire uitgaven: onderbenutting

De geraamde totale onderbenutting van Entiteit I bedraagt 1.100 miljoen euro en blijft ongewijzigd tegenover de initiële begroting, namelijk 850 miljoen euro voor de primaire uitgaven en 250 miljoen euro voor de federale instellingen en de socialezekerheidsinstellingen (respectievelijk 100 miljoen euro¹⁷ en 150 miljoen euro¹⁸). In de afgelopen jaren realiseerde de regering telkens de geraamde onderbenutting.

¹⁷ Algemene Toelichting, p. 23.

¹⁸ Algemene Toelichting, p. 34.

Primaire uitgaven: correcties ESR-code 8 en 9

De correctie voor de uitgaven met een ESR-code 8 en 9 bedraagt 857 miljoen euro (tegenover 733 miljoen euro bij de initiële begroting)¹⁹. Het betreft onder meer een correctie van 110 miljoen euro voor de lening aan Skeyes. Het Rekenhof merkt op dat dit krediet is ingeschreven in de interdepartementale COVID-19-provisie (ESR-code 01) en niet onder de desbetreffende basisallocatie (met ESR-code 8) bij de FOD Mobiliteit²⁰. Voor meer informatie verwijst het Rekenhof naar zijn bespreking van de interdepartementale provisie (Deel III – Hoofdstuk I – Punt 3.5).

3.3 Begrotings- en vorderingensaldo van de sociale zekerheid

De Algemene Toelichting raamt het vorderingensaldo 2021 van de sociale zekerheid op -872 miljoen euro (-0,18% 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 weer²¹.

4 Structureel saldo

Het structureel saldo wordt berekend vertrekkend van het vorderingensaldo, waarbij de eenmalige maatregelen (*one-off*) worden uitgesloten en een cyclische correctie wordt geïntegreerd die steunt op de zogenaamde *output gap*. Wanneer de werkelijke *output* (het bbp) van een land lager is dan de potentiële *output*, spreekt men van een negatieve *output gap*. In dat geval kan het vorderingentekort met een zeker percentage van de negatieve *output gap* (de cyclische component) worden verminderd.

Het stabiliteitsprogramma gaat voor België uit van een structureel saldo in 2021 van -6,06% van het bbp, dit is -28.739 miljoen euro.

Tabel - Structureel saldo voor de gezamenlijke overheid (in miljoen euro)

Omschrijving	Realisaties 2020	Norm initiële begroting 2021	Norm aangepaste begroting 2021
Vorderingensaldo	-42.318	-32.839	-36.590
Correctie cyclische component	16.440	6.421	8.425
Correctie one-off	-103	-210	-574
Structureel saldo	-25.981	-26.628	-28.739

Bron: Stabiliteitsprogramma, Algemene Toelichting en FOD BOSA

¹⁹ Algemene Toelichting, p. 20-21.

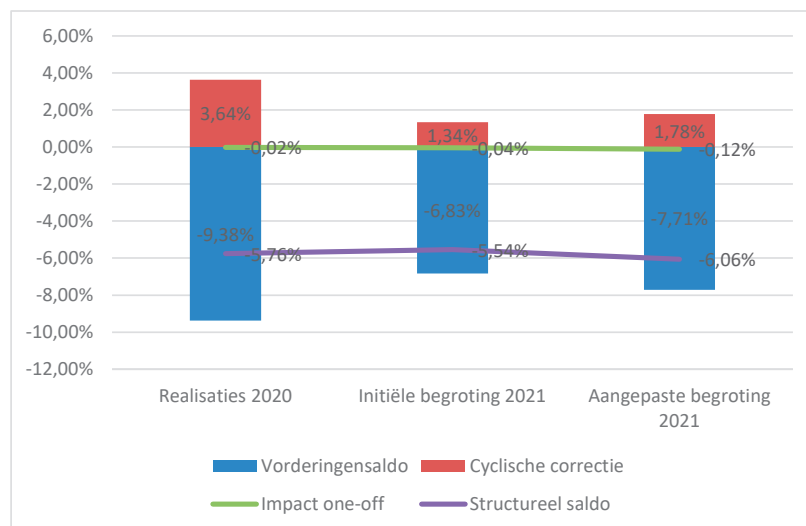
²⁰ Basisallocatie 33.52.20.81.11.01.

²¹ Algemene Toelichting, p. 34-35.

De *output gap* is gebaseerd op de ramingen van de geactualiseerde economische vooruitzichten 2021-2026 van 26 februari 2021 van het FPB, dat de *output gap* voor 2021 raamde op -2,9%²².

De overgang van het vorderingstekort naar het structureel saldo wordt dus gemaakt door de correctie voor de cyclische component in verband met de negatieve *output gap* (+8.425 miljoen euro of +1,78% van het bbp) en het neutraliseren van de eenmalige maatregelen (-574 miljoen euro of -0,12% van het bbp).

Grafiek – Structureel saldo van de gezamenlijke overheid (in % bbp)



Bron: Stabiliteitsprogramma

Structureel saldo Entiteit I

De Algemene Toelichting raamt het structureel saldo van Entiteit I in 2021 op -22.916 miljoen euro (-4,83% van het bbp). De raming houdt rekening met correcties voor de cyclische component van +5.678 miljoen euro (+2,2% van het bbp), voor de *one-off* van +807 miljoen euro (+0,17% van het bbp) en voor de overdrachten naar Entiteit II van +526 miljoen euro (+0,17% van het bbp).

In de correctie van de *one-off* is het afrekeningssaldo 2020 van de bijzondere financieringswet (+1.381 miljoen euro) ten opzichte van Entiteit II verwerkt en een vermindering van -574

²² Tegenover -5,9% in 2020. In 2021 is de reële groei (4,1%) 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.

miljoen euro voor de eenmalige maatregelen (zijnde 504 miljoen euro voor de hervorming van de vennootschapsbelasting en 70 miljoen euro voor een gerechtelijke beslissing²³).

De correctie ten opzichte van Entiteit II voor het afrekeningssaldo 2020 van de bijzondere financieringswet en de correctie voor de overdrachten naar Entiteit II beïnvloeden enkel het respectieve structureel saldo van de entiteiten onderling, maar niet dat van de gezamenlijke overheid.

Tabel - Structureel saldo voor Entiteit I (in miljoen euro)

Omschrijving	Realisaties 2020	Norm initiële begroting 2021	Norm aangepaste begroting 2021
Vorderingensaldo	-31.044	-25.046	-29.927
Correctie cyclische component	11.079	4.327	5.678
Correctie one-off	-1.186	819	807
Correctie overdrachten	1.629	0	526
Structureel saldo	-19.532	-19.900	-22.916

Bron: Algemene Toelichting

Structureel saldo Entiteit II

Het stabiliteitsprogramma gaat voor Entiteit II uit van een structureel saldo in 2021 van -1,23% van het bbp, dit is -5.823 miljoen euro. De raming houdt rekening met correcties voor de cyclische component van +2.747 miljoen euro (+0,58% van het bbp), voor het afrekeningssaldo 2020 van de bijzondere financieringswet van -1.381 miljoen euro (-0,29% van het bbp) en voor de overdrachten van Entiteit I van -526 miljoen euro (-0,11% van het bbp).

²³ Bij de initiële begroting bedroeg deze correctie nog 210 miljoen euro (Monitoringcomité, 11 maart 2021, *Actualisatie 2021, Meerjarenraming 2021-2024*, p. 112).

Tabel - Structureel saldo voor Entiteit II (in miljoen euro)

Omschrijving	Realisaties 2020	Norm initiële begroting 2021	Norm aangepaste begroting 2021
Vorderingensaldo	-11.274	-7.793	-6.663
Correctie cyclische component	5.361	2.094	2.747
Correctie one-off	1.083	-1.029	-1.381
Correctie overdrachten	-1.629	0	-526
Structureel saldo	-6.449	-6.728	-5.823

Bron: Stabiliteitsprogramma en FOD BOSA

5 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)**

Overeenkomstig artikel 6 van het koninklijk besluit van 31 juli 2017²⁴ moeten de begrotingen van de ADBA, de AOI MB en de AOI BA vergezeld zijn van een verantwoording van de begrotingsartikelen.

Het Rekenhof merkt op dat van de 26 voorgelegde aangepaste begrotingen van de ADBA in vier gevallen²⁵ geen verantwoording in de parlementaire documenten is opgenomen.

Bij het afsluiten van zijn controle stelt het Rekenhof vast dat de begrotingstabellen van de AOI BA die hun begroting hebben gewijzigd²⁶, niet zijn meegedeeld als bijlage bij de verantwoording van de aangepaste uitgavenbegroting²⁷. Bovendien ontbreekt de verantwoording van de begrotingsartikelen bij de aangepaste begroting van de AOI BA Koninklijke Muntshouwborg.

²⁴ Koninklijk besluit van 31 juli 2017 tot uitvoering van de artikelen 20, §2, tweede lid, artikel 78, eerste lid, 80, tweede lid, 86, eerste lid, 87, §2/1, 89, eerste lid, en 96, eerste lid, van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

²⁵ Dienst voor wetenschappelijke en technische informatie (DWTI); Belgisch telematica-onderzoeksnetwerk (BELNET), Fedoreest en Poolsecretariaat.

²⁶ War Heritage Institute, Nationaal Orkest van België, Koninklijke Muntshouwborg, Nationaal Geografisch Instituut, Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen en Centrale Dienst voor Sociale en Culturele Actie ten behoeve van de leden van de militaire gemeenschap.

²⁷ Artikel 87, §2, tweede lid, van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

HOOFDSTUK 2

Financiering van andere overheden

Op basis van de gegevens in de Algemene Toelichting en in het ontwerp van aangepaste algemene uitgavenbegroting bedragen de aan de andere overheden afgedragen middelen globaal 116,9 miljard euro. In die gegevens zijn de aan de lokale overheden gestorte opcentiemen niet verwerkt noch de uitgaven die de Staat doet voor rekening van de gemeenschappen voor de financiering van ziekenhuisinfrastructuur.

Tabel - Overzicht van de aan de andere overheden afgedragen middelen

	Begrotings-kredieten	Toewijzing (zonder eigen ontvangsten)	Eigen ontvangsten	Totaal
Deelstaat-entiteiten	13.603,7	32.931,0	13.427,3	59.962,0
Sociale zekerheid	25.828,4	19.723,2	284,8	45.836,4
Europese Unie	4.555,3	0,0	3.103,0	7.658,3
Lokale overheden	3.139,1	288,1	-	3.427,2
Totaal	47.126,5	52.942,3	16.815,1	116.883,9

Bron: Algemene Toelichting en algemene uitgavenbegroting

1 Financiering van de deelstaatentiteiten

De aan de deelstaatentiteiten afgedragen middelen bedragen globaal 60,0 miljard euro.

Het Rekenhof merkt op dat een aanzienlijk deel van de kredieten die zijn ingeschreven in de toewijzingsfondsen voor de entiteiten ressorteert onder de categorie van de ontvangsten en uitgaven voor orde. Wettelijk kunnen deze kredieten niet in die fondsen worden opgenomen. Deze opmerking geldt meer in het bijzonder voor de verkeersboetes, de opcentiemen op de PB ten voordele van de gewesten en de ontvangsten afkomstig van de fiscale regularisatie.

Er zijn specifieke kredieten (3,5 miljoen euro) ingeschreven voor de terugbetaling van de voorschotten die de deelstaatentiteiten hebben gestort voor door de Staat gemaakte kosten voor het voorlopig uitoefenen van bepaalde bevoegdheden (artikel 75, §1quater, van de bijzondere financieringswet). De regering heeft verder beslist de Beliris-dotatie vanaf 2021 te indexeren.

2 Financiering van de sociale zekerheid

De begrotingskredieten voor de sociale zekerheid bedragen 25,8 miljard euro. Ze omvatten hoofdzakelijk de bedragen voor de financiering van de pensioenen van de overheidssector en van het spoorwegpersoneel (12,1 miljard euro), voor de evenwichtsdotaties van de stelsels

van de werknemers en de zelfstandigen (9,4 miljard euro) en de algemene dotatie aan het stelsel voor de werknemers (2,2 miljard euro).

De middelen die via toewijzingsfondsen aan de sociale zekerheid worden overgedragen vertegenwoordigen in 2021 nagenoeg 20,0 miljard euro. De alternatieve financiering van de sociale zekerheid²⁸ wordt hoofdzakelijk verzekerd door fiscale ontvangsten. Ze bedragen 19,7 miljard euro, waarvan 12,6 miljard euro wordt afgenomen van de btw, 3,8 miljard euro van de roerende voorheffing, 3,2 miljard euro van de bedrijfsvoorheffing en 227,6 miljoen euro van de accijnzen op tabak.

Het Rekenhof merkt op dat sommige eigen ontvangsten van de sociale zekerheid net zoals die van de deelstaatentiteiten ten onrechte zijn ingeschreven in de toewijzingsfondsen. Die eigen ontvangsten hebben betrekking op de sociale Maribel (119,6 miljoen euro) en op de bijzondere socialezekerheidsbijdragen die worden gevestigd bij de incohiering van de PB (165,1 miljoen euro).

3 Financiering van de Europese Unie

3.1 Gewijzigde voorstelling van de cijfers

Het aangepaste begrotingsontwerp 2021 neemt de overdracht van de middelen 'Bruto nationaal inkomen (bni)' aan de Europese Unie opnieuw bij de primaire uitgaven op²⁹. Tot op heden werd die uitgave ingedeeld bij de ESR-correcties voor de overgang van het begrotingssaldo naar het vorderingensaldo. Het Rekenhof is van oordeel dat deze nieuwe voorstelling duidelijker is.

Er dient evenwel te worden herinnerd aan de bijzondere status van dit begrotingskrediet³⁰. De bni-middelen worden ingeschreven op de algemene uitgavenbegroting omdat ze ten laste zijn van de algemene middelen van de Schatkist (er is immers voor deze uitgaven geen welbepaalde ontvangst bestemd). België heeft geen zeggenschap over het desbetreffende begrotingskrediet. Het bedrag wordt immers bepaald door de instanties van de Europese Unie, waarin België is vertegenwoordigd, in het raam van de meerjarenbegroting van de EU.

3.2 Algemene evolutie

De volgende tabel vat de overdrachten van financiële middelen aan de Europese Unie samen, waarin de begrotingsdocumenten voorzien.

²⁸ Dit punt wordt in detail belicht in het deel in verband met de ontvangsten van de sociale zekerheid.

²⁹ Cf. Algemene Toelichting, tabellen 3 en 4, p. 91-92.

³⁰ Programma 52.40.1 Overdracht naar de begroting van de Europese Unie.

Tabel – Aan de Europese Unie overgedragen ontvangsten (in miljoen euro)

Aan de EU overgedragen ontvangsten	2020	2021 initieel	2021 aangepast
Algemene middelen van de Schatkist (bni)	4.005,1	4.377,3	4.555,3
Btw	569,0	637,0	637,0
Douanerechten	2.307,0	2.728,0	2.466,0
Totaal	6.881,1	7.742,3	7.658,3

Bron: Algemene Toelichting

De hoofdreden voor de stijging van de bni-bijdrage is de *Brexit Adjustment Reserve*. Voor het overige houdt het krediet rekening met de aanpassingen van de begroting 2020 van de Europese Unie.

3.3 Belasting op niet-gerecycleerd kunststof verpakingsafval (hierna: bijdrage "kunststof")

Vanaf 2021 moet iedere lidstaat van de Europese Unie een bijdrage storten voor niet-gerecycleerd kunststof. De maatregel maakt deel uit van het relanceplan *Next Generation* van de EU. Dit plan werd aangenomen door het Europese Parlement maar moet nog worden bekrachtigd door de nationale parlementen.

De bijdrage "kunststof" behoort tot de begroting van de eigen middelen van de Europese Commissie. Het besluit 'eigen middelen' met betrekking tot de bijdrage is omgezet in nationale wetgeving bij wet van 11 maart 2021 houdende instemming met het Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2014/335/EU. – Euratom.

In zijn advies over het wetsontwerp was de Raad van State van oordeel dat de gewesten bevoegd zijn om de nodige maatregelen te treffen voor de organisatie en toepassing van de regeling inzake de nationale bijdragen "kunststof", en dat zij eveneens hun instemming moeten verlenen met het besluit. De bekrachtiging door het federale parlement, die samenhangt met de dringende aard van de maatregel, vormt geen belemmering om de dialoog met de gewesten over de bijdrage "kunststof" voort te zetten.

In principe zal die bijdrage dus geen impact hebben op de federale begroting. In afwachting van een akkoord met de gewesten valt een prefinanciering door de federale regering evenwel niet uit te sluiten. Wanneer alle lidstaten de beslissing over de bijdrage zullen hebben bekrachtigd, zal die immers met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2021 van toepassing worden.

Het Rekenhof merkt op dat momenteel geen kredieten op de begroting zijn ingeschreven voor de storting van de bijdrage "kunststof", die wordt geraamd op 156,0 miljoen euro voor 2021.

DEEL II

Ontvangsten Entiteit I

HOOFDSTUK 1

Ontvangsten van de federale overheid

1 Algemene evolutie van de ontvangsten

De Algemene Toelichting herraamt de (lopende en kapitaal-)ontvangsten van de federale overheid voor het jaar 2021 op 118,7 miljard euro, d.i. een vermindering met 3,0% tegenover de initiële vooruitzichten. De ontvangsten bestaan hoofdzakelijk uit fiscale ontvangsten (die 3,3% dalen tegenover de initiële ramingen). De volgende punten van dit hoofdstuk becommentariëren deze daling.

Tabel – Totale kasontvangsten (in miljoen euro)

	Initieel 2021	Aangepast 2021	Vershil
Fiscale ontvangsten	118.193	114.323	-3.870
Niet-fiscale ontvangsten	4.185	4.331	+146
Totale ontvangsten	122.378	118.654³¹	-3.724
Afdrachten Europese Unie	3.365	3.104	-261
Afdrachten Gemeenschappen en Gewesten	46.211	46.358	+147
Afdrachten sociale zekerheid	20.437	20.008	-429
Diverse afdrachten	604	658	+54
Totale afdrachten	70.617	70.128	-489
Middelenbegroting	51.761	48.526	-3.235
(Percentage van de middelenbegroting)	(42,3%)	(40,9%)	

Bron: Algemene Toelichting en Rekenhof

³¹ Zonder een niet-fiscale ontvangst van 33,0 miljoen euro in verband met de aanmuntingsoperaties van de Koninklijke Munt van België.

Buiten de in de algemene uitgavenbegroting ingeschreven kredieten bedragen de afdrachten aan andere overheden 70,1 miljard euro, wat lichtjes minder is in vergelijking met de initiële ramingen. Ze hebben nagenoeg uitsluitend betrekking op de fiscale ontvangsten³². De voor het jaar 2021 geraamde fiscale ontvangsten die door de federale overheid worden geïnd, worden voor 61,3% afgedragen aan andere overheidsniveaus of openbare entiteiten. Deel I, hoofdstuk 2, en het vervolg van dit hoofdstuk verstrekken meer gedetailleerde informatie over die afdrachten.

De in de middelenbegroting in te schrijven ontvangsten wordt op 48,5 miljard euro geraamd. Dit is een daling met 6,3% tegenover de initiële begroting 2021.

De federale Staat is ook verantwoordelijk voor het volledig innen van bepaalde belastingen ten voordele van derden (gewestbelastingen en douanerechten) voor in totaal 6,0 miljard euro. De Algemene Toelichting vermeldt niet de raming van het geïnd bedrag voor de gemeentelijke opcentiemen op de PB.

2 Fiscale ontvangsten

2.1 Evolutie van de kasontvangsten

De ontvangsten op kasbasis voor 2021 worden nu geraamd op 114.323,1 miljoen euro, een daling van 3.869,4 miljoen euro (-3,3%) tegenover de geraamde ontvangsten in de initiële begroting 2021. Dit is voornamelijk te verklaren door een sterke daling van de btw-ontvangsten (-4.031,1 miljoen euro) en een stijging van de ontvangsten bedrijfsvoorheffing (+1.640,4 miljoen euro). De ontvangsten 2021 zijn 9.120 miljoen euro (+8,7%) hoger dan de gerealiseerde ontvangsten van 2020 (105.203,1 miljoen euro).

Om de kasontvangsten te bepalen, raamt de FOD Financiën (Stafdienst Beleidsexpertise) de fiscale ontvangsten in eerste instantie op ESR-basis. Hij zet deze vervolgens om naar kasontvangsten via de nodige "kascorrecties" (-4.205 miljoen euro). Deze betreffen in hoofdzaak de inkomsten uit de directe belastingen, in het bijzonder de bedrijfsvoorheffing (voor 2021 geraamd op -3.627 miljoen euro). Uitzonderlijk houden de kascorrecties in 2021 ook rekening met de impact van de afschaffing van het decembervoorschot 2021 van de bedrijfsvoorheffing³³ (-1.541 miljoen euro) en een verschuiving van de ontvangsten vennootschapsbelasting (+1.268 miljoen euro) van 2020 naar 2021 door een vertraging in het kohieren in 2020. De regering besliste om de afschaffing van het btw-voorschot (voor het eerst toegestaan in december 2020 en geraamd op 2,75 miljard euro³⁴) permanent te maken³⁵, waardoor de ontvangsten van december 2021 lager zijn dan in de raming bij de initiële begroting.

³² Er is ook gepland dat een bedrag van 14 miljoen euro niet-fiscale ontvangsten aan de gewesten zal worden afgedragen.

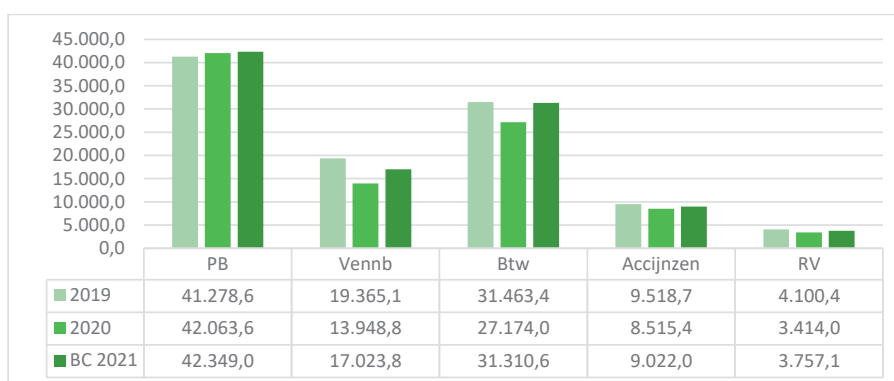
³³ Wet van 2 april 2021 houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie, artikelen 17-18.

³⁴ Na conclaaf berekende de FOD Financiën het effect uiteindelijk op 2,5 miljard euro.

³⁵ Wet van 2 april 2021 houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie, artikel 16.

Uit de grafiek blijkt dat vooral de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting in 2021 nog niet het niveau behalen van voor de coronacrisis.

Grafiek - Evolutie belangrijkste belastingcategorieën 2019-2021 (in miljoen euro)



Bron: Algemene Toelichting en Rekenhof

2.2 Basisraming door de FOD Financiën

De FOD Financiën licht in zijn nota van 4 maart 2021³⁶ de raming van de fiscale ontvangsten op ESR-basis voor 2021 toe. Hij raamt deze op 118.431,3 miljoen euro, dit is 877 miljoen euro minder tegenover de initiële begroting 2021 (zie tabel hieronder).

Tabel - ESR-ontvangsten 2020 en 2021 (in miljoen euro)

	2020	2021
Initiële begroting 2021	110.309,7	119.308,3
Begrotingscontrole 2021	111.424,4	118.431,3
Vershil	+1.114,8	-877,0

Bron: Nota FOD Financiën van 4 april 2021

De FOD Financiën neemt als basis voor die raming de vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten van 2020³⁷ (111.424,4 miljoen euro, dit is 1.114,8 miljoen euro meer dan bij de initiële begroting 2021³⁸). Vervolgens maakt hij gebruik van een gedesaggregeerd macro-

³⁶ Nota van de Studiedienst van de FOD Financiën met referentie ESS/2021-0024-01 van 4 maart 2021.

³⁷ De definitieve ESR-resultaten zijn pas gekend na de opmaak van de raming (in februari T+1) en bedragen 111.115,8 miljoen euro, dit is 308,6 miljoen lager dan de raming door lagere ontvangsten bij de inkohiering van de vennootschapsbelasting.

³⁸ De hogere ramingen kunnen toegeschreven worden aan de hogere ontvangsten van de bedrijfsvoorheffing (+1.404,1 miljoen euro). De lagere kohieren van de personenbelasting (-600,9 miljoen euro) worden grotendeels gecompenseerd door hogere kohieren in de vennootschapsbelasting (+521,5 miljoen euro).

economisch model voor de belangrijkste inkomstencategorieën (personenbelasting, vennootschapsbelasting, btw en accijnzen), in het licht van de parameters van de economische begroting van het FPB van februari 2021. Zoals bij de initiële begroting van 2021, paste hij dit model aan om de tijdelijke effecten van de coronacrisis erin te verwerken. Bij de personenbelasting wordt rekening gehouden met het toegenomen aandeel van de sociale uitkeringen en bij de btw-ontvangsten wordt het effect van de export geneutraliseerd. Voor de accijnzen verbeterde de FOD Financiën het macro-economisch model aan de hand van recentere ex-post gegevens. Het vernieuwde model houdt o.m. rekening met het verhoogde benzineverbruik als gevolg van de "dieselgate" in 2015³⁹.

Wat de roerende voorheffing betreft, houdt de raming van de FOD Financiën rekening met de actuele verwachtingen inzake dividenduitkeringen en de evolutie van de intresten.

De FOD Financiën vermindert de ontvangsten uit de fiscale regularisatie met 40 miljoen euro en brengt deze terug in overeenstemming met de ontvangsten van de voorgaande jaren (115 miljoen euro). Hij geeft aan dat de eerste maanden van 2021 resulteerden in hogere ontvangsten, maar deze bieden geen garantie voor de resterende maanden. Bij de opmaak van de vermoedelijke ontvangsten 2021 (begrotingsopmaak 2022) zal een nieuwe evaluatie gemaakt worden.

De overige ontvangsten worden berekend door de bevoegde fiscale administraties.

Naast de aanpassingen van het model maakte de FOD Financiën ook gebruik van technische correcties om rekening te houden met de impact van tijdelijke maatregelen of uitzonderlijke ontvangsten die de inkomsten van 2020 hebben beïnvloed. De technische correcties hebben betrekking op:

- de éénmalige impact van de coronamaatregelen in 2020 (+1.400,3 miljoen euro)⁴⁰;
- een uitzonderlijke terugbetaling van btw in 2020 (+255 miljoen euro);
- verschuiving van accijnsinkomsten van 2020 naar 2021 door betalingsuitstel (+78,5 miljoen euro).

Het Rekenhof wijst erop dat de FOD Financiën zich voor de éénmalige impact van de coronamaatregelen (met uitzondering van deze m.b.t. de verlaagde bedrijfsvoorheffing voor tijdelijke werkloosheid) nog altijd baseert op de ramingen opgemaakt bij de initiële begroting (voor de start van de tweede coronagolf en lockdown). Hierdoor kan de opgenomen impact afwijken van de gerealiseerde minderontvangst in 2020 en is de verhoging van de startbasis van 2021 onvoldoende verantwoord.

Het Rekenhof merkt ook op dat de FOD Financiën voor de raming van de ontvangsten 2021 geen rekening heeft gehouden met de versnelde inkohiering van de personenbelasting van het aanslagjaar 2020 (eind december 2020 werden 612.504 meer aangiftes gekohierd dan eind 2019). Rekening houdend met het gemiddeld gekohierd bedrag berekende de FOD Financiën

³⁹ In 2015 kwam aan het licht dat Volkswagen software in zijn wagens had geïnstalleerd om het verbrandingsgedrag van dieselmotoren te manipuleren. De ophef en de imagoschade die hierop volgde, heeft de verkoop van benzineauto's in België opnieuw gestimuleerd, zodat het aandeel van het benzineverbruik aanzienlijk is toegenomen.

⁴⁰ *Parl. St. Kamer*, DOC 1919/001, p.67 (tabel 3) en de opmerking hieromtrent onder punt 2.4.2.

een voorlopig effect van 531 miljoen euro⁴¹. In welke mate dit effect daadwerkelijk tot een positieve impact op de ontvangsten van 2021 zal leiden, zal pas duidelijk zijn na het afronden van de kohiering van het aanslagjaar 2020 (juni 2021)⁴². Het effect werd wel al opgenomen in de *one-offs* van 2020⁴³.

De FOD Financiën neemt ook de impact van de fiscale vrijstellingen op regionale en lokale COVID-19-steun niet meer in aanmerking. Volgens de FOD Financiën zal deze abstractie slechts een geringe impact hebben op de ontvangsten, omdat hij bij de ramingen rekening houdt met de gerealiseerde ontvangsten in 2020 en omdat de impact van de toegekende subsidies wellicht beperkt is. Het Rekenhof ontving geen verdere informatie.

Om de totale fiscale ontvangsten voor begrotingsconclaaf (118.431,3 miljoen euro) te bepalen voegt de FOD Financiën tenslotte de bijkomende impact van de eerder genomen fiscale maatregelen (-411,7 miljoen euro) toe. Deze worden nader toegelicht in 2.4.1.

2.3 Fiscale ontvangsten na het begrotingsconclaaf (ESR-basis)

De ontwerpbegroting raamt de fiscale ontvangsten op ESR-basis op 118.582,2 miljoen euro. De toename tegenover de basisraming (+96,9 miljoen euro) is het resultaat van de impact van de fiscale maatregelen zoals beslist tijdens het begrotingsconclaaf van april 2021.

2.4 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen

De netto-weerslag van de fiscale maatregelen op de geraamde ontvangsten voor 2021 bedraagt -314,8 miljoen euro. Het betreft, enerzijds, de budgettaire impact van eerder genomen maatregelen op basis van meer recente gegevens (-411,7 miljoen euro, waarvan -471,3 miljoen euro voor de COVID-19-maatregelen) en, anderzijds, bijkomende fiscale maatregelen (+96,9 miljoen euro) die werden beslist tijdens het begrotingsconclaaf van april 2021.

Tabel 4 – "Bijkomende weerslag van de fiscale maatregelen in 2021" bij de Algemene Toelichting (p. 68) 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 Herziening van de aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen

Herzieningen van vroeger genomen maatregelen zijn meestal het gevolg van meer recente of preciezere beschikbare gegevens. Onderstaande tabel bevat een overzicht van de belangrijkste budgettaire herzieningen *vóór conclaaf* tegenover de initiële begroting.

⁴¹ Dit effect duidt op hogere terugbetalingen in 2020, waardoor de kohieren personenbelasting in 2020 531 miljoen negatiever zijn.

⁴² Het hoger aantal kohieren kan gedeeltelijk verklaard worden door een grote toename van de voorstellen van vereenvoudigde aangifte, waardoor er finaal meer aangiftes zullen opgemaakt zijn dan vorige jaren.

⁴³ Algemene Toelichting, p.11.

Bestaande fiscale maatregel	Initieel 2021	Aangepast 2021
Bijkomende impact coronamaatregelen	0,0	-194,0
Hervorming vennootschapsbelasting	0,0	-175,4
Accijnsverhoging (btw-effect)	20,8	20,8
Verhoging minimumpensioenen (terugverdieneffect)	103,8	0
Min. arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (terugverdieneffect)	4,7	0

Bron: *Algemene Toelichting initiële begroting 2021*⁴⁴ en *Verslag van het Monitoringcomité van 11 maart 2021*⁴⁵

De terugverdieneffecten van de sociale maatregelen m.b.t. de minimumpensioenen en de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen zijn bij de begrotingscontrole verwerkt in de parameters van het FPB en moeten derhalve niet meer opgenomen worden als bijkomende impact. Dit geldt ook voor het btw-effect van de accijnsmaatregelen die werden ingevoerd bij de initiële begroting. Dit effect (+20,8 miljoen euro) werd echter bij de begrotingscontrole 2021 ten onrechte toegevoegd aan de fiscale ontvangsten.

Voor de bespreking van de bijkomende impact van de coronamaatregelen (-194,0 miljoen euro) verwijst het Rekenhof naar punt 2.4.2, voor de bijkomende impact van de hervorming van de vennootschapsbelasting (-175,4 miljoen euro) naar punt 2.4.3.

2.4.2 Aanvullende weerslag van de COVID-19-maatregelen

Het Parlement keurde in mei 2020 een eerste wet met fiscale steunmaatregelen goed⁴⁶. Sedertdien heeft het een aantal bijkomende wetgevende initiatieven genomen⁴⁷.

De FOD raamt de negatieve impact van de tijdelijke COVID-19-maatregelen op de ontvangsten van 2020 op 1.400,3 miljoen euro⁴⁸. Hij heeft dit bedrag aangewend onder de vorm van technische correcties in de fiscale ontvangsten van 2020 die als basis dienen voor de raming van de fiscale ontvangsten 2021. Voor 2021 heeft hij bovendien een bijkomende weerslag toegevoegd van -471,3 miljoen euro aan COVID-19-maatregelen (zie tabel hieronder).

⁴⁴ *Parl. St. Kamer*, DOC 1576/001, p. 96 (tabel 5).

⁴⁵ *Parl. St. Kamer*, DOC 1919/001, p. 68 (tabel 4).

⁴⁶ Wet van 29 mei 2020 houdende diverse dringende fiscale bepalingen ten gevolge van de COVID-19-pandemie (BS 11/06/2020).

⁴⁷ Wet van 20 december 2020 houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie en wet van 2 april 2021 houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie.

⁴⁸ De impact heeft betrekking op de verhoogde investeringsaftrek (178,9 miljoen euro), de *carry-back* reserve (524,1 miljoen euro), de verlaagde btw voor de horeca (347,5 miljoen euro), niet-belaste overuren (46 miljoen euro), de verlaagde bedrijfsvoorheffing op tijdelijke werkloosheid (282 miljoen euro), verlaagde btw op handel en maskers (20,8 miljoen euro) en vrijstelling van het expeditierecht (1 miljoen euro).

Dit verslag focust op de impact van de COVID-19-maatregelen op de aangepaste begroting 2021. Een uitgebreidere analyse komt later dit jaar aan bod in het 178^e Boek van het Rekenhof.

Tabel - COVID-19-maatregelen: geraamde impact op de ontvangsten van 2021 (in miljoen euro)

Maatregel	Initiële begroting 2021	Aangepaste begroting 2021	Verschied
Maatregelen reeds gekend bij opmaak van de initiële begroting			
Verhoogde investeringsaftrek (25%)	-110,9	-108,5	2,4
<i>Carry-back</i>	-62,1	-64,9	-2,9
<i>Carry-back: economische vrijstelling personenbelasting</i>	-2,0	-4,9	-2,9
<i>Carry-back: vrijgestelde reserve vennootschapsbelasting</i>	-60,1	-60,1	0,0
Wijziging percentages inzake voorafbetalingen (verlies vermeerderingen)	-50,4	-50,3	0,1
Verhoging van de aftrek voor receptiekosten van 50% naar 100%	-48,7	-48,7	0,0
Giften	0,0	-25,3	-25,3
Uitbreiding taxshelter naar <i>start-ups</i> en <i>scale-ups</i>	-2,9	-2,8	0,1
Uitbreiding taxshelter voor KMO's met aanzienlijk omzetverlies	-2,3	-2,3	0,0
Subtotaal	-277,3	-302,9	-25,6
Maatregelen na conclaaf begrotingsopmaak 2021			
15% bedrijfsvoorheffing voor tijdelijke werkloosheidsuitkeringen	0,0	-80,9	-80,9
Kwijtschelding huur	0,0	-50,3	-50,3
Vrijstelling van overuren in kritische sectoren	0,0	-23,0	-23,0
Verhoging thuiswerkvergoeding	0,0	-8,0	-8,0
Btw verlaging op handgels en mondklappers	0,0	-6,2	-6,2
Subtotaal	0,0	-168,4	-168,4
Totaal	-277,3	-471,3	-194,0

Bron: Algemene Toelichting en Rekenhof

Het Rekenhof formuleert op basis van informatie van de FOD Financiën volgende opmerkingen.

Maatregelen reeds gekend bij opmaak van de initiële begroting (-302,9 miljoen euro)

Het Rekenhof stelt vast dat de budgettaire impact van de maatregelen niet is herhaamd⁴⁹ en verwijst bijgevolg naar zijn opmerkingen in zijn rapport over het initieel begrotingsontwerp 2021⁵⁰. De ramingen steunen op verouderde fiscale gegevens en de effecten van de tweede coronagolf zijn er niet in verwerkt, waardoor een actualisatie ervan wenselijk was geweest.

- *Giften*

Hoewel de FOD Financiën de budgettaire impact van de maatregel inzake giften reeds vóór de goedkeuring van de initiële begroting raamde, was deze impact er aanvankelijk niet in opgenomen. Deze maatregel is nu wel verwerkt in de aangepaste begroting (impact op de kohieren personenbelasting van -25,3 miljoen euro).

- *Carry-back*

De *carry-back*-maatregel bestaat uit een economische vrijstelling in de personenbelasting en een vrijgestelde reserve in de vennootschapsbelasting. Hierdoor konden belastingplichtigen hun geraamde verliezen van 2020 al in mindering brengen van hun winst van 2019 (aanslagjaar 2020)⁵¹.

Uit voorlopige cijfers van de FOD Financiën blijkt dat 2.821 vennootschappen deze vrijgestelde reserve aangelegd hebben voor in totaal 346,6 miljoen euro. Aan een maximale belastingvoet van 29,58% stemt dit overeen met -102,5 miljoen euro vennootschapsbelasting⁵². Dit is beduidend minder dan de geraamde impact van -600,5 miljoen euro (waarvan -420,3 miljoen in 2020, verwerkt via een technische correctie⁵³, en -180,2 miljoen in 2021⁵⁴).

De FOD Financiën kon nog geen cijfers voorleggen voor het gebruik van de *carry-back* in de personenbelasting.

Maatregelen na conclaaf begrotingsopmaak (-168,4 miljoen euro)

De regering heeft de afgelopen maanden een aantal COVID-19-maatregelen verlengd en nieuwe maatregelen goedgekeurd.

⁴⁹ De totale impact van de maatregelen werd niet herhaamd, enkel de aanrekening op de kohieren wijzigde in beperkte mate op basis van het inkohieringsritme.

⁵⁰ *Parl. St. Kamer*, DOC 55 1577/002, p.29-34.

⁵¹ Deze maatregel is dus eerder een verschuiving dan een kost aangezien de afgetrokken verliezen 2020 niet meer in mindering kunnen worden gebracht van de winsten in latere aanslagjaren.

⁵² Dit is de toestand op 5 mei 2021. Het Rekenhof ontving geen opsplitsing van dit bedrag per begrotingsjaar.

⁵³ De technische correctie opgenomen in tabel 3 van de Algemene Toelichting bedraagt 524,1 miljoen euro. Dit bedrag is samengesteld uit 420,3 miljoen euro impact op de kohieren vennootschapsbelasting en 103,8 miljoen euro impact op de kohieren personenbelasting.

⁵⁴ De bijkomende weerslag in de vennootschapsbelasting in 2021 bedraagt -60,1 miljoen euro (zie tabel 4 van de Algemene Toelichting). Dit vormt echter de som van -180,2 en 120,1 miljoen euro. Aangezien het verlies reeds in mindering werd gebracht van de winsten van 2019 (AJ 2020) en men ervan uitging dat de economie zou herstellen vanaf 2021, werd in de raming uitgegaan van een positief effect op de voorafbetalingen in 2021 van 120,1 miljoen euro.

- *15% bedrijfsvoorheffing voor tijdelijke werkloosheidsuitkeringen*

De regering voerde het verlaagd tarief van 15% bedrijfsvoorheffing voor tijdelijke werkloosheidsuitkeringen in 2020 in en verlengde deze inmiddels tot 30 juni 2021. De in de aangepaste begroting opgenomen impact van -80,9 miljoen euro⁵⁵ houdt evenwel slechts rekening met een verlenging tot 31 maart 2021 terwijl hij een daling van de tijdelijke werkloosheid verwacht vanaf februari. Deze uitgangspunten zijn intussen achterhaald waardoor een actualisatie nuttig was geweest. Op basis van het voorgaande, is het Rekenhof immers van mening dat de impact van deze maatregel onderstraamt is.

- *Kwijtschelding huur*

De verhuurder kan een belastingvoordeel genieten van 30% van de kwijtgescholden huur voor zover het gaat om een vrijwillige kwijtschelding van minstens 40% van de huurprijs voor de maanden maart, april en/of mei 2020 aan een huurder die zijn handelszaak geheel of gedeeltelijk heeft moeten sluiten naar aanleiding van de maatregelen waartoe werd beslist in het kader van de COVID-19-pandemie. De FOD Financiën raamt de kostprijs van deze maatregel op 83,8 miljoen euro, waarvan 50,3 miljoen euro zich zou vertalen in minder voorafbetalingen in 2021. Deze raming steunt op een aantal hypothesen, o.a. voor wat de gemiddelde huurprijs en het aantal kwalificerende huurders betreft. De FOD Financiën veronderstelt dat 80% van de huur zal worden vrijgesteld. Het is evenwel niet duidelijk of de berekening voldoende rekening houdt met alle voorwaarden die de wet oplegt⁵⁶. Wat het aantal kwalificerende huurders betreft, heeft de FOD Financiën zijn raming gebaseerd op de NACE-BEL codes van de getroffen sectoren. Deze selectie omvat mogelijk ook grote ondernemingen, die echter door deze regeling uitgesloten zijn als huurder. Gelet op die verschillende elementen wijst het Rekenhof dus op de onzekerheid verbonden aan deze raming.

- *Vrijstelling van overuren in kritische sectoren*

Om bedrijven uit kritische sectoren te ondersteunen, besliste de federale regering in het voorjaar van 2020 om 120 extra vrijwillige overuren mogelijk te maken en dit volledig vrij van belastingen. De aangepaste begroting houdt rekening met een technische correctie van 46,0 miljoen euro op de fiscale ontvangsten van 2020 (minderontvangsten in de bedrijfsvoorheffing).

In de aangepaste begroting 2021 is ook een bijkomende weerslag van 23,0 miljoen euro verwerkt. Uit de berekeningsnota van de FOD Financiën blijkt dat dit overeenstemt met de impact voor 120 vrijwillige overuren in één kwartaal. Intussen werd de regeling verlengd tot het tweede kwartaal van 2021, waardoor de bijkomende impact dus zou oplopen tot 46,0 miljoen euro.

⁵⁵ Aangezien de globale taxatie niet wijzigt, is er sprake van een verschuiving van de inkomsten van 2021 (minder bedrijfsvoorheffing) naar 2022 en 2023 (inkohiering personenbelasting).

⁵⁶ Naast de huurprijs mogen ook de huurvoordelen mee in aanmerking worden genomen. Het bedrag van de kwijtgescholden huurprijs en huurvoordelen waarvoor een belastingvermindering kan worden verleend, kan niet meer bedragen dan 5 000 euro per maand per huurovereenkomst, noch meer bedragen dan 45 000 euro per belastingplichtige-verhuurder. De huurder en verhuurder mogen niet met elkaar gelieerd zijn.

De berekening van deze bijkomende weerslag steunt echter op een aantal moeilijk te beoordelen hypothesen.

- *Verhoging thuiswerkvergoeding*

De regering verhoogde de forfaitaire thuiswerkvergoeding van 129,48 euro naar 144,31 euro per maand voor het tweede kwartaal van 2021. De FOD Financiën raamt de impact van deze maatregel op een verlies van 8,0 miljoen euro aan inkomsten uit vennootschapsbelasting. Deze berekening steunt op de hypothese dat 25% van de werknemers uit de private sector thuiswerken én de maximale vergoeding toegekend krijgen. Het Rekenhof kan niet nagaan of deze hypothese plausibel is. In de mate dat dit correct is, stelt het Rekenhof wel vast dat de impact van 8,0 miljoen euro in 2021 overschat is aangezien deze moet gespreid worden over drie jaren⁵⁷.

- *Btw-verlaging op handgels en mondklappers*

De regering verlaagde het btw-tarief op de levering, intracommunautaire verwerving en invoer van mondklappers en hydroalcoholische gels tijdelijk van 21% naar 6%. De maatregel was oorspronkelijk van toepassing van 4 mei 2020 t.e.m. 31 december 2020 maar werd intussen verlengd tot 30 juni 2021. De kostprijs ervan wordt voor 2020 op 20,8 miljoen euro geraamd en voor 2021 op 6,2 miljoen euro.

Het Rekenhof ziet niet goed hoe de twee bovenvermelde bedragen kunnen worden verantwoord. De daling van het btw-tarief zou immers ruimschoots gecompenseerd worden door de enorme toename van de gebruikte volumes van deze producten. Uit de berekeningsnota van de FOD Financiën blijkt daarenboven een verwachte meeropbrengst van 53,6 miljoen euro in 2020 en 26,9 miljoen euro voor de eerste drie maanden van 2021 (wetende dat de maatregel intussen werd verlengd tot 30 juni 2021).

COVID-19-maatregelen niet opgenomen in de begroting

De regering voerde naast bovenstaande maatregelen nog andere fiscale wijzigingen door in de strijd tegen de gevolgen van de COVID-19-pandemie. Het Rekenhof wijst op volgende maatregelen die niet zijn opgenomen in de begroting:

- *Nalatigheids- en moratorium interesten*

De regering aligneert tijdelijk de tarieven voor nalatigheids- en moratoriuminteresten⁵⁸ in de btw en accijnsrechten op die in de inkomstenbelastingen. Dit houdt in dat het tarief daalt van 9,6% tot respectievelijk 4% en 2%. Deze maatregel geldt enkel tijdens het tweede kwartaal van 2021 (-22,7 miljoen euro op jaarbasis)⁵⁹.

Ook de btw-boete voor laattijdige betaling daalt in dezelfde periode van 15% naar 10% (-23,8 miljoen euro op jaarbasis).

⁵⁷ 85% kan worden toegewezen aan de voorafbetalingen in 2021 en 15% aan de inkohiering (waarvan 70% in 2022 en 30% in 2023).

⁵⁸ De nalatigheids- en moratoriuminteresten worden in de middelenbegroting als niet-fiscale ontvangsten opgenomen.

⁵⁹ Wet van 2 april 2021 houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie, artikel 19-22.

De FOD Financiën heeft voormelde impact op jaarbasis geraamd. De lagere tarieven gelden vooralsnog echter slechts voor drie maanden.

- *Btw-verlaging horeca*

Na het conclaaf besliste de regering om het btw-tarief opnieuw te verlagen in de horeca. Vanaf 8 mei en tot 30 september 2021 geldt er een verlaagd btw-tarief van 6% voor verstrekte maaltijden en voor alle dranken⁶⁰. Uit de berekeningsnota van de FOD Financiën blijkt dat de budgettaire impact kan geraamd worden op 1.073,1 miljoen euro op jaarbasis, of 447,1 miljoen euro voor vijf maanden. Die impact is nog niet opgenomen in de ontvangstenramingen van de voorliggende aangepaste begroting.

Die begroting vermeldt overigens opnieuw de technische correctie van 347,5 miljoen euro voor 2020⁶¹, die al werd gebruikt in de initiële begroting 2021. In zijn verslag over die begroting had het Rekenhof geoordeeld dat die impact ongetwijfeld overschat was, omdat de FOD Financiën de correctie had berekend op basis van de omzet van de sector in 2019. De beperkingen die werden opgelegd tijdens de gezondheidscrisis in 2020 hebben echter onvermijdelijk geleid tot een daling van de omzet in vergelijking met deze van 2019.

- *Consumptiecheques*

Er kon tot 31 december 2020 een consumptiecheque van maximum 300 euro belastingvrij worden toegekend aan werknemers⁶². In hoofde van de werkgever wordt de waarde van de cheque als een beroepskost aangemerkt en is deze dus 100% aftrekbaar⁶³.

De extra btw-inkomsten op aankopen die gefinancierd worden met de consumptiecheque, zouden voldoende moeten zijn om de kost van de bijkomende aftrekpost in de vennootschapsbelasting te compenseren, waardoor geen budgettaire impact in rekening wordt gebracht. Het Rekenhof herhaalt zijn opmerking van zijn verslag in verband met de initiële begroting en wijst 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. Bovendien zullen mogelijk niet alle uitgegeven cheques ook daadwerkelijk uitgegeven worden en zal er wellicht ook een verschuiving tussen begrotingsjaren optreden⁶⁴.

⁶⁰ Koninklijk besluit van 27 april 2021 tot wijziging van koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 tot vaststelling van de tarieven van de belasting op de toegevoegde waarde en tot indeling van de goederen en de diensten bij die tarieven met betrekking tot de restaurant- en cateringdiensten.

⁶¹ *Parl. St. Kamer*, DOC 1919/001, p. 67 (tabel 3).

⁶² Wet van 15 juli 2020 houdende diverse dringende fiscale bepalingen ten gevolge van de COVID-19-pandemie.

⁶³ Bij het afronden van dit begrotingsrapport nam de regering nog een bijkomende maatregel omtrent het toekennen van coronapremie van maximaal 500 euro aan loontrekkenden. Deze premie kan toegekend worden door bedrijven die het afgelopen jaar goed presteren maar vormt geen verplichting. De premie zal vergelijkbaar zijn met de consumptiecheque maar zal in een ruimer aantal sectoren kunnen uitgegeven worden. Het Rekenhof kon de eventuele fiscale gevolgen van deze maatregel niet meer onderzoeken.

⁶⁴ De aftrekbaarheid van de consumptiecheque in de vennootschapsbelasting uit zich vooral door mindervoorafbetalingen in 2020 terwijl de extra btw-inkomsten zich gedeeltelijk pas in 2021 zullen voordoen.

COVID-19-maatregelen met een invloed op de kasontvangsten

Naast bovenstaande maatregelen, die een invloed hebben op de ESR-ontvangsten van 2021, wijst het Rekenhof op onderstaande maatregelen met een invloed op de kasontvangsten⁶⁵:

- *Btw-decembervoorschot*

In principe moeten ondernemingen uiterlijk op 24 december een decembervoorschot betalen, zo niet volgen er nalatigheidsinteressen. In het kader van de COVID-19-herstelmaatregelen besliste de regering in 2020 om eenmalig af te wijken van dit principe, wat een verschuiving inhoudt van ontvangsten van 2,5 miljard euro⁶⁶ van 2020 naar 2021. Intussen besliste de regering om dit voorschot definitief af te schaffen.

- *BV-decembervoorschot*

Naar analogie met het btw-decembervoorschot, werd ook de verplichting om in december een voorschot in de bedrijfsvoorheffing te betalen definitief geschrapt. De FOD Financiën raamt de impact op 1.541 miljoen euro. Het betreft eveneens een eenmalige kasimpact aangezien de verhoogde ontvangst van januari de minderopbrengst van de maand december compenseert vanaf 2022.

2.4.3 Aanvullende weerslag van het conclaaf van april 2021

De regering verhoogde de fiscale ontvangsten met 96,9 miljoen euro door de bijkomende impact van de hervorming van de vennootschapsbelasting te verhogen (+85,2 miljoen euro) en door de toevoeging van een btw-effect in het kader van het PHV (+11,7 miljoen euro).

Bijkomende impact van de hervorming van de vennootschapsbelasting (+85,2 miljoen euro)

Omdat de maatregelen van de hervorming in de vennootschapsbelasting (2018-2020) nog niet op kruissnelheid⁶⁷ zijn, voorzag de FOD Financiën in zijn raming in een bijkomende impact van -175,5 miljoen euro. De regering verminderde deze impact met 85,2 miljoen euro (tot -90,3 miljoen euro) omdat de eerdere berekening van de FOD Financiën onvoldoende rekening hield met de maatregelen die al volledig opgenomen waren in de basis en die dus geen bijkomende impact meer genereerden in de fiscale ontvangsten.

De bijkomende impact voor 2021 beperkt zich tot de kohieren vennootschapsbelasting van de maatregelen die in 2019 en in 2020 in werking zijn getreden. Het bedrag is samengesteld uit een negatieve impact van 190,3 miljoen als gevolg van de tariefverlaging in 2020 en de invoering van een fiscale consolidatie in 2019, en een positieve impact van 100 miljoen euro als gevolg van de compenserende maatregelen. De FOD Financiën verwerkt in zijn berekening aangepaste groeiverwachtingen, de definitieve regelgeving en de vervroegde inwerkingtreding van een aantal maatregelen. Hierdoor wijken de nieuwe ramingen af van de impact die werd berekend in 2017.

⁶⁵ Wet van 2 april 2021 houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie.

⁶⁶ In het rapport van het Monitoringcomité dd. 11 maart 2021 wordt een bedrag van 2,75 miljard euro vermeld. De FOD Financiën bevestigde evenwel aan het Rekenhof dat het definitief bedrag 2,5 miljard euro bedraagt.

⁶⁷ Zie rapport van het Rekenhof bij de initiële begroting 2021 (*Parl. St. Kamer*, DOC 55 1577/002).

Het Rekenhof beschikt echter over onvoldoende gegevens om de huidige herraming te evalueren. Het wijst er overigens op dat er ook de volgende jaren blijvende aandacht moet worden geschonken aan de impact van de hervorming, aangezien sommige maatregelen nog steeds niet op kruissnelheid zijn en een aantal slechts voor een tijdelijke verschuiving hebben gezorgd⁶⁸.

Btw in het kader van het PHV – terugverdieneffect (+11,7 miljoen)

In het kader van het PHV plant de regering in 2021 een eerste reeks investeringsprojecten. Aangezien de Europese Commissie tussenkomst verleent voor de kostprijs van de investeringen, exclusief btw, besliste de regering de niet-recupereerbare btw op investeringsprojecten van niet-btw plichtige overheden aan de uitgavenkredieten toe te voegen en de btw-ontvangsten met hetzelfde bedrag te verhogen. Het FPB heeft in zijn vooruitzichten van februari immers nog geen rekening gehouden met het herstelplan van België. De investeringen zitten dus nog niet in de macro-economische variabelen voor de raming van de fiscale ontvangsten.

Het Rekenhof merkt hierbij op dat het terugverdieneffect van 11,7 miljoen euro geen rekening houdt met de niet-aftekbare btw in hoofde van de overheden van entiteit II. De investeringen opgenomen in het herstelplan zullen in principe meegenomen worden in de volgende vooruitzichten van het FPB, waardoor de impact op de btw-ontvangsten (en op andere belastingcategorieën) automatisch zal worden verrekend.

3 Niet-fiscale ontvangsten

De niet-fiscale ontvangsten voor 2021 bedragen volgens de nieuwe raming 4.364 miljoen euro, wat 146,0 miljoen euro meer is dan de initiële ramingen van 2021⁶⁹.

Volgens de Algemene Toelichting bedragen de niet-fiscale ontvangsten met een impact op het vorderingsaldo, na ESR-correcties en afdrachten (-626 miljoen euro), 3.738 miljoen euro. Dat is 127 miljoen euro minder dan de initiële ramingen van 2021.

Het ESR-verschil tussen de initiële en de aangepaste begroting 2021 (van -353 miljoen euro naar -626 miljoen euro) is voornamelijk te verklaren door het indekken van het wisselkoersrisico verbonden aan de betaling in dollar voor de aankoop van F35-vliegtuigen en de Male-drones. Het betreft een verrichting zonder ESR-impact en waarvan de tegenwaarde in sectie 51 van de algemene uitgavenbegroting is opgenomen.

In het raam van die overheidsopdrachten moet Defensie tot in 2030 immers driemaandelijks betalingen in USD verrichten. Het Federaal Agentschap van de Schuld heeft voorgesteld te profiteren van de momenteel gunstige USD-wisselkoers en derhalve een deel van de toekomstige betalingen in USD te dekken tegen het wisselkoersrisico (in totaal

⁶⁸ Zie Tabel 3 – Overzicht *one-offs*, Algemene Toelichting, p. 11.

⁶⁹ 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 evenwel worden omgeboekt naar de ontvangsten die verband houden met de "Opbrengst van leningen en aanverwante verrichtingen zonder invloed op het netto te financieren saldo".

2,4 miljard USD in de periode 2021-2028) door termijncontracten op deviezen te sluiten ("FX Outrights")⁷⁰.

Met het oog op het sluiten van die termijncontracten op deviezen in 2021, werden in de algemene uitgavenbegroting 2021 (sectie 51) twee nieuwe basisallocaties gecreëerd⁷¹ terwijl in de middelenbegroting bij diezelfde sectie twee nieuwe artikelen werden ingeschreven⁷².

Dividenden

De huidige gezondheidscrisis heeft de inning van dividenden uit de deelnemingen van de Staat in de financiële instellingen sterk beïnvloed. Die ontvangsten hangen onder meer af van de aanbevelingen van de Europese Centrale Bank die dit jaar de uitkering van dividenden⁷³ aan een aantal strikte voorwaarden heeft gekoppeld. In de initiële en in de aangepaste begroting bedragen de ontvangsten van de financiële instellingen 222,3 miljoen euro. De ontvangsten die de algemene vergaderingen van de verschillende instellingen verwachten en die nog niet zijn betaald, bedragen thans 207 miljoen euro. Sommige banken zullen op het einde van het jaar echter een bijkomend dividend voorstellen als de voorwaarden dat toelaten.

Er valt op te merken dat het aan de Staat toekomende deel in het resultaat van de NBB (-75,6 miljoen euro) en het dividend dat aan de Staat verschuldigd is op grond van zijn participatie in de FPIM (-9,5 miljoen euro⁷⁴) sterk zijn gedaald.

De ontvangsten uit door bpost gestorte dividenden dalen (-8,9 miljoen euro) en bovendien is er geen storting van een tussentijds dividend gepland op het einde van het jaar.

Het Proximus-dividend is niet veranderd, namelijk 217,1 miljoen euro.

Terugbetaling van inningskosten door de EU

De raming van de aan de EU gestorte douanerechten daalt met 261,3 miljoen euro in vergelijking met de initiële begroting 2021. De ontvangsten in samenhang met de

⁷⁰ Door middel van zo'n contract verbinden de partijen zich ertoe om op een welbepaalde datum in de toekomst een bedrag in euro aan te leveren in ruil voor de ontvangst van een bedrag in USD tegen een wisselkoers die wordt vastgelegd bij de sluiting van het contract. De wettelijke grondslag voor het sluiten van dergelijke contracten is vervat in artikel 8, §3, 1°, j), van de wet van 22 december 2020 houdende de middelenbegroting voor het begrotingsjaar 2021.

⁷¹ Een bedrag van 240,5 miljoen euro op basisallocatie 45-50.81.70.16 (Uitgaven m.b.t. afgeleide producten afgesloten ter indekking van betalingen voor de F35 en MALE) en een bedrag van 10 miljoen euro op basisallocatie 45-50.81.70.17 (Wisselverliezen m.b.t. afgeleide producten afgesloten ter indekking van betalingen voor de F35 en MALE). Die uitgaven hebben geen impact op het vorderingensaldo.

⁷² Artikel 02.20.86.70.06 (Ontvangsten m.b.t. afgeleide producten afgesloten ter indekking van betalingen voor de F35 en Male), waarop een bedrag van 240,5 miljoen euro werd ingeschreven, en artikel 02.20.86.70.07 (Wisselwinsten m.b.t. afgeleide producten afgesloten ter indekking van betalingen voor de F35 en MALE). Elke mogelijke wisselwinst in verband met de termijncontracten (d.w.z. het verschil tussen de wisselkoers op het moment dat het termijncontract afloopt en de wisselkoers die in het contract werd bepaald) zal op dat artikel worden aangerekend.

⁷³ De vorige aanbeveling van de ECB verzocht de financiële instellingen geen dividenden uit te keren tot 1 januari 2021.

⁷⁴ Bij deze aanpassing werd daarvoor geen ontvangst ingeschreven, maar in april 2021 werd een dividend van 4,2 miljoen euro gestort.

douanerechten hangen van verschillende elementen af, zoals de economische conjunctuur, de stijging van de importtarieven en de gewijzigde douanetarieven.

Inningskosten van douanerechten worden teruggestort aan België. Het inhoudingspercentage daarop is voortaan vastgelegd op 25% van het bedrag van de eigen middelen dat aan de EU moet worden gestort. Een deel van de ontvangsten wordt overigens teruggestort aan de buitenlandse douaneadministraties die deelnemen aan het systeem van de *single authorisation*⁷⁵.

Volgens de Algemene Toelichting bedraagt de terugbetaling van de inningskosten 518,4 miljoen euro (wat 154,0 miljoen euro minder is dan de initiële ramingen van 2021). Op basis van de ramingen van de douanekosten in de Algemene Toelichting is het Rekenhof van oordeel dat de ontvangst uit de terugbetaling van de inningskosten ongeveer 600 miljoen euro zou kunnen bedragen.

Waarborgen

De federale overheid heeft in 2020 garantieregelingen geactiveerd voor de toekenning door de banken van nieuwe kredieten en nieuwe kredietlijnen aan ondernemingen en zelfstandigen, mits de naleving van bepaalde voorwaarden. In ruil voor die waarborgen betalen de financiële instellingen premies aan de Staat. Die worden in de aangepaste begroting op 39 miljoen euro geraamd voor het jaar 2021 (-32,3 miljoen euro in vergelijking met de initiële begroting). Gezien het huidige uitstaande bedrag van de gewaarborgde bedragen, lijkt die ontvangst nog overschat.

Crossborder

Het *Crossborder*-project in ruime zin slaat op het beleid inzake vervolging en invordering van de verkeersboetes en strafrechtelijke boetes, zowel van Belgen als van buitenlanders. Voor 2020 bedragen de fiscale ontvangsten 525,9 miljoen euro, waarvan 197,8 miljoen euro voor de gewesten. Vanaf 2021 wordt voor Entiteit I een bijkomende netto-ontvangst verwacht van ongeveer 100 miljoen euro. Die zou enerzijds voortvloeien uit de toename van de ontvangsten in samenhang met de bestaande maatregelen en anderzijds uit bijkomende ontvangsten afkomstig van nieuwe initiatieven zoals investeringen in het gerechtelijk systeem (parket), in de politiezones en in verwerkingscentra. Het Rekenhof herinnert eraan dat het bij zijn onderzoek van de initiële begroting voorbehoud had geformuleerd ten aanzien van die vooruitzichten.

Op 2 april 2021 besliste de ministerraad dat er een heffing zou komen op alle boetes die via het *Crossborder*-platform worden geïnd, teneinde de overtreeders te responsabiliseren. Die niet-fiscale ontvangst wordt op 15 miljoen euro⁷⁶ geraamd en zal worden gebruikt om er de werkingskosten van het *Crossborder*-project mee te financieren. De bijdrage zal verschillen

⁷⁵ Met *single authorisation* wordt een grensoverschrijdende vergunning bedoeld afkomstig van douane-instanties van verschillende lidstaten, die de plaatsing onder de regeling en/of de beëindiging ervan dekt, alsook de opslag, de veredeling, de verwerking of de opeenvolgende processing. In de meeste gevallen moet de *single authorisation* worden voorgelegd aan de douane-instanties die bevoegd zijn voor de plaats waar de hoofdboekhouding van de aanvrager wordt gevoerd, wat auditcontroles mogelijk maakt, en waar minstens een deel van de vergunde verrichtingen wordt uitgevoerd.

⁷⁶ Titel I, sectie 2, hoofdstuk 12, artikel 36.90.01 – Heffing ter vergoeding van de administratieve verwerkingskosten van het *Crossborder*-platform.

naargelang het soort dossier. Het jaarlijkse rendement wordt geraamd op 43 miljoen euro zodra de regeling op kruissnelheid is, maar de technische ontwikkelingen zullen niet klaar zijn vóór september 2021. Het Rekenhof heeft geen informatie ontvangen in verband met de bepaling van dat bedrag en kan dus geen uitspraken doen over de raming van het jaarlijkse rendement ervan.

Verkoop van UMTS-licenties

De 2G- en 3G-licenties zijn verstreken in maart 2021. De regering heeft bij hoogdringendheid een koninklijk besluit goedgekeurd⁷⁷ dat het BIPT de mogelijkheid biedt de vergunningen te verlengen met periodes van maximaal 6 maanden tot een nieuwe gunningsprocedure is afgerond. Het rendement van die opbrengst uit die verlenging wordt geraamd op 30,7 miljoen euro per semester (betalingen in maart en september 2021).

⁷⁷ Koninklijk besluit van 3 december 2020 tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 maart 1995 betreffende het opzetten en de exploitatie van GSM-mobilofonienetten, het koninklijk besluit van 24 oktober 1997 betreffende het opzetten en de exploitatie van DCS-1800-mobilofonienetten en het koninklijk besluit van 18 januari 2001 tot vaststelling van het bestek en van de procedure tot toekenning van vergunningen voor de mobiele telecommunicatiesystemen van de derde generatie.

HOOFDSTUK 2

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 de overheidspensioenen) geraamd op 117,1 miljard euro, een stijging met 1,8 miljard euro tegenover de initiële ramingen.

Tabel - Ontvangsten van de sociale zekerheid (in miljoen euro)

	Ontvangsten 2020	Initiële ramingen 2021	2021/2020 (%)	Aangepaste ramingen 2021	Aangepast/ Initieel 2021 (%)
Bijdragen	61.898,0	64.460,8	+4,14%	64.257,8	-0,31%
Dotaties en toelagen van de overheden	32.503,7	25.621,0	-21,18%	27.840,6	+8,66%
Alternatieve financiering van de Staat	16.846,1	20.147,4	+19,60%	19.723,3	-2,10%
andere ontvangsten	5.077,4	5.137,8	+1,19%	5.302,2	+3,20%
Totaal	116.325,2	115.367,0	-0,82%	117.123,9	1,52%

Bron: Algemene Toelichting initiële en aangepaste begroting 2021

Het grootste gedeelte van de ontvangsten, met name 54,86%, 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 40,61% van de totale ontvangsten van de sociale zekerheid. Ze bestaan uit de toelagen van de federale Staat en van de toelagen van de deelentiteiten (23,77%) en uit het aan de sociale zekerheid toegewezen aandeel in de fiscale ontvangsten (de alternatieve financiering: 16,84%).

Het ontwerp van aangepaste begroting 2021 is gebaseerd op de ramingen en hypothesen van februari 2021. Ze houden rekening met de maatregelen die gekend waren op het ogenblik van de redactie van de begrotingsdocumenten. Enkele recente maatregelen, vooral inzake de COVID-19-crisis, zijn niet in die ramingen opgenomen.

2 Eigen ontvangsten

De ontvangsten uit socialezekerheidsbijdragen worden voor 2021 geraamd op 64.257,8 miljoen euro, wat 203 miljoen euro minder is dan volgens de initiële ramingen.

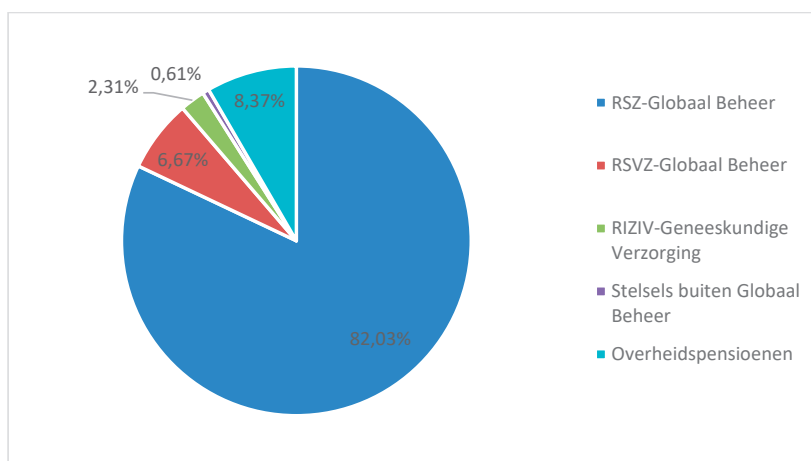
Tabel – Eigen ontvangsten van de RSZ-Globaal Beheer, het RSVZ-Globaal Beheer, het RIZIV-Geneskundige Verzorging, de stelsels buiten Globaal Beheer en de overheidspensioenen (in miljoen euro)

	Ontvangsten 2020	Initiële ramingen 2021	2021/2020 (%)	Aangepaste ramingen 2021	Aangepast Initieel 2021 (%)
RSZ-Globaal Beheer	50.689,1	52.361,9	+3,30%	52.713,3	+0,67%
RSVZ-Globaal Beheer	4.257,7	4.701,7	+10,43%	4.285,2	-8,86%
RIZIV-Geneskundige Verzorging	1.474,9	1.432,2	-2,90%	1.485,7	+3,74%
Stelsels buiten Globaal Beheer	345,6	525,7	+52,11%	392,4	-25,36%
Overheidspensioenen	5.130,7	5.439,3	+6,01%	5.381,2	-1,07%
Totaal	61.898,0	64.460,8	+4,14%	64.257,8	-0,31%

Bron: Algemene Toelichting initiële en aangepaste begroting 2021

De RSZ-Globaal Beheer int 82,03% van alle ontvangsten, het RSVZ-Globaal Beheer 6,67% en het stelsel van de overheidspensioenen 8,37% (zie grafiek).

Grafiek – Procentueel aandeel van de dotaties en toelagen in de aangepaste ontwerpen van begroting 2021, naar aard van de bron



Bron: Rekenhof

Het Rekenhof wijst op de moeilijkheden bij de raming van de ontvangsten inzake sociale zekerheid in het kader van de begrotingscontrole, omdat er geen zekerheid is over de verdere ontwikkeling van de COVID-19-crisis en de invloed daarvan, op korte en middellange termijn, op de economische activiteit en de werkgelegenheid.

2.1 Bijdragen van de RSZ-Globaal Beheer

De ontvangsten uit socialezekerheidsbijdragen stijgen met 351 miljoen euro tegenover de initiële ramingen.

Dat is vooral het gevolg van:

- nieuwe ramingen van de loonmassa aan de hand van de hypothesen van het FPB⁷⁸ en de gegevens voor 2020 (impact op de bijdragen: +106,2 miljoen euro);
- de geraamde weerslag van de doelgroepvermindering voor de maatregel "Plan-plus-één"⁷⁹ (+66,2 miljoen euro);
- de in het kader van de COVID-19-crisis toegekende bijdragenverminderingen (+156,9 miljoen euro, zie hierna)⁸⁰.

Impact van de COVID-19-crisis op de ontvangsten

De regering heeft een aantal steunmaatregelen uitgewerkt voor werkgevers die worden getroffen door de COVID-19-crisis. De volgende tabel geeft een overzicht van die maatregelen en van de geraamde minderontvangsten voor de RSZ-Globaal Beheer.

Tabel – Geraamde kostprijs van de steunmaatregelen voor werkgevers (in miljoen euro)

Maatregel	Voor	Begroting 2021
Gelijkstelling van dagen tijdelijke werkloosheid door overmacht in 2020 met gewerkte dagen voor de jaarlijkse vakantie - bedienden	2020	93,6
Vermindering van socialezekerheidsbijdragen voor sommige categorieën van werkgevers van de evenementensector	Tweede en derde kwartaal 2021	22,6
Vermindering van socialezekerheidsbijdragen voor sommige categorieën van werkgevers uit de hotelsector	Tweede kwartaal 2021	28,4
Vermindering van socialezekerheidsbijdragen voor bepaalde categorieën van werkgevers uit de reissector	tweede en derde kwartaal 2020 en eerste en tweede kwartaal 2021	6,0 tot 7,7
Compensatie van socialezekerheidsbijdragen voor de toeleveranciers van de gesloten sectoren	tweede en vierde kwartaal 2020 (vergeleken met 2019)	3,8
Vermindering van socialezekerheidsbijdragen voor ondernemingen die zijn erkend als onderneming in moeilijkheden en die een tijdelijke arbeidsduurvermindering doorvoeren	2021	2,4

Bron: Rekenhof

⁷⁸ FPB, *Economische begroting*, 11 februari 2021.

⁷⁹ Beslist naar aanleiding van de initiële begroting. Volgens de regels van de ESR2010-methodologie is die maatregel een subsidie. Daardoor mag het bedrag niet worden afgetrokken van de ontvangsten (zoals in het ontwerp van initiële begroting het geval was), maar moet het worden geboekt als ontvangst en als uitgave.

⁸⁰ Volgens de principes van de ESR-methodologie zijn dit subsidies. Daarom wordt een zelfde bedrag geboekt in de uitgaven.

De maatregel "Gelijkstelling tijdelijke werkloosheid door overmacht voor de jaarlijkse vakantie 2021 voor bedienden" steunt op een initiatief van de sociale partners. De RSZ berekent de compensatie per werkgever en brengt dat bedrag in mindering van de voor het tweede kwartaal 2021 verschuldigde bijdragen⁸¹.

De doelgroep- en bijdragenverminderingen voor werkgevers van de evenementen-, hotel- en reissector worden toegekend volgens de regels vastgesteld door de wet van 4 april 2021⁸². Voor de evenementen- en hotelsector voorziet de wetgever in doelgroepverminderingen. Voor de reissector krijgen werkgevers van wie de RSZ de aanvraag heeft goedgekeurd, een bijdragenvermindering voor het tweede en derde kwartaal 2020 en het eerste kwartaal 2021. Die wordt verrekend met de voor dat kwartaal verschuldigde bijdragen. Voor het tweede kwartaal 2021 zal een doelgroepvermindering worden toegekend.

Op 7 mei 2021 heeft de regering een relanceplan beslist voor de horecasector en andere getroffen sectoren dat vanaf het tweede kwartaal 2021 in werking moet treden. Daarvoor stelt ze een enveloppe ter beschikking van 224 miljoen euro. Dat bedrag is niet begrepen in de ramingen in het aangepaste ontwerp van begroting.

Tot slot heeft de ministerraad ook beslist de werkgevers van de horecasector vrij te stellen van de betaling van de jaarlijkse bijdrage voor het vakantiegeld voor arbeiders⁸³. De kostprijs van die maatregel is geschat op ongeveer 110 miljoen euro. De impact voor de Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie (die het vakantiegeld aan de arbeiders betaalt) komt aan bod in het luik over de uitgaven van de stelsels van sociale zekerheid.

2.2 Ontvangsten van het RSVZ

De ramingen van de ontvangsten uit bijdragen voor het RSVZ bedragen 4.285,2 miljoen euro in 2021, i.e. een daling met 416,5 miljoen euro ten opzichte van de initiële begroting.

Binnen die laatste belopen de gewone bijdragen 4.084,4 miljoen euro, i.e. een vermindering met 363,4 miljoen euro. Deze evolutie wordt voornamelijk verklaard door de volgende elementen.

- De positieve impact van de herziening van de economische parameters op basis waarvan de bruto-inkohieringen 2021 worden bepaald, ten belope van 101,8 miljoen euro.
- De herziening van de impact van de gezondheidscrisis op de inning van de bijdragen, die in de initiële begroting werd geraamd op 350 miljoen euro en op de aangepaste begroting is ingeschreven voor 86,6 miljoen euro, d.i. een stijging met 263,4 miljoen euro.
- De negatieve impact op de inningen van het jaar ten gevolge van het uitstel van de sociale bijdragen betreffende de eerste twee kwartalen van 2021 naar 2022, en ten gevolge van de bijdragevrijstellingen, die globaal wordt geraamd op 270,3 miljoen euro.

⁸¹ Artikelen 34 tot 36 van de wet van 20 december 2020 houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie.

⁸² Wet van 4 april 2021 houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie, artikelen 39 tot 44 (evenementensector), 45 tot 51 (reissector) en 52 tot 57 (hotelsector).

⁸³ Die bijdrage heeft betrekking op de in 2020 aan de arbeiders betaalde lonen. Ze moet worden betaald in april 2021, samen met de werkgeversbijdragen voor het eerste kwartaal 2021.

- De nieuwe raming van het uitstel van de in 2021 te innen sociale bijdragen van 2020. De initiële raming voorzag in een uitstel naar het jaar 2021 van 404 miljoen euro terwijl de nieuwe voorspellingen, gebaseerd op de gegevens van 31 december 2020, het uitstel van die bijdragen schatten op 152,5 miljoen euro⁸⁴, i.e. een daling van de ontvangsten met 251,5 miljoen euro ten opzichte van de initiële begroting.
- Wegens de impact van de crisis heeft het RSVZ in zijn ramingen slechts 50% van het gemiddelde van de regularisering van de sociale bijdragen betreffende de periode 2015-2019 opgenomen, oftewel 171,5 miljoen euro. Dat bedrag ligt 205,9 miljoen euro lager dan het bedrag dat was opgenomen in de initiële begroting (377,4 miljoen euro).

De bijdragen afkomstig van vennootschappen worden geschat op 191,3 miljoen euro, i.e. 52 miljoen euro minder ten opzichte van de initiële begroting. Die evolutie wordt voornamelijk verklaard door het uitstel van de vervaldatum voor de betaling van de bijdragen 2021 tot 31 december 2021, waarvan de negatieve impact op de inningen van het jaar wordt geraamd op 49,2 miljoen euro.

2.3 Stelsels buiten Globaal Beheer: ontvangsten van het Fonds Sluiting Ondernemingen (FSO)

De ontvangsten uit bijdragen voor het FSO (432,7 miljoen euro) werden in de initiële begroting geraamd op basis van de uitgaven voor uitkeringen, teneinde een begroting in evenwicht te bekomen. Naar aanleiding van de nieuwe begrotingsramingen van de RSZ en de beslissing die het beheercomité van het FSO nam om de percentages van de werkgeversbijdragen 2021 niet op te trekken, werden de ontvangsten uit bijdragen verlaagd tot 301,6 miljoen euro, i.e. een vermindering met 131,1 miljoen euro.

Die evolutie, gekoppeld aan de vermindering van de uitgaven voor tijdelijke werkloosheid met 43,4 miljoen euro⁸⁵, leidt tot een aangepaste versie van de begroting 2021 van het FSO die een begrotingstekort van 103,8 miljoen euro aangeeft (tekort van 8,4 miljoen euro in de initiële begroting). Dat tekort zal worden gefinancierd aan de hand van een onttrekking aan de thesauriereserves van het fonds.

3 Financiering van de sociale zekerheid door de overheden

3.1 Dotaties en toelagen van de overheden

Volgens de ramingen in de aangepaste ontwerpen van begroting krijgen de stelsels van sociale zekerheid 27.840,6 miljoen euro dotaties en toelagen van de overheden. Daarvan komt 26.425,4 miljoen euro van de Staat en 1.415,2 miljoen euro van de deelentiteiten.

Zoals blijkt uit de volgende tabel, liggen de dotaties en toelagen van de overheden in het aangepaste ontwerp van begroting 2.219,6 miljoen euro hoger dan de ramingen in de initiële begroting 2021.

⁸⁴ Rekening houdend met het in 2021 voor 20,7 miljoen euro toegekende aanzuiveringsplan.

⁸⁵ Doordat de werkgevers ofwel konden opteren voor economische werkloosheid, gedeeltelijk gefinancierd door het FSO, ofwel voor werkloosheid wegens overmacht, niet gefinancierd door het FSO en voordeliger voor de werknemers, blijkt de tussenkomst van het FSO minder groot.

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ ONTWERPEN VAN AANPASSING VAN STAATSBEGROTING 2021 / 47

Tabel – Dotaties en toelagen aan de RSZ-Globaal Beheer, het RSVZ-Globaal Beheer, het RIZIV-Geneeskundige Verzorging, de stelsels buiten Globaal Beheer en de overheidspensioenen (in miljoen euro)

	Ontvangsten 2020	Initiële ramingen 2021	2021/2020 (%)	Aangepaste ramingen 2021	Aangepast/ Initieel 2021 (%)
RSZ-Globaal Beheer	14.220,2	11.062,8	-22,20%	10.274,2	-7,13%
<i>Gewone en specifieke dotaties van de Staat (1)</i>	2.290,4	2.198,3	-4,02%	2.311,9	+5,17%
<i>Evenwichtsdotatie van de Staat</i>	10.604,1	7.530,4	-28,99%	6.627,5	-11,99%
<i>Toelagen van de deelentiteiten</i>	1.325,7	1.334,1	+0,63%	1.334,8	+0,05%
RSVZ-Globaal Beheer	3.915,4	681,9	-82,58%	3.153,1	+362,40%
<i>Gewone dotatie van de Staat</i>	378,9	384,3	+1,43%	382,2	-0,55%
<i>Evenwichtsdotatie van de Staat</i>	3.536,5	297,6	-91,58%	2.770,9	+831,08%
RIZIV-Geneeskundige Verzorging – specifieke dotaties van de Staat	1.512,2	753,3	-50,19%	1.670,4	+121,74%
Stelsels buiten Globaal Beheer	537,9	505,2	-6,08%	488,8	-3,25%
<i>Gewone dotatie van de Staat</i>	447,8	421,6	-5,85%	408,4	-3,13%
<i>Toelagen van de deelentiteiten</i>	90,1	83,6	-7,21%	80,4	-3,83%
Overheidspensioenen	12.318,0	12.617,8	+2,43%	12.254,1	-2,88%
Totaal	32.503,7	25.621,0	-21,18%	27.840,6	+8,66%

(1) De RSZ-Globaal Beheer krijgt een specifieke dotatie voor de financiering van de lokale politiezones, (158,8 miljoen euro). Die is begrepen in de middelen van het toewijzingsfonds 66.44.B.

Bron: Algemene Toelichting initiële en aangepaste begroting 2021

In de aangepaste begroting bedraagt het herberekende bedrag van de evenwichtsdotatie 2021 voor het RSVZ-Globaal Beheer 2.770,9 miljoen euro, d.i. een toename met 2.473,3 miljoen euro. Die stijging dekt het tekort (vóór herziening van de evenwichtsdotatie) van 2.264

miljoen euro en de correctie van 209,3 miljoen euro met betrekking tot de regularisering van de evenwichtsdotatie van 2020⁸⁶.

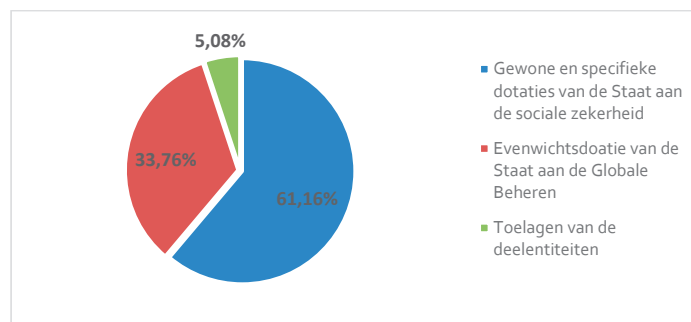
De specifieke dotaties aan het RIZIV-Geneskundige Verzorging bestaan in 2021 uit:

- een jaarlijkse dotatie (398 miljoen euro) die vanaf 2021 via de begroting van de FOD Sociale Zekerheid wordt toegekend (en die de in de initiële begroting voorziene opbrengsten van den effectentaks vervangt);
- een dotatie voor de dekking van de specifieke uitgaven verbonden met de COVID-19-crisis (931 miljoen euro) via de begroting van de FOD Sociale Zekerheid;
- 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 merkt op dat de dotatie voor de dekking van de uitgaven verbonden met de COVID-19-crisis in de Algemene Uitgavenbegroting 839,8 miljoen euro⁸⁷ bedraagt, terwijl het RIZIV 931 miljoen euro opgeeft als ontvangst. Het verschil tussen de beide bedragen (91,2 miljoen euro) wordt verklaard door twee nieuwe maatregelen: de vergoeding van kosten voor de vaccinatiecentra aan de deeltentiteiten en het verlenen van gratis psychologische ondersteuning aan zelfstandigen⁸⁸.

Zoals blijkt uit de volgende grafiek bestaat het grootste deel van de dotaties en toelagen uit de gewone dotaties van de staat.

Grafiek – Procentueel aandeel van de dotaties en toelagen in de aangepaste ontwerpen van begroting 2021, naar aard van de bron



Bron: Rekenhof

⁸⁶ In 2020 bedraagt het als evenwichtsdotatie vereffende bedrag 3.536,5 miljoen euro. Het definitieve bedrag voor 2020, berekend in april 2021, beloopt 3.745,8 miljoen euro. Het verschil, oftewel 209,3 miljoen euro, is vervat in de evenwichtsdotatie 2021.

⁸⁷ Sectie 24, FOD Sociale Zekerheid, basisallocatie 24.58.48.42.20.05.

⁸⁸ Zie ook Deel II, hoofdstuk II, van dit verslag.

Het Rekenhof wijst erop dat door de onzekerheid over de evolutie van de COVID-19-crisis het risico bestaat dat de evenwichtsdotatie en de specifieke dotatie COVID-19 voor het RIZIV in 2021 hoger zullen liggen dan de in de aangepaste begroting geraamde bedragen.

3.2 Alternatieve financiering

De alternatieve financiering van de sociale zekerheid wordt voornamelijk gewaarborgd door fiscale ontvangsten die zijn opgenomen in toewijzingsfondsen. In het voorliggende ontwerp van begroting bedragen deze fondsen 19.723,3 miljoen euro, hiervan is 12.576,8 miljoen euro voorafgenomen van de btw, 3.757,1 miljoen euro van de roerende voorheffing, 3.161,8 miljoen euro van de bedrijfsvoorheffing⁸⁹ en 227,6 miljoen euro van de accijnzen op tabak⁹⁰.

De vastgestelde daling (-424 miljoen euro) vergeleken met de initiële ramingen vloeit voornamelijk voort uit de nieuwe jaarlijkse effectentaks, die niet meer rechtstreeks wordt bestemd voor de alternatieve financiering (-398 miljoen euro).

Door de COVID-19-crisis werden forfaitaire bedragen ingehouden op het niveau van de btw en de roerende voorheffing voor het jaar 2021⁹¹, in afwachting van de terugkeer naar een normale economische situatie.

Die middelen worden toegekend aan de RSZ ten belope van 16.882,7 miljoen euro (-342 miljoen euro ten opzichte van de initiële begroting) en aan het RSVZ ten belope van 2.840,6 miljoen euro (-82 miljoen euro ten opzichte van de initiële begroting).

Naast de voornoemde fiscale ontvangsten wordt de financiering eveneens gewaarborgd door de sociale Maribel (119,6 miljoen euro) en door de bijzondere socialezekerheidsbijdragen (165,1 miljoen euro) die worden bepaald bij de inkohiering van de personenbelasting.

De middelen die aan de sociale zekerheid worden overgedragen via de toewijzingsfondsen, bedragen 20.008,1 miljoen euro in 2021.

4 Impact van de COVID-19-crisis op het stelsel van de jaarlijkse vakantie voor arbeiders

De kosten van de maatregel inzake de gelijkstelling van de tijdelijke COVID-werkloosheid van februari tot december 2020 in het stelsel van de jaarlijkse vakantie voor arbeiders worden geraamd op 400 miljoen euro. Een subsidie ten laste van de FOD Sociale Zekerheid en ten gunste van de RJV ten belope van 93,6 miljoen euro is ingeschreven op de begrotingsaanpassing. Het verschil zal worden gedekt door een afnemings van de eigen reserves van de RJV in 2021.

⁸⁹ Voor het tweede jaar op rij zou uitzonderlijk een bedrag moeten worden voorafgenomen op de ontvangsten uit de bedrijfsvoorheffing om de ontoereikende btw-ontvangsten aan te vullen. De wettelijke grondslag voor 2021 moet echter nog worden goedgekeurd.

⁹⁰ 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. Die situatie heeft zich reeds voorgedaan in 2020.

⁹¹ Artikelen 42 en 43 van de programmawet van 20 december 2020.

DEEL III

Uitgaven van Entiteit I

HOOFDSTUK 1

Algemeen overzicht van de aangepaste algemene uitgavenbegroting 2021

De initiële begroting 2021, aangenomen op 22 december 2020, werd reeds tweemaal aangepast. De eerste aanpassing werd goedgekeurd op 22 april 2021⁹², de tweede op 1 april 2021⁹³. Bij de begrotingscontrole 2021 werd een derde aanpassing ingediend.

Bij die gelegenheid herkwalficeerde de FOD BOSA de voor de financiering van de Europese Unie bestemde kredieten (4,6 miljard euro, cf. infra) en integreerde ze bij de primaire uitgaven⁹⁴.

Volgens de nieuwe classificatie bedragen de primaire uitgaven 72,2 miljard euro (vereffeningskredieten). Dit betekent een toename met 3,8 miljard euro tegenover de initiële begroting 2021 (+5,5%).

1 Algemene uitgavenbegroting volgens de economische classificatie na de derde aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het jaar 2021

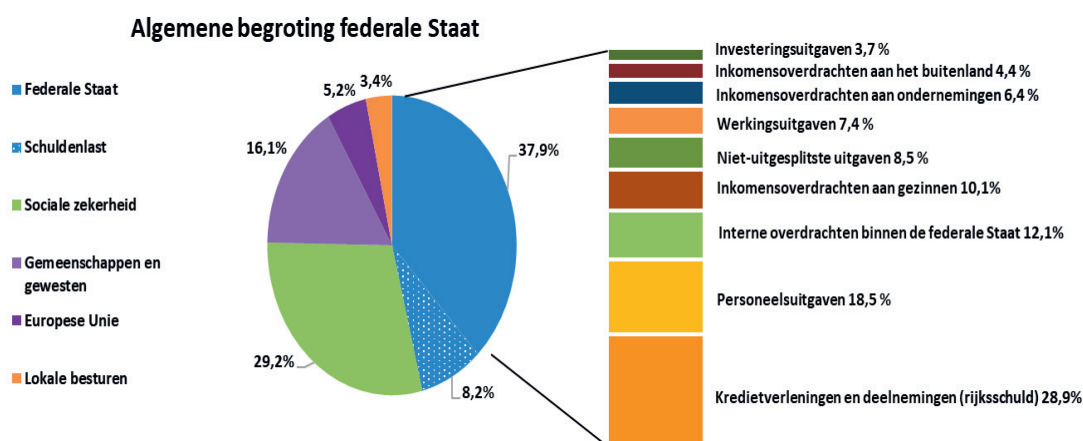
Het ontwerp van algemene uitgavenbegroting voorziet in 106,2 miljard euro aan vereffeningskredieten, waarvan 17,8 miljard euro voor de herfinanciering van de schuld. Zonder deze herfinanciering bedragen de kredieten 88,4 miljard euro. Ze omvatten de primaire uitgaven (72,2 miljard euro) en de uitgaven voor het beheer van de rijksschuld (16,2 miljard euro).

⁹² Parl. St. Kamer DOC 55 1859/004. Aangenomen op 22 april 2021.

⁹³ Parl. St. Kamer DOC 55 1875/004. Aangenomen op 1 april 2021.

⁹⁴ Cf. hieromtrent deel I-Hoofdstuk 3-Financiering van de Europese Unie.

Grafiek – Algemene uitgavenbegroting van de federale Staat



Zonder de overdrachten naar andere overheden (47,6 miljard euro, 53,9%) en de intrestlasten op de schuld (7,2 miljard euro, 8,2%) bedragen de kredieten van de federale Staat 33,5 miljard euro (37,9%). Dit is een stijging met 2,5 miljard euro tegenover de initiële begroting 2021.

Die 33,5 miljard euro wordt in de eerste plaats besteed aan kredietverleningen en deelnemingen (9,7 miljard euro). De toename met 1,4 miljard euro tegenover de initiële begroting 2021 is het gevolg van de herziening van het bedrag voor de aankoop van effecten (+1,1 miljard euro) en de verrichting voor het afdekken van het wisselkoersrisico in het dossier van de F35-gevechtsvliegtuigen (240,5 miljoen euro).

De interne overdrachten binnen de federale Staat (4,1 miljard euro) en de inkomensoverdrachten aan gezinnen (3,4 miljard euro), aan ondernemingen (2,1 miljard euro) en aan het buitenland (1,5 miljard euro) vertegenwoordigen 33% van de eigen middelen van de federale Staat.

De bestaansmiddelen (personeels-, werkings- en investeringsuitgaven) vormen 29,7% van de eigen middelen en belopen 9,9 miljard euro in de derde aanpassing 2021.

De personeelsuitgaven (18,5% van de eigen middelen van de federale Staat) worden geraamd op 6,2 miljard euro (+64,4 miljoen euro).

De vereffeningskredieten (7,4% van de middelen) voor de werkingsuitgaven van de federale Staat bedragen 2,5 miljard euro (+72,4 miljoen euro).

Tot slot dalen de investeringskredieten met 50,7 miljoen euro tot 1,2 miljard euro (3,7% van de middelen). Ze betreffen voornamelijk het ministerie van Landsverdediging (-70,5 miljoen euro), de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (+9,2 miljoen euro) en de FOD BOSA (+5,9 miljoen euro).

De kredieten voor de zogenoemde 'niet-uitgesplitste' uitgaven (waaronder de provisies) bedragen 2,8 miljard euro (8,5% van de middelen), dit is een stijging met 563,2 miljoen euro tegenover de initiële begroting 2021. Deze toename wordt verklaard door de herziening (+575,1 miljoen euro) van de COVID-19-provisie ⁹⁵ bij de tweede aanpassing 2021 en de vermindering van de interdepartementale provisie (-11,9 miljoen euro) naar aanleiding van de begrotingscontrole.

2 Bij de begrotingscontrole aangenomen maatregelen

De door de federale regering goedgekeurde maatregelen⁹⁶, met inbegrip van de evenwichtsdotaties voor de sociale zekerheid, verhogen de uitgavenramingen globaal met 3,3 miljard euro (bij de vereffeningen). Indien rekening wordt gehouden met de herfinanciering van de schuld, vermindert het bedrag van de conclaafmaatregelen met 253,5 miljoen euro en beperkt de toename tegenover de initiële begroting zich tot 3,1 miljard euro.

3 Overzicht volgens de functionele benadering van de primaire uitgaven en intrestlasten

3.1 Globaal overzicht van de uitgaven

De functionele groepering maakt een onderscheid tussen de overheidsdiensten naargelang de finaliteit van de taken die ze vervullen. Binnen elke cel worden de kredieten voorgesteld op basis van de economische code (ESR).

Naast de maatregelen van de begrotingscontrole stricto sensu, geeft het overzicht eveneens de belangrijkste maatregelen weer die werden getroffen naar aanleiding van de eerste en de tweede aanpassing 2021.

De vereffeningskredieten van de autoriteitscel en de sociale cel bedragen 60,5 miljard euro (83,8% van de primaire uitgaven), of respectievelijk 29 miljard euro en 31,5 miljard euro. Deze kunnen worden verhoogd met de kredieten die zijn ingeschreven op de interdepartementale provisie (368,4 miljoen euro) en op de provisie 'COVID-19' (1,5 miljard euro).

⁹⁵ Sectie 06 – basisallocatie 06.90.10.01.00.05 "Provisioneel krediet bestemd tot het dekken van de uitgaven betreffende de versterking van de genomen maatregelen alsook de nieuwe initiatieven inzake de strijd tegen het COVID-19".

⁹⁶ Opgenomen in de eerste, de tweede en de derde aanpassing.

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ ONTWERPEN VAN AANPASSING VAN STAATSBEGROTING 2021 / 53

Tabel – Primaire uitgaven en interestlasten volgens de functionele benadering (in miljoen euro)

Functionele weergave	Vastleggingskredieten 2021						Vereffeningkredieten 2021					
	Initieel	1e aanpas-sing	2e aanpas-sing	3e aanpas-sing	Derde aanpassing (BC)	Verschil 3e aanp. / initieel (%)	Initieel	1e aanpas-sing	2e aanpas-sing	3e aanpas-sing	Derde aanpassing (BC)	Verschil 3e aanp. / initieel (%)
Autoriteitscel	30.048,0	30,0	6,0	221,9	30.306,0	0,9%	29.027,3	-105,0	6,0	112,0	29.040,3	0,0%
1 Personeel	5.752,2			54,1	5.806,3	0,9%	5.751,6			54,3	5.805,9	0,9%
2 Werking	2.187,1			31,5	2.218,6	1,4%	2.163,3			36,0	2.199,3	1,7%
3 Investerings	1.241,1			-131,7	1.109,5	-10,6%	1.279,1	-65,0		14,0	1.228,1	-4,0%
4 Dotaties en subsidies	19.073,1	30,0	6,0	-71,4	19.037,7	-0,2%	18.873,4	30,0	6,0	-70,2	18.839,2	-0,2%
5 Interestlasten	27,1				27,1		27,1				27,1	
6 KVD	724,2			80,4	804,6	11,1%	682,1	-70,0		84,4	696,5	2,1%
7 Niet-uitgesplitste uitgaven	1.023,3			258,9	1.282,1	25,3%	230,7			-6,5	224,2	-2,8%
8 Uitgaven rijksschuld	20,0				20,0		20,0				20,0	
Sociale Cel	28.654,3	1.006,6	1.799,1	31.460,1	9,8%	28.654,5	1.006,6	1.797,5	31.458,6	9,8%		
1 Personeel	193,1		0,1	6,7	199,9	3,5%	193,1		0,1	6,7	199,9	3,5%
2 Werking	109,4		30,6	6,6	146,5	34,0%	110,1		30,6	6,3	146,9	33,5%
3 Investerings	3,4			0,0	3,4	0,1%	3,6			0,0	3,7	0,1%
4 Dotaties en subsidies	27.942,4		975,9	1.785,9	30.704,2	9,9%	27.941,8		975,9	1.784,6	30.702,3	9,9%
7 Niet-uitgesplitste uitgaven	406,1				406,1		406,0				406,0	
Economische Cel	4.722,4	105,0	173,7	-38,9	4.962,1	5,1%	4.751,7	105,0	173,7	-80,6	4.949,8	4,2%
1 Personeel	199,9			3,4	203,3	1,7%	199,9			3,4	203,3	1,7%
2 Werking	105,1			6,5	111,6	6,2%	109,2			-6,1	103,1	-5,6%
3 Investerings	4,7			0,3	5,0	6,4%	10,4			0,3	10,7	2,9%
4 Dotaties en subsidies	4.357,7	105,0	173,7	-49,1	4.587,3	5,3%	4.377,2	105,0	173,7	-78,2	4.577,7	4,6%
5 Interestlasten	24,3				24,3		24,3				24,3	
6 KVD	0,3				0,3		0,3				0,3	
8 Uitgaven rijksschuld	30,4				30,4		30,4				30,4	
Provisies	1.694,2	380,5	-11,9	2.062,7	21,8%	1.637,2	575,1	-11,9	2.200,4	34,4%		
Interdepartementale provisie	437,3			-11,9	425,4	-2,7%	380,4			-11,9	368,4	-3,1%
Provisie COVID 19	906,9		380,5		1.287,3	42,0%	906,9		575,1		1.482,0	63,4%
Provisie infrastructuur	350,0				350,0		350,0				350,0	
Financiering van de Europese Unie	4.377,3			178,0	4.555,3	4,1%	4.377,3			178,0	4.555,3	4,1%
Totale primaire uitgaven	69.496,2	135,0	1.566,8	2.148,2	73.346,2	5,5%	68.448,1	1.761,4	1.994,9	72.204,5	5,5%	
Beheer van de rijksschuld	14.879,8			1.333,8	16.213,6	9,0%	14.879,8			1.333,8	16.213,6	9,0%
Werking	35,4			5,7	41,0	16,0%	35,4			5,7	41,0	16,0%
Dotaties en subsidies	5,7			0,0	5,7	0,6%	5,7			0,0	5,7	0,6%
Interestlasten	7.279,1			-100,0	7.179,1	-1,4%	7.279,1			-100,0	7.179,1	-1,4%
Toekenning van kredieten en deelnemingen	7.559,6			1.428,1	8.987,7	18,9%	7.559,6			1.428,1	8.987,7	18,9%
Uitgaven zonder herfinanciering van de schuld	84.376,0	135,0	1.566,8	3.482,0	89.559,8	6,1%	83.327,8	1.761,4	3.328,7	88.418,0	6,1%	
Herfinanciering van de schuld	18.037,3			-253,5	17.783,8	-1,4%	18.037,3			-253,5	17.783,8	-1,4%
Totale uitgaven	102.413,3	135,0	1.566,8	3.228,5	107.343,6	4,8%	101.365,2	1.761,4	3.075,3	106.201,9	4,8%	

3.2 Autoriteitscel (29 miljard euro aan vereffeningen)

De kredieten van de secties binnen die cel⁹⁷ blijven stabiel tegenover de initiële begroting 2021 (30 miljard euro vastleggingskredieten en 29 miljard euro vereffeningkredieten).

⁹⁷ Ze 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 interestlasten 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 vastleggings- en vereffeningskredieten inzake investeringen dalen echter respectievelijk met 131,7 miljoen euro (-10,6%) en 51 miljoen euro (-4%).

De vermindering van de vastleggingskredieten is het gevolg van een conclaafbeslissing en betreft voornamelijk het ministerie van Landsverdediging. De eerste aanpassing heeft de vereffeningskredieten overigens met 64 miljoen euro verminderd. Ingevolge de goedgekeurde conclaafmaatregelen werden ze nadien opnieuw met 14 miljoen euro verhoogd.

De vastleggingskredieten die zijn ingeschreven in de provisie voor de investeringsprojecten (programma 06.41.1) stijgen daarentegen met 250 miljoen euro.

3.3 Sociale cel (31,5 miljard euro vastleggingen en vereffeningen)

De vereffeningskredieten van de secties van de sociale cel⁹⁸ vertegenwoordigen 43,6% van de primaire uitgaven van de federale Staat. Zij stijgen met 2,8 miljard euro (+9,8%) tegenover de initiële begroting 2021. Dit is het gevolg van de maatregelen omtrent de dotaties en subsidies die bij de tweede (+975,9 miljoen euro) en derde aanpassing (+1.784,6 miljoen euro) zijn goedgekeurd.

Nagenoeg alle kredieten (30,7 miljard euro) worden besteed aan dotaties en subsidies. Hiervan wordt 28,3 miljard euro toegewezen aan de FOD Sociale Zekerheid en 1,5 miljard euro aan de POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie.

Wat de FOD Sociale Zekerheid betreft, dienen de middelen hoofdzakelijk om:

- de pensioenen van de overheidssector (11 miljard euro) en van de NMBS (HR-Rail: 1 miljard euro) te betalen;
- de sociale zekerheid in evenwicht te houden (evenwichtsdotatie voor de werknemers: 6,6 miljard euro, voor de zelfstandigen: 2,8 miljard euro);
- de sociale zekerheid voor werknemers in het algemeen te subsidiëren (2,2 miljard euro);
- de uitkeringen aan mindervaliden te betalen (2,1 miljard euro);
- het RIZIV te subsidiëren om de specifieke uitgaven te dekken van de verzorgingsinstellingen, de revalidatie-instellingen en de ziekteverzekering in samenhang met de COVID-19-pandemie (839,8 miljoen euro – beslissing van de tweede aanpassing);
- de financiering van de behoeften inzake gezondheid (regeerakkoord: 398 miljoen euro) structureel te versterken.

De middelen voor de POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie zijn bedoeld voor de subsidiëring van de OCMW's inzake het leefloon (1,3 miljard euro) en voor de toepassing van de wet van 2 april 1965 (129,8 miljoen euro).

⁹⁸ 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).

3.4 Economische Cel (4,9 miljard euro)

Het grootste deel van de kredieten van die cel⁹⁹ is bestemd voor de dotaties en subsidies voor Infrabel (1,6 miljard euro), de NMBS (1,5 miljard euro), de Belgische deelneming in het Europees Ruimtevaart Agentschap (ESA) (257,2 miljoen euro), de concessie voor de verdeling van de kranten en tijdschriften (175,7 miljoen euro), bpost (107,8 miljoen euro) en de ondersteuning voor de strategische projecten inzake veiligheid en beveiliging (105 miljoen euro).

De vereffeningskredieten stijgen met 198,1 miljoen euro tegenover de initiële begroting 2021. De eerste en tweede aanpassing verhoogden de kredieten met respectievelijk 105 miljoen euro en 173,7 miljoen euro. Maar de bij de derde aanpassing goedgekeurde maatregelen verminderden de vastleggingskredieten met 38,9 miljoen euro en de vereffeningskredieten met 80,6 miljoen euro. De kredieten van de economische cel vertegenwoordigen 6,9% van de primaire uitgaven.

De vermelde stijging met 105 miljoen euro is het gevolg van de beslissing van de ministerraad van 26 februari 2021 in verband met het project *Horizontal Tail Production*. Dit project betreft de financiering van de investeringen voor onderdelen van de F-35 gevechtsvliegtuigen die de in België gevestigde fabrikanten van elektronische onderdelen zullen produceren. De verhoging met 173,7 miljoen euro heeft betrekking op de bijdragen ten voordele van de NMBS voor het binnenlands passagiersvervoer (+148 miljoen euro) en van Infrabel voor het spoor netwerk (+25,7 miljoen euro).

De kredietvermindering bij de derde aanpassing heeft voornamelijk betrekking op de dotaties en subsidies (-78,2 miljoen euro bij de vereffeningen). Het gaat om het verschil tussen de effectieve kredietverminderingen van 253,4 miljoen euro en de verhoging van bepaalde kredieten (175,2 miljoen euro).

De kredietverminderingen hebben hoofdzakelijk betrekking op de NMBS, waarvan de variabele exploitatietoelage¹⁰⁰ met 183,2 miljoen euro vermindert en de bijdrage van de federale Staat voor het binnenlands reizigersvervoer met 45 miljoen euro.

De kredietverhogingen hebben betrekking op de terugbetaling van de Vlaamse, Franse en Duitstalige Gemeenschap inzake de 4G-licentie (72 miljoen euro¹⁰¹), de herziening van de bijdrage in verband met de spoorweginfrastructuur ten voordele van Infrabel (+35,5 miljoen euro), de dekking van het tekort aan productie van hernieuwbare energie voor 2020 (29,3 miljoen euro¹⁰²) en de subsidie voor de metro Noord (+14,8 miljoen euro), middels een herallocatie van de middelen binnen het Beliris-fonds.

⁹⁹ Ze 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).

¹⁰⁰ Sectie 33, basisallocatie 33.51.10.31.22.18.

¹⁰¹ 41,5 miljoen euro voor de Vlaamse Gemeenschap, 29,8 miljoen euro voor de Franse Gemeenschap en 720 duizend euro voor de Duitstalige Gemeenschap.

¹⁰² Sectie 32, basisallocatie 32.42.50.35.20.01 "Statistische overdracht voor een bepaalde hoeveelheid energie uit hernieuwbare bronnen met een andere lidstaat".

3.5 Interdepartementale provisies

De middelen in programma 06.90.1 van de algemene uitgavenbegroting zijn verdeeld over drie provisionele kredieten voor 2,2 miljard euro aan vereffeningen¹⁰³.

De middelen voor de financiering in 2020 van de uitgaven voor de gezondheids crisis waren opgenomen in de algemene interdepartementale provisie. Volgens de FOD BOSA zijn ze voor 1,8 miljard euro aangewend. Bij de opmaak van de initiële begroting 2021 heeft de regering een specifieke provisie ingeschreven.

Het provisioneel krediet om de uitgaven in de strijd tegen de pandemie te financieren, bedraagt thans 1,5 miljard euro. Het werd verhoogd met +575,1 miljoen euro bij de tweede aanpassing van de algemene uitgavenbegroting. Op 5 mei 2021 was er voor 531,8 miljoen euro vanuit die provisie overgedragen.

Het Rekenhof stelt vast dat de Algemene Toelichting niet preciseert welke uitgaven de regering met de coronaprovisie wil financieren.

Het Rekenhof heeft een indicatieve lijst ontvangen van de uitgaven die gedekt zouden kunnen worden met de middelen die nog beschikbaar zijn op die provisie (951,2 miljoen euro). Bij de meest belangrijke vermeldt het Rekenhof de toekenning van bijkomende middelen ten voordele van de sector van de reisagentschappen (250,0 miljoen euro), het bedrijf Skeyes (110,0 miljoen), de NMBS en Infrabel (108,5 miljoen). Andere middelen beogen inzonderheid de verwachte toename van de leeflonen te dekken (145,0 miljoen euro) en de vaccinatiecentra te financieren (80,0 miljoen euro).

De Algemene Toelichting wijst er overigens op dat, om de transparantie te verhogen, in dat provisioneel krediet enkel "de moeilijk op voorhand te voorspellen uitgaven" of "de uitgaven waarvan het exacte bedrag moeilijk op voorhand te bepalen is" zijn geïntegreerd. Het Rekenhof merkt echter op dat het bedrag van 110 miljoen euro om de operationele en financiële bestendigheid van het overheidsbedrijf Skeyes (dat de veiligheid van het luchtvervoer verzekert) te financieren, werd geneutraliseerd voor de berekening van het vorderingensaldo. Het Rekenhof is van oordeel dat dat krediet onmiddellijk had kunnen worden ingeschreven in de desbetreffende basisallocatie¹⁰⁴. De tweede aanpassing had overigens een begrotingsruiter ingeschreven om die verrichting mogelijk te maken.

Het Rekenhof verwijst in dat verband eveneens naar zijn commentaar bij de financiering van de vaccinatiecampagne (punt 4.3).

De middelen in de klassieke interdepartementale provisie (368,4 miljoen euro) dalen tegenover de initiële begroting (-11,9 miljoen euro). De Algemene Toelichting bevat een indicatieve verdeling van de uitgaven die de provisie financiert. Dat provisioneel krediet werd voornamelijk aangepast door de schrapping van de initieel voor de indexering

¹⁰³ In de algemene uitgavenbegroting zijn andere provisionele kredieten met een beperkter bedrag opgenomen. In programma 06.41.1 is overigens een provisioneel krediet (1,2 miljard euro aan vastleggingen en 200 miljoen euro aan vereffeningen) opgenomen voor de tenuitvoerlegging van het plan voor herstel en veerkracht dat door de Europese Unie wordt gefinancierd. Die kredieten mogen echter enkel binnen datzelfde programma worden overgedragen.

¹⁰⁴ Zijnde basisallocatie 33.52.20.81.11.02.

(-58 miljoen euro) voorziene kredieten en door de inschrijving van nieuwe kredieten voor het leefloon (+50 miljoen euro).

Het Rekenhof stelt eveneens vast dat de rechthebbenden en het verschuldigde bedrag voor een deel van die kredieten bekend zijn en dat die middelen bijgevolg onmiddellijk hadden kunnen worden ingeschreven op de desbetreffende basisallocaties. Deze opmerking is van toepassing op de 20 miljoen euro voor de bouw van de Europese school in Evere (sectie 02) en op de 4,1 miljoen euro voor de implementatie van het Tetra-systeem van de directie-generaal Personen met een handicap (sectie 24).

De kredieten in de provisie "nieuwe initiatieven" bleven tot slot onveranderd tegenover de initiële begroting (350 miljoen euro). De overdrachten vanaf die provisie bedragen 187,9 miljoen euro op 5 mei 2021.

3.6 Schuldbeheer

Intrestlasten

De negatieve intrestvoeten op de financiële markten hebben paradoxaal genoeg tot gevolg dat een stijging van het begrotingstekort kan leiden tot een daling van de intrestlasten zolang het tekort gedeeltelijk wordt gefinancierd door schulden op korte en middellange termijn. Het Federaal Agentschap van de Schuld heeft de intrestlasten herberekend op basis van een netto te financieren saldo van -25,21 miljard euro in de aangepaste begroting, in plaats van -10,90 miljard euro in de initiële begroting. In de initiële begroting werd uitgegaan van een intrestvoet op 10 jaar van 0,01%, terwijl dat in de aangepaste begroting -0,03% is.

Na aanpassing zouden de intrestlasten 7,17 miljard euro bedragen in plaats van 7,27 miljard euro in de initiële begroting, d.i. 0,1 miljard euro minder.

Dekking van de betalingen in US dollars voor de F-35 en de drones

Om een deel van de uitgaven van Landsverdediging in Amerikaanse dollar voor de F-35 en de MALE-programma's¹⁰⁵ te dekken tegen het wisselkoersrisico is in gelijkwaardige uitgaven en ontvangsten voorzien op een nieuw programma van de algemene uitgavenbegroting en op een nieuw artikel van de middelenbegroting. Er is ook voorzien in artikelen om de wisselkoerswinsten en -verliezen¹⁰⁶ aan te rekenen.

¹⁰⁵ Drones *Medium Altitude Long Endurance*.

¹⁰⁶ Algemene uitgavenbegroting, programma 51.45.5 en middelenbegroting, titel I, sectie II, artikelen 86.70.06 en 86.70.7. Deze ontvangsten en uitgaven tellen niet mee voor het vorderingensaldo.

4 Bijzondere opmerkingen

4.1 Sectie 16 – Ministerie van Landsverdediging

Programma 16.50.2 – Vernieuwing van de uitrusting

Essentiële veiligheidsbelangen

Bij de vervanging van de luchtgevechtscapaciteit heeft de regering in oktober 2018 beslist om in 277 miljoen euro¹⁰⁷ te voorzien voor de bescherming van de essentiële veiligheidsbelangen (hierna EVB). Voor de vervanging van de mijnenbestrijdingscapaciteit schreef de regering als EVB-steun 35,5 miljoen euro in (zie tabel hieronder)¹⁰⁸.

De EVB zijn gericht op de versterking van de Belgische technologische en industriële defensiebasis en vervangen het oude systeem van de economische compensaties dat door de Europese Commissie niet langer is toegelaten.

De federale EVB-steun aan de betrokken bedrijven geschiedt door middel van terugvorderbare voorschotten. De EVB-uitgaven vallen ten laste van de begroting van Defensie, met aanrekening op een economische code 8 (basisallocatie 16.50.22.81.12.01). De ESR-code 8 (kredietverlening aan en deelneming in bedrijven en financiële instellingen) heeft geen impact op het ESR-vorderingensaldo.

¹⁰⁷ Wet van 21 december 2018 houdende tweede aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2018.

¹⁰⁸ Wet van 29 juli 2019 tot opening van voorlopige kredieten voor de maanden augustus, september en oktober 2019.

Tabel – Overzicht EVB-steun zoals tot op heden gekend (basisallocatie 16.50.22.81.12.01 - in miljoen euro)

Jaar	Vastleggingskrediet		Vereffeningenkrediet		Opmerking
	Toegekend	Aangewend	Toegekend	Aangewend	
2018	277,0	277,0	0,0	0,0	EVB-steun F-35
2019	35,5	35,5	12,5	0,0	EVB-steun mijnenbestrijding in vastleggingskrediet; EVB-steun F-35 in vereffeningenkrediet
2020	0	0	45,8	2,4	3 dossiers EVB-steun F-35
2021	0	0	84,0	70,0	Eerste aanpassingsblad 2021: herverdeling van het krediet
2022			82,0		Raming bij de initiële begroting 2021 (1)
2023			22,0		Raming bij de initiële begroting 2021 (1)
2024			15,0		Raming bij de initiële begroting 2021 (1)

- (i) Zie *Parl. St. Kamer*, 13 november 2020, DOC 55 1579/009, *Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2021 – 16 Ministerie van Landsverdediging*, p. 44.

Bron: Defensie en Rekenhof

Voor de financiële ondersteuning van bedrijven die meewerken aan het EVB-project *Horizontal Tail Production*¹⁰⁹, herverdeelde de regering met het eerste aanpassingsblad 135 miljoen euro vanuit de begroting van Defensie naar de FOD Economie en de FOD Financiën, waarvan 70 miljoen euro vanuit het krediet voor EVB-steun¹¹⁰. De toekenning van deze steun (onder de vorm van subsidies en een kapitaalparticipatie - ESR-code 5) betekent een negatieve ESR-correctie van 70 miljoen euro in het vorderingensaldo.

Defensie raamt de vereffeningen van EVB-dossiers F-35 in 2021 voorlopig op 2,7 miljoen euro, maar merkt daarbij op dat het aantal dossiers in 2021 moeilijk te voorspellen is.

¹⁰⁹ Het betreft een project voorgesteld door Lockheed Martin voor de bouw van de hoogteroeren voor de F-35's door Belgische bedrijven.

¹¹⁰ Defensie heeft het in 2018 voor EVB-steun F-35 vastgelegde bedrag (277 miljoen euro) met 135 miljoen euro verminderd.

Budgettaire aanrekening EVB-steun

Na de steun voor het EVB-project *Horizontal Tail Production* handhaaft de regering de intentie om de ondersteuning van EVB-dossiers verder met terugvorderbare voorschotten te laten gebeuren.

Het Rekenhof wijst op het risico dat de terugvorderbare voorschotten een negatieve invloed kunnen hebben op het vorderingensaldo, indien de ESR-code-8 mogelijk zou moeten gewijzigd worden. De terugbetaling hangt immers af van het succes van het project, zodat de integrale teruggave van de voorschotten niet 100% gewaarborgd is. De terugbetalingen van de voorschotten kunnen niet verder lopen dan de maximale looptijd van de steunovereenkomst die bepaald is op 30 jaar na de ondertekening van de overeenkomst.

4.2 Sectie 18 - FOD Financiën

De Belgische Staat heeft via een wet van 20 juli 2020¹¹¹ zijn waarborg aan de EIB verleend als bijdrage van België aan het *European Guarantee Fund* voor een maximumbedrag van 1,3 miljard euro.

Dit fonds is bedoeld om in 2021 leningen toe te kennen aan ondernemingen die zijn getroffen door de coronacrisis. Het wordt gekenmerkt door het feit dat het aan een groot financieel risico blootstaat. De bestuurders van de EIB verwachten een verlies van 20% van de door het fonds toegekende kredieten. Voor België zou dat verlies 260 miljoen euro bedragen tussen nu en 2037. De kosten voor België in samenhang met het beheer van dat fonds worden op 85 miljoen euro geraamd voor diezelfde periode.

In de tweede aangepaste begroting¹¹² is een wettelijke bepaling opgenomen die de regering machtigt de personeelskredieten van de FOD Financiën via een herverdeling aan te wenden om in noodgevallen onmiddellijk de door België gewaarborgde bedragen aan het fonds te kunnen betalen en om zodoende te vermijden dat de politieke en financiële geloofwaardigheid van de door de Europese Unie en de EIB ingestelde maatregelen in de strijd tegen het coronavirus zou worden aangetast.

Het Rekenhof wijst erop dat die procedure nadelig is voor de transparantie van de begroting. Het geeft echter aan dat de personeelskredieten van de FOD Financiën over het algemeen worden onderbenut en dat de aldus herverdeelde bedragen zullen worden gecompenseerd door een overdracht van middelen vanuit de COVID-19-provisie.

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

Programma 25.52 2 - Crisisbeheer

De initiële begroting 2021 van de FOD VVVL bevatte geen kredieten voor de strijd tegen de COVID-19-crisis. Deze waren grotendeels in de COVID-19-provisie opgenomen.

¹¹¹ Wet houdende de toekenning van de Staatsgarantie in het kader van de instrumenten die op het niveau van de Europese Unie zijn ingesteld om de socio-economische gevolgen van COVID-19 te verzachten.

¹¹² Parl. St. Kamer, Wetsontwerp houdende de tweede aanpassing van de Algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2021, Doc55 1875/001, 24 maart 2021.

Opdat de FOD Volksgezondheid zijn verplichtingen zou kunnen nakomen, verhoogde de regering de afgelopen maanden de vastleggings- en vereffeningskredieten met respectievelijk 352,4 miljoen euro en 546,9 miljoen euro via:

- het koninklijk besluit van 22 februari 2021 tot herverdeling van de COVID-19-provisie: 295,6 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 45,2 miljoen euro aan vereffeningskredieten¹¹³;
- het koninklijk besluit van 29 maart 2021 tot herverdeling van de COVID-19-provisie: 26,2 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 471,1 miljoen euro aan vereffeningskredieten;
- de tweede aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2021: 30,6 miljoen euro aan vastleggings- en vereffeningskredieten.

De COVID-19-uitgaven van de FOD VVVL werden tot op heden grotendeels (94,4% aan vereffeningszijde) vanuit de COVID-19-provisie gefinancierd¹¹⁴.

Het huidig ontwerp verhoogt de kredieten ter bestrijding van de COVID-19-crisis met 8,1 miljoen euro¹¹⁵. Dit bedrag zal mogelijk niet voldoende zijn om alle verplichtingen (in het bijzonder aan vereffeningszijde) na te komen. In een voorlopige berekening raamt de FOD VVVL de behoefte aan vastleggings- en vereffeningskredieten op 370,7 en 665,8 miljoen euro. Hiervan is respectievelijk 360,5 en 555,0 miljoen euro toegekend. De FOD VVVL zal dus in de loop van het jaar de COVID-19-provisie moeten aanspreken hoewel de meeste uitgaven vaststaan. Het Rekenhof verwijst in dit verband ook naar zijn opmerking bij de bespreking van de interdepartementale provisies.

98,6% van de toegekende vereffeningskredieten zijn opgenomen in basisallocatie 25.52.23.12.11.02 "vaccinaties, geneesmiddelen, beschermingsmateriaal,..." van het programma 25.52.2 "crisisbeheer"¹¹⁶. De FOD raamt de benodigde vereffeningskredieten op 654 miljoen euro. Hiervan is 547,2 miljoen euro toegekend¹¹⁷. Op basis van de meest recente gegevens zal het departement deze kredieten aanwenden voor de vereffening van het vaccinprogramma (490,1 miljoen euro), testing (65,8 miljoen euro), het *encours* 2020 (58,2 miljoen euro, exclusief het *encours* vaccins) en het voorraadbeheer (30,6 miljoen euro)¹¹⁸.

¹¹³ Exclusief de transfers aan de openbare instellingen die ressorteren onder sectie 25 (Sciensano 0,2 miljoen euro en FAGG 0,1 miljoen euro) en de bijkomende personeels- en werkingskredieten voor de versterking van de FOD (0,8 miljoen euro).

¹¹⁴ De tabellen van de algemene uitgavenbegroting houden geen rekening met de herverdelingen en transfers van de afgelopen maanden. Zo vermelden de tabellen van het wetsontwerp voor basisallocatie 25.52.23.12.11.02 onder de kolom 'Eerder goedgekeurd' een krediet van 31,1 miljoen euro. Indien ook wordt rekening gehouden met de transfers en herverdelingen op deze basisallocatie dan bedraagt het vereffeningskrediet waarmee het departement momenteel kan werken 581,5 miljoen euro (op basis van de gegevens uit FEDCOM).

¹¹⁵ Exclusief de kredietverhogingen voor de openbare instellingen die ressorteren onder sectie 25 (Sciensano 3,5 miljoen euro) en FAGG (2,8 miljoen euro).

¹¹⁶ Een aantal kleinere kredietverhogingen zitten vervat in andere organisatieafdelingen en programma's (personeel, consultants, ICT,...).

¹¹⁷ Waarvan 43,4 miljoen euro met het koninklijk besluit van 22 februari 2021, 469,8 miljoen euro met het koninklijk besluit van 29 maart 2021, 30,6 miljoen euro met het tweede aanpassingsblad en 3,5 miljoen euro met het huidig begrotingsontwerp. Het huidig ontwerp vermeldt slechts een toegekend krediet van 34,6 miljoen euro omdat dit geen rekening houdt met de reeds toegekende transfers vanuit de COVID-19-provisie.

¹¹⁸ De vermelde bedragen zijn richtbedragen op basis van de laatst beschikbare informatie en kunnen nog wijzigen.

HOOFDSTUK 2

Uitgaven van de sociale zekerheid

1 Algemene evolutie van de uitgaven

Het ontwerp van aangepaste begroting raamt de geconsolideerde uitgaven van de sociale zekerheid (RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, RIZIV-Geneskundige Verzorging, de stelsels buiten het Globaal Beheer en de overheidspensioenen) in 2021 op 118,3 miljard euro, d.i. 3,2 miljard euro meer dan in de initiële ramingen. Daarvan wordt 106,2 miljard euro (89,77%) besteed aan de betaling van de prestaties van de sociale zekerheid en de terugbetaling van de uitgaven voor gezondheidszorg.

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

	Uitgaven 2020	Initiële ramingen 2021	2021/2020 (%)	Aangepaste ramingen 2021	Aangepast/ Initieel 2021 (%)
Prestaties	104.454,8	103.339,3	-1,07%	106.209,6	+2,78%
<i>Pensioenen</i>	<i>50.034,1</i>	<i>53.223,1</i>	<i>+6,37%</i>	<i>52.135,4</i>	<i>-2,04%</i>
<i>Geneskundige verzorging</i>	<i>28.921,1</i>	<i>30.485,4</i>	<i>+5,41%</i>	<i>31.293,5</i>	<i>+2,65%</i>
<i>Arbeidsongeschiktheid</i>	<i>10.152,6</i>	<i>10.639,7</i>	<i>+4,80%</i>	<i>10.675,6</i>	<i>+0,34%</i>
<i>Werkloosheid</i>	<i>10.885,2</i>	<i>7.838,1</i>	<i>-27,99%</i>	<i>8.723,8</i>	<i>+11,30%</i>
<i>Overbruggingsrecht (zelfstandigen)</i>	<i>3.355,9</i>	<i>7,6</i>	<i>-99,77%</i>	<i>2.227,5</i>	<i>+29209,21 %</i>
<i>Andere prestaties</i>	<i>1.105,9</i>	<i>1.145,4</i>	<i>+3,57%</i>	<i>1.153,8</i>	<i>+0,73%</i>
Welvaartsenveloppe 2021	0,0	362,4		386,3	+6,59%
Beheers- en betalingskosten	2.340,7	2.388,7	+2,05%	2.418,7	+1,26%
Andere uitgaven	8.987,9	9.019,4	+0,35%	9.285,7	++2,95%
Totaal	115.783,4	115.109,8	-0,58%	118.300,3	2,77%

Bron: Algemene Toelichting initiële en aangepaste begroting 2021

De aangepaste uitgavenramingen inzake werknemerspensioenen (30.811,5 miljoen euro) dalen met 640,4 miljoen euro (-2%) in vergelijking met de initiële begroting. Die evolutie is meer bepaald het gevolg van:

- het volume-effect (-338 miljoen euro), dat voornamelijk toe te schrijven is aan een overschatting van de toename van het aantal gepensioneerden in 2021, bij de opmaak van de initiële begroting;
- de impact van de uitgestelde indexering (-195,8 miljoen euro);
- de herziening van de uitgaven voor de betaling van achterstallige bedragen aan mijnwerkers, omdat die deels ten laste werd genomen in 2020 (-56,9 miljoen euro);
- de herziene raming van het bedrag van het vakantiegeld (-51,9 miljoen euro) wegens de overschatting van het aantal gepensioneerden.

De aangepaste uitgavenramingen inzake overheidspensioenen dalen met 413,1 miljoen euro (-2,4%) tot 17.133,4 miljoen euro. Ook die daling is toe te schrijven aan de "volume-effecten" (-345,7 miljoen euro, actualisering van de gemiddelde kost en van de evolutie van het aantal rechthebbenden) en aan de uitgestelde indexering (-48,4 miljoen euro).

De uitkeringen van de RVA voor rekening van de RSZ-Globaal Beheer stijgen met 893,6 miljoen euro in vergelijking met de initiële begroting 2021 en belopen 8.502 miljoen euro. Die evolutie is toe te schrijven aan het volume-effect (-513,5 miljoen euro¹¹⁹), de spilindex (-56,5 miljoen euro¹²⁰), de maatregelen in verband met de gezondheidscrisis (+1.321 miljoen euro, zie verder), de inaanmerkingneming van de maatregel aangaande de hervorming van het sociaal statuut van de kunstenaars (+75 miljoen euro) en andere factoren (+67,6 miljoen euro¹²¹).

De uitgavenramingen inzake de sociale uitkeringen van het RSVZ (zonder de welvaartsenveloppe) zijn bijgesteld naar 7.048,2 miljoen euro, wat neerkomt op een stijging met 2.186,3 miljoen euro (+45%) in vergelijking met de initiële begroting. De stijging is voornamelijk toe te schrijven aan de uitgaven voor het overbruggingsrecht. Die waren in de initiële begroting geraamd op 7,6 miljoen euro. Het ging enkel om het "klassieke" overbruggingsrecht, waarbij geen enkel bedrag in rekening werd gebracht voor de gezondheidscrisis. Bij de begrotingscontrole werd in een bijkomend bedrag van 2.219,1 miljoen euro voorzien voor het overbruggingsrecht in het kader van de coronacrisis (zie verder).

Welvaartsenveloppe

Het bedrag van de welvaartsenveloppe 2021 voor de sociale zekerheid bedraagt in de aangepaste begroting 386,3 miljoen euro¹²², d.i. een stijging met 23,9 miljoen euro in vergelijking met de initiële begroting. De enveloppe omvat 330,5 miljoen euro voor het werknemersstelsel en 55,7 miljoen euro voor het stelsel van de zelfstandigen. Bij de opmaak

¹¹⁹ -442,5 miljoen euro voor de werkloosheid, -61,86 miljoen euro voor de werkloosheid met bedrijfstoeslag en -9,2 miljoen euro voor het tijdskrediet en de thematische verlopen.

¹²⁰ -49,4 miljoen euro voor de werkloosheid, -3,7 miljoen euro voor de werkloosheid met bedrijfstoeslag, -3,3 miljoen euro voor het tijdskrediet en de thematische verlopen en -220 duizend euro voor de tewerkstellingscellen.

¹²¹ Het gaat om de aanpassing van de gemiddelde daguitkering op basis van de vaststellingen en de verschuivingen tussen werkloosheidscategorieën. +78,4 miljoen euro voor de werkloosheid, -3,3 miljoen euro voor de werkloosheid met bedrijfstoeslag, -7,7 miljoen euro voor het tijdskrediet en de thematische verlopen en 220 duizend euro voor de tewerkstellingscellen.

¹²² Daarnaast is in de algemene uitgavenbegroting nog 44,4 miljoen euro voorzien voor de sociale bijstand.

van de aangepaste begroting was die verdeling nog niet gekend en was er dus geen uitsplitsing over de diverse takken.

Het Rekenhof merkt overigens op dat de bedragen in de Algemene Toelichting niet overeenstemmen met de bedragen die de regering op 13 april 2021 voorstelde aan de sociale partners (362,5 miljoen euro), noch met de bedragen waarover de sociale partners het eens werden¹²³ (356,7 miljoen euro). De volgende tabel toont de belangrijkste geïdentificeerde verschillen.

Tabel – Verdeling van de welvaartsenveloppe 2021 (in miljoen euro)

	Algemene Toelichting	Voorstel van de regering	Akkoord sociale partners	Verschil
	(1)	(2)	(3)	(1) - (3)
Werknemersstelsel	330,5	311,4	309,6	20,9
Stelsel van de zelfstandigen	55,7	51,1	47,1	8,6
<i>Subtotaal sociale zekerheid</i>	<i>386,2</i>	<i>362,5</i>	<i>356,7</i>	<i>29,5</i>
Sociale bijstand	44,4	42,5	42,9	1,5
Totaal	430,6	405,0	399,6	31,0

Bron: Algemene Toelichting en advies van de Nationale Arbeidsraad en van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven

Indexering

Volgens de hypothesen waarmee werd gewerkt tijdens de begrotingsaanpassing, zou de spilindex niet vóór december 2021 worden overschreden en zouden de uitkeringen dus ten vroegste in januari 2022 worden opgetrokken (+2%).

De recentste vooruitzichten van het Federaal Planbureau, die op 4 mei 2021 werden gepubliceerd, maken echter melding van een vermoedelijke overschrijding van de spilindex in oktober 2021. De mogelijke stijging van de sociale uitkeringen vanaf november 2021 (op 240 miljoen euro geraamd) en van de lonen van de ambtenaren vanaf december 2021, werd dus niet opgenomen in de aanpassing.

2 Impact van de COVID-19-crisis

2.1 Werkloosheidsuitkeringen

Op 27 april 2021 raamde de RVA de budgettaire impact van de gezondheidscrisis voor 2021 op 1.624 miljoen euro. In de initiële begroting werd hiervoor geen bedrag ingeschreven

¹²³ Gemeenschappelijk advies van de Nationale Arbeidsraad en van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven van 19 april 2021 en het gemeenschappelijke advies van het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen en van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven van 30 april 2021.

(behalve voor de bevrozing van de degressiviteit, die initieel op 30,5 miljoen euro werd geraamd).

Diverse maatregelen die op 31 maart 2021 wettelijk verstreken, werden met drie maanden verlengd op basis van de beslissingen van de ministerraad. De wetgeving moet nog worden aangepast om de toepassing ervan te legaliseren. De uitgavenramingen gaan uit van de veronderstelling dat die maatregelen de eerste zes maanden van het jaar van kracht zullen blijven.

Tijdelijke werkloosheid

De belangrijkste maatregelen in verband met de tijdelijke werkloosheid zijn:

- vereenvoudiging van de procedure van tijdelijke werkloosheid in geval van overmacht (+1.168,9 miljoen euro);
- optrekking van 65% naar 70% van het percentage van de gemiddelde daguitkering voor de berekening van het dagbedrag (+98,7 miljoen euro);
- optrekking met 5,63 euro van het bedrag van de werkloosheidsuitkering (+109,6 miljoen euro).

Andere werkloosheidsmaatregelen

Het gaat vooral om:

- de bevrozing van de degressiviteit van de uitkeringen (+127,8 miljoen euro);
- de vrijwaring van de rechten van werklozen die zich als zelfstandige willen vestigen met tijdelijk behoud van de uitkeringen (+20,1 miljoen euro).

De begrotingsaanpassing houdt geen rekening met de impact van de maatregelen die nadien door de regering werden genomen, noch met de herziening van de bestaande maatregelen, uitgevoerd door de RVA in april 2021. Die elementen worden hierna uiteengezet, met vermelding van de bijbehorende kosten zoals geraamd door de RVA:

- de gewijzigde impact van de maatregelen: +253,7 miljoen euro (waarvan 245,5 miljoen euro voor de COVID-19-maatregelen);
- de nieuwe maatregelen die werden genomen in het raam van het plan voor steun aan de horeca en aan de zwaarst getroffen sectoren, voor 45,9 miljoen euro, te weten:
 - de referentieperiode voor de berekening van de werkloosheid wordt met 12 maanden uitgebreid: +40 miljoen euro;
 - het meest gunstige loon wordt gebruikt voor de berekening van de werkloosheid: +0,4 miljoen euro;
 - de toekenning van een beschermingspremie aan langdurig tijdelijk werklozen wordt uitgebreid tot werknemers van de contactberoepen: +5,5 miljoen euro.

Dat vertegenwoordigt dus 299,6 miljoen euro aan bijkomende uitgaven die niet zijn opgenomen in het ontwerp van begrotingsaanpassing.

2.2 Uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid (werknemers en zelfstandigen)

De kostprijs van de steunmaatregelen in het kader van de COVID-19-crisis op de uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid in 2021 wordt geraamd op 184 miljoen euro.

In het stelsel van de werknemers is de in 2020 ingevoerde regeling van de aanvullende uitkering voor werknemers die ten vroegste op 1 maart 2020 arbeidsongeschikt zijn geworden, verlengd tot 30 juni 2021. Sinds 1 januari 2021 is een bijkomende voorwaarde ingevoerd: het totaal van de gewone uitkering en de aanvullende uitkering mag niet meer bedragen dan 100% van het gederfde loon. De kostprijs van die verlenging wordt geraamd op 172 miljoen euro. Die aanvullende uitkering wordt toegekend tot 30 juni 2021.

Voor de zelfstandigen zijn de volgende maatregelen genomen:

- 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: 11,4 miljoen euro);
- recht op een volledige uitkering voor zelfstandigen die hun deeltijds activiteit tijdelijk moeten stopzetten (geraamde uitgave: 0,7 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 0,1 miljoen euro).

De aanvullende crisisuitkering en de uitkering bij stopzetting van de deeltijdse activiteit worden tot 30 juni 2021 toegekend aan de arbeidsongeschikte zelfstandigen. De beperking van het recht op uitkeringen tijdens de maand voor de zelfstandige die recht heeft op het overbruggingskrediet, was van kracht tot 31 januari 2021.

2.3 Overbruggingsrecht voor zelfstandigen

De uitgaven voor het overbruggingsrecht in het kader van de COVID-19-crisis worden voor 2021 geraamd op 2.219,1 miljoen euro. In de initiële begroting was hiervoor geen bedrag ingeschreven. Die uitgaven werden geraamd voor het eerste semester van 2021 en omvatten voornamelijk:

- de verlenging tot 30 juni 2021 van het tijdelijke crisisoverbruggingsrecht, met een verdubbeling van de maandelijkse uitkering. De kosten van die maatregel worden op 1.618 miljoen euro geraamd;
- het overbruggingsrecht dat wordt toegekend wegens een daling van de omzet met minstens 40% als gevolg van de gezondheidscrisis, beoogt alle activiteitensectoren. Het loopt van 1 januari tot 30 juni 2021. De kosten van die maatregel worden geraamd op 100 miljoen euro per maand, d.w.z. 600 miljoen euro voor de referentieperiode. Uit de cijfers die beschikbaar zijn voor het eerste kwartaal van 2021, blijkt echter dat in totaal 63 miljoen euro werd toegekend (dat is 237 miljoen euro minder dan de theoretische raming). Het budget voor die maatregel zou dus overschat kunnen zijn;
- het overbruggingsrecht in geval van een onderbreking van korte duur, wegens een quarantaine en/of de zorg voor een kind, is van toepassing tussen 1 januari en 30 juni 2021 en de kosten worden op 1,2 miljoen euro geraamd.

Het luik van het nieuwe mechanisme van het overbruggingsrecht dat samenhangt met een verplichte sluiting moest op 1 februari 2021 in werking treden maar dat werd verschoven naar 1 juli 2021 wegens de verlenging van het crisisoverbruggingsrecht, waarbij aan de zelfstandigen uit de betrokken sectoren een dubbele uitkering wordt voorgesteld.

2.4 RIZIV-Geneskundige Verzorging

Voor 2021 raamt het RIZIV de uitgaven voor de COVID-19-crisis op 1.438,9 miljoen euro, waarvan 217,8 miljoen euro aan verstrekkingen binnen de begrotingsdoelstelling en 1.221,2 miljoen euro aan specifieke verstrekkingen. De geraamde uitgaven voor die laatste stijgen met 809,3 miljoen euro tegenover de initiële ramingen (zie tabel). Dat komt vooral door de extra uitgaven voor de bijzondere beschermingsmaatregelen (+311,3 miljoen euro), de terugbetaling van de testen (+263,0 miljoen euro) en nieuwe maatregelen (+194,2 miljoen euro). Zo is 80 miljoen euro opgenomen als tegemoetkoming aan de deelstaten voor de coördinatie van de vaccinatie door artsen voor de toediening van het vaccin tegen COVID-19. Het gaat om forfaitaire vergoedingen, toegekend in functie van het aantal gepresteerde uren per dag. Er is ook 50,2 miljoen euro geraamd voor sneltesten.

Tabel – Geraamde uitgaven voor de COVID-19-crisis voor de geneeskundige verzorging (in miljoen euro)

	Initiële begroting 2021	Aangepaste begroting 2021
Specifieke verstrekkingen	411,8	1.221,1
<i>Bijzondere beschermingsmaatregelen en -materialen voor zorgverleners</i>	59,9	371,2
<i>Terugbetaling van gewone testen, serologische testen, sneltesten en testen voor het opsporen van varianten</i>	294,8	613,1
<i>Triage- en afnamecentra en financiering alternatieve afnamecentra</i>	50,4	104,1
<i>Tegemoetkoming aan de deelentiteiten in de kosten voor de organisatie van de vaccinatie</i>	0,0	80,0
<i>Project "kwetsbare groepen": Psychologische ondersteuning voor zelfstandigen</i>	0,0	11,2
<i>Andere verstrekkingen</i>	6,7	41,5
Verstrekkingen gefinancierd via de begrotingsdoelstelling	217,8	217,8
<i>Verstrekking van het psychische zorgaanbod</i>	200,0	200,0
<i>Uitbreiding geestelijke gezondheidszorg</i>	16,7	16,7
<i>Vervoerscontracten van patiënten intra en extra ziekenhuis</i>	1,1	1,1
Totaal	629,6	1.438,9

Bron: Rekenhof, op basis van de nota's van het RIZIV

Voor de specifieke verstrekkingen krijgt het RIZIV een dotatie van 931 miljoen euro ten laste van de algemene uitgavenbegroting. Die dekt niet het volledige bedrag van de voor 2021 geraamde uitgaven, omdat de in 2020 te veel ontvangen dotatie in mindering is gebracht van het voor 2021 verschuldigde bedrag. Het RIZIV kreeg voor die verstrekkingen in 2020 een

dotatie van 1.242 miljoen euro. Volgens de bij de opmaak van de begroting gekende gegevens bedragen de uitgaven 951,8 miljoen euro¹²⁴ (d.i. 290,2 miljoen euro minder dan de toegekende dotatie). In de meest recente rapportering over de COVID-19-crisis stelt het RIZIV dat de uitgaven 739,4 miljoen euro bedragen. Het geeft echter aan dat nog niet alle uitgaven voor 2020 gekend zijn.

2.5 Vrijstelling van de jaarlijkse bijdrage vakantie voor de arbeiders van de horecasector

Op 7 mei 2021 besliste de ministerraad dat er een vrijstelling komt van de jaarlijkse bijdrage 2021 voor het vakantiestelsel van de arbeiders in de horecasector. De kosten van die maatregel worden op 110 miljoen euro geraamd. De FOD Sociale Zekerheid zou aan de RJV een subsidie moeten storten die dat bedrag integraal dekt. De reglementaire tekst die de vrijstelling invoert, is nog niet beschikbaar. De maatregel werd bovendien niet opgenomen in de begrotingsaanpassing.

3 Bespreking van de regeringsmaatregelen

3.1 RIZIV-Geneskundige Verzorging

Naar aanleiding van de opmaak van de initiële begroting legde de regering een besparing op van 150 miljoen euro in de uitgaven voor geneesmiddelen. Een eerste pakket maatregelen is al uitgewerkt en gedeeltelijk in werking getreden (geraamde besparing: 50 miljoen euro)¹²⁵. Het RIZIV heeft intussen bijkomende maatregelen uitgewerkt die in de loop van 2021 in werking moeten treden. Op jaarbasis moeten die maatregelen leiden tot een besparing van 102 miljoen euro. De besparing voor 2021 is niet gekend.

De voorgestelde maatregelen beogen onder andere:

- een verhoging van de kostenefficiëntie en het doelmatiger gebruik van het farmacotherapeutisch materiaal (besparing op jaarbasis: 32,1 miljoen euro¹²⁶);
- de schrapping van de bestaande uitzonderingen op de automatische prijsdalingen voor oude geneesmiddelen (de *old drug cliff*, besparing op jaarbasis: 20 miljoen euro);
- een aanpassing van de definitie van "goedkoop voorschrijven" voor biologische geneesmiddelen (besparing op jaarbasis: 10 miljoen euro);
- de verdere uitdieping van de prijsdaling bij instelling van de referentietrugbetaling (besparing op jaarbasis: 15,5 miljoen euro).

Daarnaast werden ook de ramingen met 10 miljoen euro verminderd aan de vastgestelde uitgaventrend.

Voor de verhoging van de kostenefficiëntie moet het RIZIV beschikken over de nodige expertise. De kosten voor het verwerven van die expertise worden geraamd op 3,6 miljoen

¹²⁴ Verslag van het Monitoringcomité van maart 2021.

¹²⁵ Programmawet van 20 december 2020, artikelen 24, 25, 32 en 33.

¹²⁶ Volgens de begrotingsnotificaties van 2 april 2021 moet die maatregel een besparing opleveren van 13,1 miljoen euro.

euro. Volgens de begrotingsnotificaties van 2 april 2021 is dat budget bedoeld voor externe ondersteuning, niet voor het aanwerven van bijkomend personeel¹²⁷.

3.2 Werkloosheid

Optrekking van de werkloosheidsminima

In het raam van de notificaties van 23 oktober 2020 voorzag de ministerraad in een jaarlijkse optrekking met 1,125% van de werkloosheidsminima in de loop van de periode 2021 tot 2024. De maatregel zou de begrotingsuitgaven met 134 miljoen euro doen toenemen tussen nu en 2024. In 2021 zouden ze met 35 miljoen euro stijgen.

Vermindering van de opdrachtenbegroting (zonder werkloosheid)

De ministerraad van 23 oktober 2020 legde een vermindering van de opdrachtenbegroting van de RVA op vanaf het boekjaar 2022, ten belope van 100 miljoen euro tussen nu en 2024, waarvan 25 miljoen euro in 2022. Volgens de ramingen van de RVA komt de begrotingsinspanning neer op een lineaire jaarlijkse besparing op de uitgaven voor eigen opdrachten met 2% in vergelijking met de voorlopige gegevens over de uitvoering van de begroting 2020.

Het kabinet van de minister van Werk had meegedeeld dat in 2021 een strategisch plan zou worden opgesteld met het oog op een inwerkingtreding vanaf het begrotingsjaar 2022, teneinde tegemoet te komen aan de vermelde begrotingsdoelstelling. Dat plan is nog niet opgesteld.

Het Rekenhof heeft overigens geen financiële gegevens ontvangen die toelaten de meerjarenraming van die maatregel te verantwoorden.

Hervorming van het statuut van de kunstenaars

De ministerraad van 23 oktober 2020 besliste de hervorming van het sociaal statuut van de kunstenaars voort te zetten om alle fases van hun werk te valoriseren, met inbegrip van de creatie-, de publicatie- en de verkoopfase. De kosten van die maatregel werden geraamd op 75 miljoen euro per jaar, vanaf het boekjaar 2021. De maatregel was niet verdeeld in de initiële begroting maar werd in het ontwerp van aanpassing uiteindelijk ten laste gelegd van de begroting van de RVA.

Het Rekenhof merkt op dat de aanpassing van de wetgeving nog altijd lopende is. De budgettaire raming van 75 miljoen euro ten laste van het boekjaar 2021 werd echter niet aangepast. Het kabinet van de minister van Werk bevestigt dat het budget voor 2021 zeker niet volledig zal worden benut, maar dat een herallocatie naar beheersuitgaven in verband met de tenuitvoerlegging van de maatregel overwogen wordt.

¹²⁷ In de tekst is sprake van 1,3 miljoen euro (die wordt afgenomen van de begrotingsdoelstelling).

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



ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be