

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

28 novembre 2022

PROJET DE LOI

**contenant le budget
des Voies et Moyens
pour l'année budgétaire 2023**

**COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS
DE LA COUR DES COMPTES
SUR LES PROJETS
DE BUDGET DE L'ÉTAT
POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2023**

Voir:

Doc 55 **2931/ (2022/2023)**:
001: Projet de loi.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

28 november 2022

WETSONTWERP

**houdende de
Middelenbegroting
voor het begrotingsjaar 2023**

**COMMENTAAR EN OPMERKINGEN
VAN HET REKENHOF
BIJ DE ONTWERPEN
VAN STAATSBEGROTING
VOOR HET BEGROTINGSJAAR 2023**

Zie:

Doc 55 **2931/ (2022/2023)**:
001: Wetsontwerp.

08313

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
Les Engagés	: Les Engagés
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering 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 vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)



Cour des comptes

Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2023



Rapport adopté en assemblée générale de la Cour des comptes du 25 novembre 2022

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	5
Partie I	6
Présentation schématique en millions d'euros (selon l'exposé général)	6
Chapitre 1	7
Exposé général	7
1 Paramètres macroéconomiques	7
2 Exposé général et projet de plan budgétaire dans le cadre européen	8
2.1 Contexte européen	8
2.1.1 Réforme du cadre budgétaire européen	8
2.1.2 Plans d'investissement européens	10
2.1.3 Orientation de la politique budgétaire européenne pour 2023	12
2.2 Conformité de l'exposé général et du projet de plan budgétaire et du programme de stabilité 2022-2025	13
2.3 Évolution du solde de financement de l'entité I et aperçu des mesures budgétaires adoptées par le gouvernement	15
2.3.1 Prise en compte de l'inflation et corrections techniques	15
2.3.2 Mesures non structurelles	16
2.3.3 Mesures structurelles	18
3 Mesures de soutien dans le cadre de l'énergie	21
3.1 Introduction	21
3.2 Impact des mesures fiscales	24
3.2.2 Mesures figurant dans le tableau	25
3.2.3 Autres mesures énergétiques	26
3.3 Impact des mesures non fiscales	28
3.4 Impact sur les dépenses	31
3.4.1 Subventions du SPF Économie pour l'intervention dans l'augmentation des coûts de l'énergie	31
3.4.2 Autres mesures de soutien	34
3.5 Norme énergétique	34
4 Cadre budgétaire pluriannuel	35
4.1 Programmation pluriannuelle 2024-2027	35
4.2 Soutenabilité de la dette publique	36
4.3 Mesures 2024	36
5 Solde de financement	38
5.1 Solde de financement de la Belgique (entités I et II)	38
5.2 Solde budgétaire et solde de financement du pouvoir fédéral	41
5.3 Solde budgétaire et solde de financement de la sécurité sociale	45
6 Solde structurel	45
6.1 Solde structurel de la Belgique (entités I et II)	45
6.2 Solde structurel de l'entité I	46

6.3	Solde structurel de l'entité II	48
7	Respect des obligations européennes relatives à la confection du projet de budget fédéral	49
	Chapitre 2	50
	Financement d'autres entités	50
	Partie II	52
	Recettes de l'Entité I	52
	Chapitre 1	52
	Recettes du pouvoir fédéral	52
1	Évolution générale des recettes	52
2	Recettes fiscales	53
2.1	Évolution des recettes de caisse	53
2.2	Estimation de base du SPF Finances	55
2.2.1	Généralités	55
2.2.2	Estimation des recettes escomptées pour 2022 (SEC) – 16 septembre 2022	55
2.2.3	Estimation des recettes de base pour 2023 (SEC) – 16 septembre 2022	57
2.3	Recettes fiscales après le conclave budgétaire (base SEC)	58
2.4	Incidence complémentaire des mesures fiscales	58
2.4.1	Incidence complémentaire des mesures fiscales existantes	59
2.4.2	Nouvelles mesures fiscales	60
2.5	Lutte contre la fraude fiscale	63
2.6	Observations complémentaires	64
3	Recettes non fiscales	65
	chapitre 2	68
	Recettes de la sécurité sociale	68
1	Évolution générale des recettes	68
2	Recettes propres	68
2.1	ONSS - Gestion globale	68
2.2	Inasti - Gestion Globale	69
2.3	Lutte contre la fraude sociale et fiscale	70
2.3.1	Aperçu général	70
2.3.1	Lutte contre la fraude sociale	71
3	Financement de la sécurité sociale par les pouvoirs publics	73
3.1	Dotations et subventions des pouvoirs publics	73
3.1.1	ONSS-Gestion Globale	74
3.1.2	Inasti-Gestion globale	74
3.2	Financement alternatif	74
4	Incidence des mesures budgétaires	76
4.1	Gestion globale des travailleurs salariés	76

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2023/4

4.2	Gestion globale des indépendants	79
Partie III		81
Dépenses de l'Entité I		81
Chapitre I		81
1	Introduction	81
2	Budget général des dépenses pour l'année 2023 suivant la classification économique	82
3	Aperçu selon l'approche fonctionnelle des dépenses primaires	82
3.1	Aperçu global des dépenses	82
3.2	Évolution des dépenses primaires (en liquidation)	85
3.3	Évolution des charges d'intérêts de la dette de la dette publique	85
3.4	Analyse des dépenses primaires	86
4	Remarques particulières	87
5	Sections du budget général des dépenses	90
5.1	Section 02 – SPF Chancellerie du Premier Ministre	90
5.2	Section 12 – SPF Justice	90
5.2.1	Division organique 12.51 – Direction générale Établissements pénitentiaires	90
5.2.2	Programme 12.51.7 – Redevances pour les nouveaux établissements et centres	92
5.2.3	Programme 12.56.0 - Frais de justice en matière pénale	92
5.3	Section 13 – SPF Intérieur	93
5.3.1	Organes de gestion – nouvelle division organique DG ISD	93
5.3.2	Programme 13.40.4 – Financement d'autres institutions	94
5.4	Section 17 – Police fédérale	94
	Politique nouvelle	94
5.5	Section 33 - SPF Mobilité et Transports	95
	Programme 33.53.5 – Fonds concernant l'application maritime et marine	95
Chapitre II		97
Dépenses de la sécurité sociale		97
1	Évolution générale des dépenses	97
2	Commentaires sur les mesures du gouvernement	99
2.1	Emploi et chômage	99
2.2	Indemnités pour incapacité de travail	104
	Plan « Retour au travail » et réintégration des travailleurs en incapacité de travail	104
2.3	Soins de santé	105
2.3.1	Soins de santé (autres que les prestations dans le cadre de la covid-19)	105
2.3.2	Dépenses pour la crise de la covid-19 et avances aux hôpitaux	107
2.3.3	Incidence de la crise énergétique	108
2.3.4	Économie sur l'objectif budgétaire 2024	108
2.4	Pensions	109

Introduction

Conformément aux dispositions de l'article 54 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, la Cour des comptes transmet à la Chambre des représentants, dans le cadre de sa mission d'information en matière budgétaire, les commentaires et observations qu'appelle l'examen des projets de budget de l'État pour l'année 2023¹.

L'exposé général a été déposé à la Chambre des représentants le 10 novembre 2022. Un premier corrigendum a été déposé le 17 novembre 2022. Un second corrigendum a été déposé le 23 novembre 2022. Malgré les délais impartis à la Cour des comptes pour la transmission de son rapport, celle-ci a effectué une revue rapide de ce dernier document. Si une telle situation devait se reproduire à l'avenir, la Cour recommande que les versions correctives soient accompagnées de tables de concordance afin d'identifier directement les modifications apportées.

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

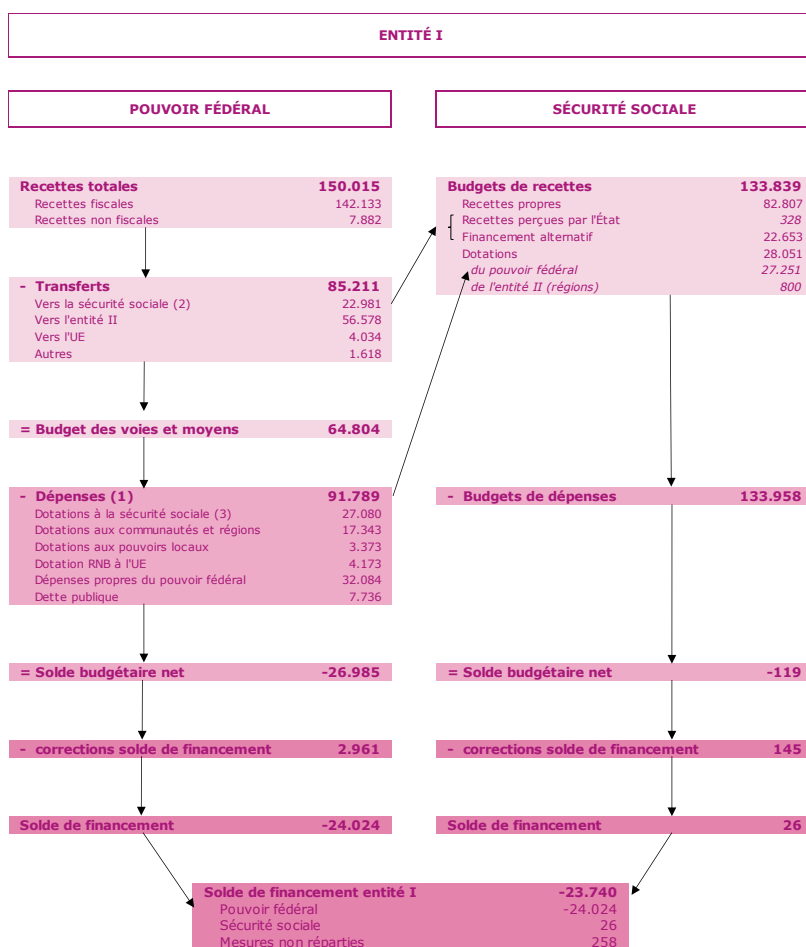
Afin de limiter les risques d'erreur matérielle ou d'interprétation erronée de données budgétaires, un aperçu synthétique des remarques les plus importantes de la Cour des comptes a été transmis préalablement pour commentaire aux cellules stratégiques du ministre des Finances et de la secrétaire d'État au Budget.

La Cour des comptes a procédé à son examen budgétaire conformément aux principes fondamentaux qu'elle a établis en la matière. Ces principes sont disponibles sur le site web de la Cour (www.courdescomptes.be).

¹ Doc.parl., Chambre, 10 novembre 2022, DOC 55 2930/001 (exposé général) , 17 novembre 2022, 2.930/002 (corrigendum pages 6 à 79), 23 novembre 2022, 2.930/003 (corrigendum pages 6 à 79), Doc.parl., Chambre, 10 novembre 2022, DOC 55 2931/001 (budget des voies et moyens), Doc.parl., Chambre, 10 novembre 2022, DOC 55 2932/001 (budget général des dépenses)

PARTIE I

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



(1) Il s'agit des dépenses hors amortissements de la dette publique (23.680 millions d'euros) en hors achat de titres dans le cadre de la gestion de la dette (5.113 millions d'euros).

(2) La différence de 171 millions d'euros entre les dotations à la sécurité sociale optique « pouvoir fédéral », soit 27.080 millions d'euros et optique « sécurité sociale », soit 27.251 millions d'euros, provient de la prise en compte dans ce dernier montant d'une attribution de 194 millions d'euros au fonds de pension de la police locale et de diverses corrections techniques.

CHAPITRE 1

Exposé général

1 Paramètres macroéconomiques

Pour confectionner le budget 2023, le gouvernement s'est basé sur le rapport du comité de monitoring du 22 septembre 2022². Ce rapport actualise les estimations pour 2022 et 2023 figurant dans celui du 14 juillet 2022. Il s'agit d'estimations à politique inchangée. Dans son rapport du 22 septembre 2022, le comité s'est appuyé sur les paramètres macroéconomiques du budget économique du 8 septembre 2022 du Bureau fédéral du plan (BFP).

Le rapport du 14 juillet 2022 contenait aussi une estimation pluriannuelle pour les années 2024 à 2027 pour laquelle le comité de monitoring s'était basé sur les prévisions économiques 2022-2027 du 17 juin 2022 du BFP.

Croissance économique

Dans son budget économique du 8 septembre 2022, le BFP estime que l'économie belge affichera une croissance de 2,6 % en 2022 et qu'elle ralentira à 0,5 % du PIB en 2023. Le BFP souligne que la guerre en Ukraine, les prix élevés de l'énergie et la forte inflation pèseront lourdement sur la croissance économique en 2023. Dans ses prévisions économiques 2022-2027 du 17 juin 2022, le BFP avait encore tenu compte d'une croissance de 1,3 % en 2023 et d'une croissance moyenne de 1,4 % pour la période 2024-2027.

En 2023, la consommation des particuliers soutiendra encore l'évolution de la croissance (+0,8 %). La consommation des pouvoirs publics diminuera par contre légèrement (-0,3 %). Les investissements augmenteront de 1,8 %, surtout en raison des investissements des entreprises et des pouvoirs publics. Enfin, la croissance du commerce international ralentira également. Le volume des importations et des exportations augmentera respectivement de +1,4 % et +1,1 % du PIB. Les exportations nettes seront donc légèrement négatives (-0,3 %), ce qui limitera la croissance.

La Commission européenne a estimé plus récemment la croissance pour la Belgique à 2,8 % du PIB en 2022 et 0,2 % du PIB en 2023³. Elle confirme ainsi quasiment la croissance telle qu'estimée par le BFP⁴. Elle déplace toutefois une partie de la croissance de 2023 à 2022 (+0,2 % du PIB en 2022 contre -0,3 % du PIB en 2023). Enfin, elle estime aussi que la croissance atteindra 1,5 % du PIB en 2024.

² Comité de monitoring, 22 septembre 2022, *Actualisation 2022-2023 sur la base du budget économique de septembre 2022*.

³ *European Economic Forecast*, automne 2022, p. 76-77.

⁴ Le FMI a estimé la croissance à 2,4 % en 2022 et 0,4 % en 2023 dans ses perspectives de l'économie mondiale du 11 octobre 2022. Voir aussi l'exposé général, p. 95.

Inflation

Dans son budget économique de septembre 2022, le BFP estime la croissance, en 2022, de l'indice des prix à la consommation et de l'indice santé respectivement à 9,4 % et 9,1 % et, en 2023, respectivement à 6,5 % et 7,0 %.

D'après les prévisions d'inflation du 8 novembre 2022, l'indice des prix à la consommation augmentera encore légèrement pour atteindre 9,5 % en 2022. L'indice des prix à la consommation et l'indice santé devraient augmenter moins vite en 2023 de sorte que les deux indices s'élèveront respectivement à 5,4 % et 5,6 %.

L'indice-pivot a déjà été dépassé à quatre reprises en 2022 (en février, avril, juillet et octobre). D'après les prévisions d'inflation du 8 novembre 2022, les prochains dépassements de l'indice-pivot sont attendus en novembre 2022 et en mai 2023 alors que le budget économique de septembre 2022 prévoyait encore un dépassement de l'indice-pivot en décembre 2022 et en février et juillet 2023. Le rapport du comité de monitoring du 22 septembre 2022 en tient compte dans les estimations des recettes et des dépenses. L'incidence budgétaire du dépassement de l'indice-pivot est commentée au point 2.3 du présent chapitre.

Emploi

Dans son budget économique du 8 septembre 2022, le BFP estime que l'emploi en Belgique augmentera de 0,8 % en 2023 (39.400 personnes). Le taux d'occupation des personnes âgées de 20 à 64 ans augmentera ainsi légèrement pour atteindre 72,4 % (5.119.800 personnes)⁵.

Le chômage augmentera de 0,7 % en 2023, ce qui représente environ 3.300 personnes de plus, soit 452.900 personnes au total⁶.

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

2.1 Contexte européen

2.1.1 Réforme du cadre budgétaire européen

Le 9 novembre 2022, la Commission européenne a présenté ses propositions de réforme des règles budgétaires. Cette réforme vise à remédier aux difficultés de mise en œuvre des règles actuelles de la surveillance européenne. Elle doit encore être traduite dans un texte législatif à voter par le Parlement européen dans le courant de l'année 2023 et devra ensuite être approuvé par les États membres.

Actuellement, la Commission européenne examine l'état des finances publiques à l'aune de quatre critères, à savoir le solde structurel, le solde de financement, l'évolution des dépenses et l'évolution de l'endettement public. Ces quatre critères doivent permettre aux États de respecter une trajectoire d'ajustement budgétaire qui tend vers un équilibre structurel et un taux d'endettement soutenable. Une fois atteint, cet équilibre doit être maintenu.

⁵ 5.080.400 personnes avaient un emploi en 2022.

⁶ 449.600 personnes étaient au chômage en 2022.

La réforme envisagée adapte en partie ces quatre critères d'appréciation.

L'objectif de soutenabilité de la dette publique

La réforme proposée par la Commission maintient l'objectif d'un endettement public limité à 60% du PIB. Toutefois, elle ne reprend plus la règle qui impose une réduction annuelle et linéaire du taux d'endettement à raison d'un vingtième de l'écart entre le taux actuel d'endettement et ce taux de 60%. À la place, les États devront démontrer qu'ils sont en mesure de réduire leur niveau d'endettement dans un délai de dix ans. Les pays très endettés comme la Belgique devront démontrer qu'ils sont en mesure de réduire leur taux d'endettement à partir de la fin de la quatrième année. Les pays dont le taux d'endettement est moindre pourront quant à eux le démontrer à partir de la septième année.

Le critère de l'évolution des dépenses primaires nettes

Actuellement, le principal indicateur de l'état des finances publiques est le critère du solde structurel. La Commission propose de le remplacer par le critère d'évolution des « dépenses primaires nettes ».

On entend par « dépenses primaires nettes » l'ensemble des dépenses publiques à l'exclusion entre autres des charges d'intérêts, des dépenses de chômage non discrétionnaires et des dépenses intégralement financées par des fonds européens.

Le nouveau cadre de surveillance européen prévoit que ces dépenses ne pourront pas augmenter plus rapidement qu'un taux de référence fixé annuellement par la Commission pour chacun des États membres, en fonction de sa situation macroéconomique particulière. Le respect de ce taux devrait garantir notamment que la dette des États membres confrontés à des problèmes d'endettement importants soit placée sur une trajectoire descendante plausible, et que le déficit puisse être maintenu en dessous de 3 % du PIB. Les États pourront éventuellement dépasser ce taux de référence pour autant que des mesures compensatoires soient prises en recettes pour couvrir ce dépassement.

La Cour des comptes indique que, depuis l'instauration du Pacte budgétaire, la Belgique n'a respecté ce critère d'évolution des dépenses primaires nettes qu'en 2015 en raison essentiellement de l'accroissement important des dépenses de sécurité sociale. À cet égard, la Commission rappelle systématiquement à la Belgique que « la soutenabilité des finances publiques à moyen et long terme est à risque et constitue toujours un défi sérieux en raison de la combinaison d'un taux d'endettement élevé et d'une hausse attendue des coûts liés au vieillissement de la population, en particulier les dépenses de pensions et de soins de longue durée ».

Bien que la Belgique et d'autres États aient émis le souhait que les investissements « verts » puissent être neutralisés dans le calcul des soldes, la Commission n'a pas proposé de réforme ni de neutralisation en matière de dépenses d'investissement.

Les modalités de la surveillance européenne

La Commission européenne établirait une trajectoire d'ajustement budgétaire de référence sur quatre ans pour les États membres dont le taux d'endettement est élevé.

L'examen de la Commission européenne s'appuierait ensuite, comme aujourd'hui, sur des plans budgétaires présentés périodiquement par les différents États membres. Ces plans reprendraient une trajectoire budgétaire à moyen terme et des engagements prioritaires en matière de réformes et d'investissements publics. Leur mise en œuvre serait surveillée de manière continue par la Commission. Par ailleurs, les États membres soumettraient également à la Commission des rapports annuels sur l'état d'avancement des plans.

De plus, la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (phénomènes considérés comme problématiques, dont les principaux sont l'inflation, le chômage et le déséquilibre commercial), qui aujourd'hui n'entrent quasiment pas en ligne de compte actuellement, seraient mieux intégrées dans l'appréciation de la politique budgétaire des différents États. En effet, actuellement, le Conseil déclare uniquement l'existence de déséquilibres excessifs et recommande à l'État membre de présenter des mesures de correction. La proposition de réforme renforce la procédure et instaure également un dialogue entre la Commission et l'État concerné, afin de déceler ces déséquilibres rapidement et de pouvoir proposer des mesures adéquates.

L'adoption par le Parlement européen et par les gouvernements des mesures proposées par la Commission donnerait plus de latitude aux États membres pour la conception de leurs trajectoires budgétaires. En contrepartie, les procédures pour déficit excessif seraient revues. Plus précisément, les sanctions financières, qui n'ont jamais été appliquées à ce jour, seraient diminuées tandis que les sanctions réputationnelles se renforceraient. De plus, un État membre qui n'aura pas pris les mesures efficaces pour corriger son déficit excessif pourrait être pénalisé par la suspension de certains financements européens.

2.1.2. Plans d'investissement européens

Fonds de relance et de résilience

La Facilité pour la reprise et résilience (FRR) a été mise en place en 2021. Elle constitue un des instruments majeurs de l'Union européenne en matière de politique d'investissement. Elle met à la disposition des États membres des moyens pour un montant total de 723,8 milliards d'euros, dont 385,8 milliards sous la forme de prêts et 338 milliards sous forme de subventions. Ces moyens doivent être utilisés pour des projets d'investissements répondant à différentes conditions en termes d'objectifs, d'exécution et de planification.

La Commission européenne a rendu, le 23 juin 2021, un avis positif sur le contenu du plan présenté par la Belgique. L'approbation de ce plan par le Conseil a permis le versement d'un préfinancement de 770 millions d'euros le 3 août 2021, soit 13 % du montant total alloué. Les versements à venir auront lieu au fur et à mesure de l'état d'avancement des « jalons » et des « cibles » repris dans ce plan. Ceux-ci ne prennent pas forcément la forme de projets d'investissement proprement dits, mais peuvent également consister en réformes structurelles économiques, sociales ou fiscales.

La part allouée initialement à la Belgique s'élevait à 5,9 milliards d'euros. Elle a été revue à la baisse le 30 juin 2022 en raison des meilleures performances économiques de la Belgique par rapport aux autres États membres et s'élève désormais à 4,5 milliards. En conseil des ministres du 8 juillet 2022, le gouvernement fédéral a décidé, pour sa part, que les projets de réforme initialement prévus seront réalisés et que des sources alternatives de financement seront trouvées pour compenser la réduction des moyens européens. Enfin, la question de la

répartition de ces moyens réduits entre les pouvoirs publics belges a été mise à l'agenda du comité de concertation du 30 novembre 2022.

En attente de ce comité de concertation, la part fédérale s'élève actuellement à 954 millions d'euros. En 2021, une première tranche de 162 millions d'euros a été versée. Pour la période 2022-2026, les tranches annuelles suivantes sont prévues : 179, 259, 139, 109 et 105 millions d'euros. Le décaissement de ces fonds dépend toutefois de la réalisation effective des jalons et des cibles repris dans le plan déposé par la Belgique en 2021.

Le 19 octobre 2022, le secrétaire d'État pour la relance et les investissements stratégiques, chargé de la politique scientifique, a remis à la Commission le rapport semestriel sur l'état d'avancement des différents projets et jalons. Il en ressort que 22 % des jalons prévus dans le plan de relance pour l'ensemble des pouvoirs publics belges accusent un retard par rapport au calendrier initialement envisagé.

À la lecture de l'état d'avancement des différents projets, il apparaît que 55 % des jalons et cibles relevant de l'entité I sont atteints (entre autres, la digitalisation des SPF, l'introduction de la 5G ou l'apprentissage dans le monde du travail), que 19 % d'entre eux sont en cours (entre autres, l'îlot énergétique off-shore et la modernisation du rail) et que 26 % accusent un retard plus conséquent comme le e-Services pour les soins de santé et le e-Gouvernement mais surtout le jalon « réforme des pensions ». Tout d'abord le Bureau fédéral du Plan a estimé que la décision de maintenir le plan de réforme initial, approuvée en juillet 2022 par le gouvernement fédéral, entraînerait un surcoût budgétaire de 0,1 % du PIB d'ici 2070, alors que la Commission européenne avait demandé la neutralité budgétaire. Par ailleurs, un plan d'action destiné à augmenter le taux d'emploi en fin de carrière, basé sur les résultats de la conférence sur l'emploi du 4 avril 2022, doit encore être traduit en propositions réglementaires concrètes et présenté au conseil des ministres.

La Cour des comptes indique par ailleurs que le projet de réforme fiscale proposé à la Commission n'a pas été retenu comme jalon ou cible du plan établi par la Belgique en 2021, en raison de l'absence de décision politique permettant d'en assurer la mise en œuvre. Néanmoins, une réforme du régime fiscal des voitures de société est inscrite dans le plan et le jalon est atteint grâce à l'adoption de la loi du 10 novembre 2021, dont la mise en application est étalée entre 2023 et 2026 afin d'arriver à une déductibilité partielle ou inexistante des voitures de société acquises à partir de 2026 en fonction de leur émission CO₂.

Le Secrétaire d'État pour la relance et les investissements stratégiques soumettra la demande de paiement pour la Belgique lors d'une conférence interministérielle au début de 2023. La Commission européenne examinera alors l'état d'avancement des projets et devrait prendre une décision au sujet du versement effectif des moyens prévus. Si la Commission détermine que les étapes et les objectifs n'ont pas été atteints de manière satisfaisante, le versement de la tranche sera suspendu en tout ou en partie. Le cas échéant, la Belgique disposerait d'un mois pour présenter ses observations et de six mois pour prendre les mesures nécessaires. À l'issue de ce délai, si les conditions ne sont toujours pas respectées, la Belgique disposerait de deux mois supplémentaires pour présenter ses observations à la Commission qui pourrait, en cas de non-respect, réduire proportionnellement le montant de la tranche

Plan RePowerUE

La Commission a présenté le 18 mai 2022 le plan REPowerEU. Ce plan, qui sera intégré dans la Facilité pour la reprise et la résilience, vise notamment à réduire la dépendance aux combustibles fossiles et à lutter contre le réchauffement climatique, en diversifiant les approvisionnements énergétiques et en accélérant le déploiement des énergies renouvelables.

La réalisation des objectifs du plan REPowerEU implique des investissements supplémentaires de 210 milliards d'euros d'ici à 2027.

Pour soutenir la mise en œuvre de ce plan, les États peuvent recourir jusqu'au 31 août 2023 aux prêts non utilisés de la FRR. D'autres sources de financement sont également possibles, telles que l'octroi de nouvelles subventions dans le cadre de la FRR (20 milliards d'euros), du fonds de la politique de cohésion, du fonds européen agricole pour le développement rural, de la BEI ou encore du fonds pour l'innovation.

La Commission a adopté une législation et des orientations à l'intention des États membres sur la manière de modifier et de compléter leurs plans nationaux de reprise et de résilience pour tenir compte du plan REPowerEU.

En outre, la Commission offrira une plus grande flexibilité aux États membres pour transférer des ressources vers le FRR à partir d'autres fonds européens. Les États membres peuvent également envisager des mesures fiscales pour encourager les économies d'énergie et réduire la consommation de combustibles fossiles.

La décision de recourir éventuellement à ce plan et l'enveloppe qui y sera consacrée devraient en principe être finalisées après le comité de concertation du 30 novembre 2022.

2.1.3 Orientation de la politique budgétaire européenne pour 2023

Les institutions européennes ont activé, en mars 2020, la clause dérogatoire générale prévue par le pacte de stabilité et de croissance en raison de la crise sanitaire et économique⁷. Le 23 mai 2022, la Commission européenne a plaidé pour le maintien de cette clause dérogatoire générale en 2023 et pour sa désactivation en 2024. Cette désactivation imposera aux États membres de respecter à nouveau les critères budgétaires requis par le pacte budgétaire.

Elle a également demandé aux États membres de déposer leurs programmes de stabilité 2022-2025 dans le respect des principes budgétaires applicables en situation économique ordinaire, à savoir la mise en place d'une stratégie qui facilite la réduction des déficits publics, qui assure la soutenabilité de la dette publique et qui réponde au souci de coordination économique européenne. Ils ont été également encouragés à promouvoir leur politique d'investissements durables.

⁷ 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.

2.2 Conformité de l'exposé général et du projet de plan budgétaire et du programme de stabilité 2022-2025

Ensemble des pouvoirs publics

La Belgique a déposé son projet de plan budgétaire (draft budgétaire) auprès des autorités européennes le 15 octobre 2022. Il reprend l'objectif budgétaire que les pouvoirs publics entendent réaliser au cours de l'année 2023.

Selon celui-ci, le solde nominal de financement devrait atteindre -33,3 milliards d'euros (-5,8 % du PIB contre -5,2 % en 2022). Le solde structurel s'élèverait, quant à lui, à -28,1 milliards d'euros (-4,9 % du PIB, identique à 2022). Le taux d'endettement passerait de 105,3 % du PIB en 2022 à 108,2 % du PIB en 2023.

Ces objectifs sont inférieurs à ceux du programme de stabilité 2022-2025, qui prévoyait un solde de financement nominal pour 2023 à -20,6 milliards d'euros (-3,6 % du PIB) et un solde structurel à -19,5 milliards d'euros (-3,4 % du PIB). À l'inverse, le niveau d'endettement public repris dans le draft budgétaire pour l'année 2023 est légèrement inférieur (108,2 % du PIB), comparé à celui estimé dans le programme de stabilité 2022-2025 (108,8 % du PIB).

Selon l'exposé général déposé initialement le 10 novembre 2022, le solde de financement avait été estimé pour 2023 à 6,1 % du PIB.

Le gouvernement a entre-temps indiqué que l'impact de l'avant-projet de loi du 28 octobre 2022 portant réforme de la fiscalité sur la facture d'énergie avait été établi de manière erronée. En conséquence, il a déposé le 17 novembre 2022 un corrigendum à l'exposé général. La Cour des comptes constate que le solde de financement est désormais établi à -5,9 % du PIB, soit un écart de 0,1 % avec le solde de financement du projet de plan budgétaire. Cette différence s'explique par une adaptation intermédiaire de la valeur du PIB et quelques corrections techniques.

Le solde structurel se détermine à partir du solde de financement, sur lequel sont appliquées une correction cyclique, une correction pour transferts et une neutralisation de mesures dont l'effet est limité dans le temps (one-offs). Le draft budgétaire indique à cet égard que seuls les coûts liés aux inondations ont été inclus en tant que one-offs. Après déduction de ces coûts, le solde structurel de l'ensemble des pouvoirs publics s'élève à -4,9 % du PIB.

À l'inverse du draft budgétaire, les mesures temporaires en matière énergétique (476 millions d'euros en 2022 et -886 millions d'euros en 2023), ainsi que les provisions Ukraine (250 millions d'euros), énergie (188 millions d'euros), Covid (100 millions d'euros) et présidence européenne (40 millions d'euros), sont reprises comme one-offs dans l'exposé général. Cette méthode améliore le solde structurel de 0,2 % du PIB en 2023, et le dégrade de 0,1 % du PIB en 2022. Elle conduit en conséquence à une évolution favorable de 0,3 % de ce solde entre 2022 (-5,0 %) et 2023 (-4,7 %), dans l'exposé général, alors que ce solde reste constant (-4,9 %) pour ces mêmes années dans le draft budgétaire. Le gouvernement a justifié ce traitement par le caractère temporaire de ces mesures.

Entité I

Le draft budgétaire n'explique pas la répartition de l'effort budgétaire entre les divers pouvoirs publics, contrairement au programme de stabilité et à l'exposé général.

Le programme de stabilité 2022-2025 indiquait que l'effort des pouvoirs publics belges serait réparti sur la base de la clé de répartition fixée dans le dernier avis du Conseil supérieur des Finances, à savoir 73,5 % pour l'entité I et 26,5 % pour l'entité II. En application de cette clé, l'objectif budgétaire de l'entité I pour 2023 avait été établi à -14 milliards d'euros (-2,44 % du PIB) pour le solde de financement et à -13,2 milliards d'euros (-2,3 % du PIB) pour le solde structurel.

Les points 5 et 6 de cette partie du rapport traitent plus en détail du solde de financement et du solde structurel de l'entité 1

Examen du draft budgétaire par la Commission européenne

La Commission européenne a publié le 23 mai 2022 ses recommandations sur le programme de stabilité de la Belgique 2022-2025. Compte tenu des circonstances macroéconomiques exceptionnelles et vu la prolongation en 2023 de la clause de flexibilité, la Commission n'a pas proposé de procédure de déficit excessif à l'encontre de la Belgique.

Parmi ces recommandations pour 2023, la Commission préconisait à la Belgique d'assurer une politique budgétaire prudente, de se tenir prête à adapter les dépenses courantes à l'évolution de la situation et de développer l'investissement public pour la transition verte et numérique et pour la sécurité énergétique, notamment en recourant au FRR, au RePowerEU et à d'autres fonds de l'Union européenne.

Le draft budgétaire énumère les principales mesures de soutien public (soutien en matière d'énergie, soutien aux entreprises, soutien aux réfugiés). Enfin, le gouvernement a fait part de l'état d'avancement des projets d'investissement prévus dans le cadre du FRR et des nouvelles réformes structurelles qui devraient en principe être mises en œuvre (réforme fiscale et réforme du marché de l'emploi par exemple).

La Commission européenne a rendu son avis sur le projet de plan budgétaire de la Belgique ce 22 novembre 2022. Elle estime que celui-ci est partiellement conforme aux orientations budgétaires contenues dans les recommandations du Conseil du 12 juillet 2022. Elle relève également que l'évolution du solde nominal de la Belgique, estimé en 2023 à -5,8 % du PIB, résulte principalement de la détérioration des perspectives macroéconomiques, de l'impact de l'indexation automatique des salaires du secteur public et des prestations sociales. Cette évolution est également influencée par les risques macroéconomiques liés à l'invasion russe en Ukraine et à la hausse des prix de l'énergie.

La Commission constate par ailleurs que les dépenses nettes croissent trop fortement par rapport à la croissance économique potentielle, principalement du fait de la hausse structurelle des dépenses sociales et de l'indexation automatique des salaires et des prestations sociales du secteur public. En outre, la Commission considère que les mesures d'aide et de soutien, telles que la baisse de la TVA et les chèques énergie octroyés, ne sont pas assez ciblées sur les ménages et les entreprises les plus fragilisées.

Dans son évaluation globale des projets de plans budgétaires des États membres, la Commission constate enfin que, parmi les pays fortement endettés (Belgique, France, Grèce, Portugal et Espagne), la Belgique est le seul pays où le taux d'endettement continue à

augmenter et où la croissance des dépenses courantes financées par les pouvoirs publics s'avère supérieure à la croissance potentielle.

2.3. Évolution du solde de financement de l'entité I et aperçu des mesures budgétaires adoptées par le gouvernement

Selon l'exposé général, le solde de financement de l'entité I (État fédéral et sécurité sociale) s'établirait en 2023 à -23,7 milliards d'euros, soit -4,1% du PIB. Ce solde s'est dégradé par rapport à celui actuellement prévu pour 2022 (-18,7 milliards d'euros, soit -3,4% du PIB).

Ce déficit est exclusivement dû à l'administration fédérale proprement dite, la sécurité sociale étant à l'équilibre.

La Cour des comptes mentionne à cet égard que les estimations des recettes fiscales du pouvoir fédéral croissent de 9,1 milliards d'euros en 2023 (+6,8%) par rapport à l'année précédente. Cette augmentation ne se concrétise cependant pas par une augmentation équivalente des recettes fiscales inscrites au budget des voies et moyens de l'État, puisque celles-ci ne croissent que de 440 millions d'euros (+0,8%). Cette situation découle du fait que ces recettes sont en grande partie transférées à d'autres pouvoirs publics (entités fédérées, sécurité sociale, pouvoirs locaux et Union européenne).

Globalement, les transferts aux autres pouvoirs publics s'élèveront en 2023 à 134,6 milliards d'euros. Il est renvoyé au chapitre 2- Financement d'autres entités ci-dessous pour un aperçu de ces transferts.

2.3.1 Prise en compte de l'inflation et corrections techniques

Prise en compte de l'inflation

Pour établir son budget, le gouvernement s'est appuyé sur les données macroéconomiques disponibles au moment de sa préparation. Comme indiqué ci-dessus, il s'est notamment appuyé sur les paramètres macroéconomiques du BFP de septembre 2022. Cette prise en compte s'est concrétisée par l'inscription dans une provision interdépartementale « index » de crédits à hauteur de 1,7 milliard d'euros.

Les hypothèses macroéconomiques ont été revues depuis lors. Les dépassements de l'indice-pivot sont désormais fixés en novembre 2022 et mai 2023 au lieu de décembre 2022, février et juillet 2023. Selon un calcul sommaire du SPF Bosa, l'impact budgétaire attendu sur les crédits s'élèverait à 1,3 milliard d'euros pour l'entité 1. Il a indiqué également que la hausse des prix exerce à une influence sur le total des recettes de l'État mais qu'il est malaisé d'en déterminer l'effet.

Elle signale par ailleurs que les crédits de fonctionnement inscrits au projet de budget 2023 n'ont pas été adaptés à l'évolution de l'indice des prix à la consommation, mais que le gouvernement a maintenu la norme de croissance de 1,1% retenue lors des discussions bilatérales du printemps 2022.

Corrections techniques

Pour déterminer le solde de financement de l'entité I (État fédéral et sécurité sociale), le gouvernement est parti des estimations, à politique inchangée, arrêtées par le comité de monitoring de septembre 2022, sur lesquelles a été appliqué l'effet des mesures prises lors du conclave budgétaire ainsi que diverses corrections techniques.

Ces corrections techniques visent à prendre en compte les réestimations de recettes et de dépenses qui n'ont pu être intégrées en temps opportun dans le rapport du comité de monitoring.

Dans ce cadre, l'absence de recettes au titre de la participation de l'État dans les résultats de la Banque nationale (-268,1 millions d'euros) impacte négativement le solde de financement. À l'inverse, ce solde est favorablement influencé par la réestimation des recettes fiscales en matière d'e-commerce (+177,0 millions d'euros à partir de 2022) et du coût des mesures liées à la réforme du statut des artistes (+60 millions d'euros).

2.3.2 Mesures non structurelles

Une partie des mesures adoptées en conclave budgétaire (2,9 milliards d'euros en dépenses et 2,1 milliards d'euros en recettes) n'ont pas de portée pluriannuelle. La plupart d'entre elles visent à faire face aux difficultés temporaires découlant de la hausse des prix énergétiques (1,7 milliard en dépenses et 1,8 milliard en recettes). Le gouvernement a par ailleurs inscrit temporairement trois provisions spécifiques au programme 03.90.1 « Les provisions » du budget général des dépenses. Il a également procédé à une correction provisoire de son effort fixe (330 millions d'euros).

Les mesures de soutien énergétique

Comme indiqué ci-dessus, les mesures non récurrentes visent essentiellement à atténuer l'impact de la hausse des prix de l'énergie. Les plus importantes se concrétisent par la prolongation du « forfait de base » au premier trimestre 2023 (1,5 milliard d'euros), la mise en place d'un système de prime pour les familles qui ont droit au tarif social dans le cadre d'une copropriété (115,0 millions d'euros) et par la prolongation temporaire de certaines mesures d'aide aux entreprises (92 millions).

Par ailleurs, le gouvernement a décidé de mesures visant à maintenir la compétitivité des entreprises. Ces mesures, qui s'inscrivent dans l'atténuation des effets de l'inflation et de la hausse des prix énergétiques, prennent la forme de réductions de cotisations ONSS. Elles impactent négativement le solde de financement de quelque 974,3 millions d'euros en 2023. De même, des crédits ont été inscrits dans une provision spécifique du programme budgétaire 06.90.1 pour les sociétés ferroviaires (108 millions d'euros) ainsi que les hôpitaux (80 millions d'euros). Enfin, 62 millions d'euros ont également été intégrés dans les crédits de fonctionnement des administrations et institutions de l'État pour faire face à la hausse des prix de l'énergie.

Les dépenses attendues dans le cadre de la prolongation du tarif social gaz et électricité élargi (jusqu'à la fin mars 2023) et de la mise en œuvre du chèque mazout, devraient s'élever à respectivement à 621,0 millions d'euros et 123,6 millions d'euros.

L'évaluation des dépenses mentionnées ci-dessus part du postulat que ces mesures de soutien ne seront pas prolongées au-delà des périodes actuellement envisagées par le gouvernement. Si tel ne devait pas être le cas, des crédits supplémentaires devraient être sollicités lors d'un ajustement budgétaire.

Ces dépenses sont partiellement compensées par la perception de nouvelles recettes temporaires sur les bénéfices des entreprises énergétiques. Le rendement de ces recettes est estimé dans l'exposé général à 1,8 milliard d'euros. Elles se répartissent en un prélèvement sur les surprofits énergétiques en 2023 (834,4 millions d'euros), en une contribution exceptionnelle de Fluxys (300 millions), en une cotisation de solidarité du secteur pétrolier (300 millions d'euros) et en une augmentation de la contribution du secteur énergétique (394 millions d'euros).

Il est renvoyé au point 3 du présent chapitre pour un aperçu plus détaillé des mesures prises en cette matière.

Provisions non structurelles

Hors effort fixe (voir ci-dessous), les autres mesures non-structurelles se rapportent à la provision Ukraine (250 millions d'euros), à la provision Covid (100 millions d'euros) et à la provision pour la présidence européenne (40 millions d'euros).

Comme son nom l'indique, la provision Ukraine est destinée à couvrir les dépenses liées à la guerre en Ukraine. Elle vise principalement à assurer le paiement, en 2023, du revenu d'intégration aux citoyens ukrainiens. Le SPP Intégration sociale avait initialement estimé ces dépenses à 474 millions d'euros. En conclave budgétaire, le gouvernement a décidé de ne pas inscrire des moyens au budget de ce département et de les reprendre dans cette provision spécifique, à hauteur de 250 millions d'euros.

La Cour des comptes constate que cette provision ne couvre que les dépenses du premier semestre. Elle signale toutefois que cette limitation temporelle trouve sa justification dans l'évolution incertaine du conflit ukrainien.

Mesures non structurelles dans le cadre de l'effort fixe

Conformément à l'accord de gouvernement du 30 septembre 2020, le gouvernement s'est engagé à améliorer le solde de financement de l'entité I de 0,2% du PIB par an. Dans le cadre de cet effort, un programme pluriannuel de mesures a été arrêté en 2020 et il s'étend sur la durée de la législature. Ce programme prévoyait notamment qu'à partir de 2023, des recettes supplémentaires structurelles seraient prélevées au titre de l'impôt minimal sur les multinationales (300 millions d'euros) et de la taxe sur les entreprises numériques (100 millions d'euros). La perception de ces deux ressources était toutefois conditionnée à la signature d'accords internationaux. À ce jour, de tels accords n'ont toujours pas fait l'objet d'un consensus final entre les États concernés.

Pour remédier à cette situation, le gouvernement a décidé en conclave budgétaire de mettre en place un mécanisme permettant de percevoir temporairement un impôt plus élevé sur les multinationales. Cette mesure cessera au moment de la mise en œuvre de l'accord international mentionné plus haut. À défaut d'un accord en 2024, le gouvernement a indiqué

que « la Belgique prendra l'initiative de parvenir à un accord bénéficiant d'un large soutien au sein de l'Union européenne. »

Cette mesure temporaire permettra, selon le gouvernement, la perception d'un montant global de 281,5 millions d'euros (dont 268,4 millions d'euros en 2023 et 13,1 millions d'euros en 2024), soit 18,5 millions de moins que ce qui avait été prévu initialement dans le cadre pluriannuel de l'effort fixe pour 2023.

Aucune mesure spécifique n'a été prise pour compenser l'absence des recettes prévues en 2023 (100 millions d'euros) au titre de la taxe sur les entreprises numériques.

2.3.3 Mesures structurelles

Mesures structurelles relevant des décisions prises par le gouvernement en 2021 et 2022

Comme indiqué ci-dessus, le gouvernement s'est engagé à réaliser au cours de la législature un effort annuel fixe de 0,2%. Pour l'année 2023, les mesures prévues dans ce cadre doivent normalement conduire à une amélioration de ce solde de 1,3 milliard d'euros par rapport à l'année 2022. Une amélioration supplémentaire de 850 millions d'euros est également attendue en 2024.

Le gouvernement a également indiqué qu'outre cet effort fixe, il prendrait des mesures d'assainissement supplémentaires si le contexte macroéconomique le permettait. Ces mesures, regroupées sous le vocable d'effort variable, sont également de nature structurelle. Dans ce cadre, le gouvernement a adopté en 2022 diverses mesures qui, selon ses estimations, amélioreront le solde de financement d'environ 1,5 milliard d'euros en 2022, et de 653 millions d'euros en 2023 et 2024.

La Cour des comptes constate que l'exposé général ne reprend plus d'estimation du rendement global attendu des mesures adoptées en 2021 et en 2022, tant dans le cadre de l'effort fixe que de l'effort variable. En effet, le tableau de synthèse repris à la page 10 de cet exposé se limite désormais à énumérer et évaluer les mesures prises dans le cadre de l'effort variable 2023 et à mentionner le mécanisme permettant de percevoir temporairement un impôt minimal sur les multinationales (268,4 millions d'euros).

a) Les effets-retour en matière de politique de l'emploi

Une partie importante de l'amélioration structurelle attendue en 2023 dans le cadre de l'effort fixe et de l'effort variable 2022 prend la forme d'effets-retour liés aux mesures prises en matière de la politique de l'emploi. Le gouvernement en attendait 50 millions en 2021, 530 millions en 2022 et prévoit 1,1 milliard d'euros en 2023. Lors de son examen des projets de budget 2021 et 2022, la Cour des comptes avait signalé que ces estimations s'appuyaient sur des intentions politiques plutôt que sur une évaluation macroéconomique étayée⁸. Plus précisément, le gouvernement avait extrapolé les résultats d'une étude commanditée en 2016 auprès du BFP à l'occasion de la mise en place du tax-shift. Sur cette base, il avait estimé que

⁸ Doc. parl. Chambre n°1577/002, pp. 16-17 (FR), b. 90-91 (NL)

l'effet retour attendu de la mise au travail d'une personne générerait 22.000 euros par an, ramenés par prudence à 20.000 euros.

L'exposé général indique à cet égard que les réalisations et les perspectives de personnes mises à l'emploi se chiffrent à 86.000 en 2021, 100.000 en 2022 et 40.000 en 2023. Ces réalisations sont largement supérieures à celles qui avaient été retenues en octobre 2021 par le gouvernement pour la détermination des effets-retour. Celui-ci se basait sur les données prévisionnelles du budget économique du BFP de septembre 2021, qui indiquait une progression de l'emploi de 13.200 unités en 2022. L'exposé général ne permet cependant pas de distinguer les effets qui relèvent, d'une part, des mesures discrétionnaires prises par le gouvernement et, d'autre part, de l'évolution spontanée de la population active.

b) Les effets-retour en matière de lutte contre la fraude fiscale et la fraude sociale

Dans le cadre de l'effort fixe, le gouvernement avait estimé que la mise en œuvre d'un plan d'action en matière de lutte contre la fraude fiscale et la fraude sociale améliorerait le solde de financement de 200 millions d'euros en 2022, de 300 millions d'euros supplémentaires en 2023 et d'encre 300 millions supplémentaires en 2024. La Cour des comptes indique à cet égard qu'elle ne dispose pas d'indication quant aux effets-retour qui résultent effectivement de la mise en œuvre de ce plan d'action. Le rapport du comité de monitoring, sur lesquelles s'est appuyé le gouvernement pour élaborer son budget, est parti des estimations globales des recettes attendues, sans identifier l'impact découlant de ces mesures tant en 2022 qu'en 2023.

c) Les autres mesures

Indépendamment des effets-retour, les principales mesures arrêtées dans le cadre de l'effort fixe et de l'effort variable, hors corrections techniques, prenaient les formes suivantes.

- Le gouvernement a prévu de réduire linéairement les dépenses primaires des administrations et des institutions relevant de l'entité I, à raison de 150 millions d'euros par an d'ici 2024. La Cour des comptes a examiné la mise en œuvre effective de cette mesure et a conclu qu'elle avait été effectivement réalisée.
- Dans le cadre de l'effort variable, le gouvernement a créé une taxe sur les comptes-titres. Cette taxe, dont le rendement est actuellement évalué à 433,3 millions d'euros en 2023, fait actuellement l'objet de plusieurs recours auprès de la Cour constitutionnelle (voir partie II, chapitre I, point 2.4).

Mesures structurelles dans le cadre de l'effort variable 2023

À l'occasion de l'élaboration du projet de budget pour l'année 2023, le gouvernement a adopté de nouvelles mesures s'inscrivant dans le cadre de son effort variable. L'effet attendu de ces mesures s'élève à 912 millions d'euros en 2023 et à 726 millions d'euros supplémentaires en 2024. Cet effet s'ajoute au rendement de l'effort fixe et de l'effort variable 2022 dont il est question ci-dessus.

Les mesures adoptées dans le cadre de l'effort variable 2023 se répartissent en 279 millions d'euros de recettes supplémentaires, en 309 millions de réductions de dépenses et en 325 millions de mesures « autres ».

a) Les augmentations de recettes

Environ un tiers de l'effort variable de 2023 (309 millions d'euros) concerne des augmentations de recettes. À titre principal, elles se rapportent aux taxes bancaires, sur les entreprises d'assurance et sur les organismes de placement collectif (111 millions d'euros), à l'augmentation des accises sur le tabac (75 millions d'euros) et à la réforme du régime fiscal des droits d'auteur (37,5 millions d'euros). L'abrogation de la déduction des intérêts notionnels permettra également d'améliorer les recettes de l'État de 40 millions d'euros.

Il est renvoyé à la partie II du présent rapport pour un aperçu plus détaillé de ces mesures fiscales.

b) Les mesures d'économie en matière de dépenses

À titre principal, les réductions de dépenses prises dans le cadre de l'effort variable de 2023 (279 millions d'euros) prennent la forme de sous-utilisations de crédits sur les soins de santé (120 millions d'euros en 2023 et 125 millions d'euros en 2024) et sur les frais de personnel, de fonctionnement et d'investissement des administrations et institutions de l'entité I (100 millions d'euros en 2023 et 250 millions d'euros en 2024). Ces sous-utilisations s'ajoutent aux mesures précédemment adoptées en la matière, de sorte qu'elles s'élèveront à 1,3 milliard d'euros en 2023 et à 1,5 milliard d'euros en 2024.

La technique des sous-utilisations consiste à inscrire l'intégralité des crédits au budget des différents départements et institutions, tout en rendant une partie de ceux-ci indisponibles au moyen de blocages administratifs. Le gouvernement a prévu à cet égard qu'un monitoring mensuel serait mis en œuvre à partir de 2023 pour détecter le risque de non-respect de cet objectif de sous-utilisation. Le cas échéant, des blocages seront imposés, après un rapportage au conseil des ministres.

La Cour des comptes indique que, depuis la mise en œuvre de cette technique en 1995, les gouvernements successifs ont systématiquement réalisé les objectifs qu'ils s'étaient imposés, ce qui a d'ailleurs conduit la Commission européenne à intégrer les sous-utilisations de crédits dans son appréciation des projets de budget de l'État belge.

La Cour des comptes constate par ailleurs que les nouvelles sous-utilisations prévues en 2023 et en 2024 ont été arrêtées dans le cadre de l'effort variable tel que défini par l'accord de gouvernement et qu'elles ont en conséquence une nature structurelle.

Pour le surplus, la réduction des dépenses prévue dans le cadre du budget initial 2023 résulte essentiellement de mesures relevant de la politique de l'emploi. Pour sa part, la réduction exceptionnelle de la norme de croissance des soins de santé, de 2,5% à 2%, n'exercera d'effet qu'à partir de 2024 (75 millions d'euros).

c) Les mesures « autres »

La Cour des comptes constate qu'une partie de ces mesures « autres » sont des corrections techniques. Plus particulièrement, le gouvernement inclut dans son effort variable des recettes qui ne résultent pas de mesures adoptées lors du dernier conclave mais uniquement d'une réévaluation a posteriori des recettes fiscales en matière d'e-commerce (177 millions

d'euros). Une constatation similaire s'applique à la réestimation en 2023 du coût de la mise en œuvre du statut des artistes (60 millions d'euros).

La Cour des comptes indique par ailleurs que, hors ces corrections techniques, les mesures comprises sous le vocable « autres » (72 millions d'euros) auraient pu être réparties en recettes supplémentaires et en réductions de dépenses.

Autres mesures structurelles

Indépendamment des mesures non-récurrentes et des mesures structurelles énumérées ci-dessus, plusieurs mesures adoptées par le gouvernement, dont le tableau 1 de l'exposé général reprend le détail, ont un impact structurel sur le solde de financement de l'entité 1. Après correction d'erreurs arithmétiques de ce tableau, l'impact total de ces mesures s'élève à 309 millions d'euros⁹. Ces dépenses ont un caractère structurel. Elles se concrétisent notamment par l'octroi de crédits pour les investissements de la SNCB et d'Infrabel en vertu de leurs contrats de gestion (115 millions d'euros). Des moyens complémentaires sont également prévus pour la cybersécurité (30 millions d'euros), la lutte contre la fraude fiscale (20 millions d'euros), et le financement de l'accord sectoriel de la police fédérale pour la NAPAP (15 millions d'euros en 2023 et 77 millions d'euros en 2024).

3 Mesures de soutien dans le cadre de l'énergie

3.1 Introduction

Le gouvernement fédéral est intervenu au début de l'année 2022 afin de limiter l'impact de l'augmentation significative des prix de l'énergie auprès des ménages. Ce soutien a influencé tant les recettes que les dépenses de l'État. Lors de l'examen des projets d'ajustement du budget 2022, la Cour des comptes a analysé cette problématique¹⁰.

Fin octobre 2022, de nouvelles mesures ont été adoptées, tandis que des mesures précédentes étaient prolongées ou étendues.

La présente analyse reprend les nouvelles estimations des mesures relatives à l'année 2022 et les estimations pour 2023, tant pour les nouvelles mesures que pour celles qui sont prolongées ou étendues.

La loi du 30 octobre 2022¹¹ a instauré de nouvelles mesures de soutien à savoir :

- des reports de délais de paiement en matière d'impôt sur les revenus et de précompte professionnel ;
- l'instauration d'un régime spécial de chômage économique temporaire pour certaines entreprises ;

⁹ Le chiffre de 206 millions d'euros, repris à la rubrique « dépenses supplémentaires » dans le tableau 1 de l'exposé général est erroné. Il en est de même de certains sous-totaux et de l'impact global (975 millions d'euros au lieu de 870 millions d'euros). Les corrections sont reprises dans la troisième version de l'exposé général.

¹⁰ DOC Parl. Chambre, 20 mai 2022, DOC 55 2642/002, p. 20-29.

¹¹ Loi portant des mesures de soutien temporaires suite à la crise de l'énergie.

- l'instauration d'un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants ;
- l'instauration des primes fédérales gaz et électricité¹² (qui font partie du forfait de base) et de la cotisation spéciale énergie pour les mois de novembre et décembre 2022.

Cette loi prolonge également jusqu'au 31 mars 2023 la prime mazout, qui passe de 225 à 300 euros.

La plupart des autres mesures existantes en 2022 seront prolongées jusqu'à la fin du premier trimestre 2023. Des recettes non fiscales complémentaires (ou de solidarité) ont été décidées lors du conclave budgétaire pour compenser, en partie, ces mesures de soutien. Plusieurs initiatives législatives doivent encore être prises en ce sens.

La Cour des comptes observe que les informations reprises dans l'exposé général à ce propos sont sommaires et n'intègrent pas entièrement les mesures prises au moment des notifications du contrôle budgétaire 2022.

Mesures directes de soutien énergétique

Le tableau ci-dessous reprend les mesures directes de soutien énergétique, c'est-à-dire celles dont l'impact est clairement attribuable à un exercice budgétaire particulier. Il prend en compte, pour 2023, le dernier montant brut disponible¹³.

Comme il ressort de ce tableau, le coût pour l'année 2023 est estimé actuellement à quelques 1.522,6 millions d'euros, après prise en compte des recettes supplémentaires. Le coût total pour l'année 2022 est, lui, estimé à 5.562,5 millions d'euros. Les points 3.2 à 3.6 détaillent davantage les mesures pour 2023.

¹² La loi du 30 octobre ne prévoit le paiement des primes que pour l'année 2022.

¹³ Il s'agit donc de l'impact budgétaire total pour 2023. Par exemple, les notifications budgétaires ou le tableau de l'impact supplémentaire des mesures fiscales (tableau 5, p. 118 de l'exposé général) ne mentionnent que l'impact budgétaire supplémentaire et par rapport au rapport du comité de monitoring ou par rapport à 2022.

Tableau – Synthèse des différentes mesures de soutien énergétique (en millions d'euros)

Description de la mesure	Réalizations estimées 2022	Budget 2023
Recettes		
Réduction TVA sur électricité ⁽¹⁾	-992,7	-346,1
Réduction TVA sur gaz ⁽¹⁾	-610,1	-265,9
Réduction accises sur carburants ⁽¹⁾	-793,8	-248,1
Réduction TVA pour démolition et reconstruction ⁽²⁾	-191,0	-215,0
Réduction TVA sur panneaux solaires ⁽²⁾	-10,8	-14,3
Réduction TVA sur pompes à chaleur ⁽²⁾	-5,1	-6,8
Soutien aux entreprises - Réduction accises (gaz et électricité) ⁽¹⁾	-55,1	-82,7
<i>Total de l'effet négatif des mesures</i>	<i>-2.658,6</i>	<i>-1.178,9</i>
Taxe sur les surprofits	+176,9	+834,4
Contribution secteur nucléaire	+134,8	+1.089,7
Contribution du secteur pétrolier	+300,0	+300,0
Contribution Fluxys	-	+300,0
<i>Total de l'effet positif des recettes non fiscales</i>	<i>+611,7</i>	<i>+2.524,1</i>
Total de l'impact net sur les recettes	-2.046,9	+1.345,2
Dépenses		
Subvention tarif social élargi Creg ⁽¹⁾	-1.264,1	-621,0
Mesures d'aide supplémentaires - Fonds social énergie	-40,4	-23,4
Primes de chauffage (2022)	-460,2	-----
Prime de mazout (2022-23) ⁽¹⁾	-184,5	-123,6
Refinancement Fonds social mazout	-48,0	-21,0
Financement SNCB ⁽²⁾	-13,0	-9,0
Investissements transition énergétique ⁽²⁾	-10,2	-28,0
Forfait de base ⁽¹⁾	-844,6	-1.532,6
Tarif social via chauffage collectif et réforme	-----	-115,0
Soutien aux entreprises – Partie sociale ⁽¹⁾	-----	-9,0
Total augmentation des dépenses	-2.865,0	-2.482,6
Norme énergétique	-650,6	-385,2
Coût général des mesures « énergie »	-5.562,5	-1.522,6

Source : Cour des comptes

⁽¹⁾ Jusqu'au 31 mars 2023⁽²⁾ Pas repris dans l'exposé général

Ce tableau ne reprend pas les recettes TVA supplémentaires, qui sont estimées à 2.004,9 millions d'euros en 2022. Pour 2023, le SPF Finances n'a pas encore estimé les recettes supplémentaires¹⁴.

Mesures indirectes de soutien énergétique

Il existe également certaines mesures que le gouvernement doit encore développer ou d'autres dont l'impact budgétaire est difficile à attribuer à un exercice spécifique. Il s'agit principalement de mesures ayant un impact fiscal (voir section 3.2.2).

Le gouvernement a également pris des mesures pour atténuer l'impact budgétaire négatif de l'inflation élevée (en partie due aux prix élevés de l'énergie). Indépendamment d'un crédit de 62,0 millions d'euros destinés au fonctionnement des administrations et des institutions relevant de l'entité I, des moyens à hauteur de 108,0 millions d'euros pour la SNCB et Infrabel ainsi que de 80,0 millions d'euros pour les hôpitaux sont inscrits dans la provision énergie (SPF Bosa) pour faire face à l'augmentation des coûts. Le gouvernement a aussi décidé de mesures visant à maintenir la compétitivité des entreprises. Ces mesures qui relèvent à la fois de la lutte contre les effets de l'inflation et de la hausse des prix énergétiques représentent un coût de 974,3 millions d'euros en 2023.

Ce dernier groupe de mesures est examiné plus loin dans le présent rapport.

3.2 Impact des mesures fiscales

3.2.1 Généralités

Le SPF Finances a transmis à la Cour des comptes les justifications des différentes mesures, ainsi que les estimations de leur coût ou de leur rendement supplémentaire éventuel. Il convient d'apprécier de telles estimations au regard de l'extrême volatilité des prix sur les marchés internationaux et au regard du fait que le SPF ne dispose pas de données actualisées concernant la consommation d'électricité et de gaz.

Pour l'instant, le SPF Finances n'a pas réestimé l'incidence des mesures pour 2022. Seul le coût budgétaire de la baisse de TVA sur l'électricité pour la période de mars à juin 2022 a été augmenté de 75,6 millions d'euros, à la suite de l'application de l'indice des prix de février 2022¹⁵.

Le SPF Finances signale que l'incidence estimée de la baisse de TVA sur l'électricité et le gaz en 2022 et 2023 est probablement trop élevée, parce que tous les éléments n'ont pas été pris en considération¹⁶. En outre, il n'a pas été tenu compte de la baisse de consommation de gaz et d'électricité constatée au cours des derniers mois. Le SPF ne tient pas davantage compte des exigences de la Commission européenne¹⁷ visant à réduire de 15 % la consommation de gaz au cours de l'hiver à venir, et de 5 % la consommation d'électricité pendant les heures de pic. À l'occasion du contrôle budgétaire, le SPF Finances en évaluera l'incidence sur les

¹⁴ Il s'agit des recettes supplémentaires de TVA jusqu'à l'index du mois d'août pour l'électricité, le pétrole et le gaz, mais pas pour le diesel et l'essence.

¹⁵ Soit 242,78. Lors du contrôle budgétaire, l'indice de décembre 2021 (196,54) avait encore été utilisé.

¹⁶ Pour le commentaire des mesures déjà introduites, la Cour des comptes renvoie à ses observations formulées lors du contrôle budgétaire 2022 (*Chambre, doc. parl., 20 mai 2022, DOC 55 2642/002, Commentaires et observations sur les projets de budget ajusté pour l'année budgétaire 2022, p. 24-26*).

¹⁷ Règlements 2022/361 et 2022/473.

réalisations en 2022. En fonction de ces résultats, il réévaluera, le cas échéant, l'incidence pour 2023.

La Cour des comptes examine ci-dessous les nouvelles mesures, ainsi que les mesures dont les modalités d'application ou l'incidence budgétaire ont été modifiées de manière significative par rapport au contrôle budgétaire 2022. Le point 3.2.2 examine les mesures énergétiques dont l'incidence budgétaire peut être clairement attribuée à une année budgétaire en particulier. Le point 3.2.3 aborde plus en détail les mesures énergétiques que le gouvernement doit encore élaborer, ou dont l'incidence est difficilement attribuable à une année budgétaire précise.

3.2.2 Mesures figurant dans le tableau

Réduction du taux de TVA sur l'électricité (-346,0 millions d'euros)

Le gouvernement a prolongé la réduction de la TVA sur l'électricité pour les contrats résidentiels jusqu'au 31 mars 2023. Le SPF Finances en estime l'incidence budgétaire à 346 millions d'euros. Le calcul se base sur une consommation constante (par rapport à 2022) et l'indice des prix d'août 2022¹⁸. Le coût budgétaire mensuel passe ainsi à 115,4 millions d'euros contre 99,3 millions d'euros en 2022.

Réduction du taux de TVA sur le gaz (-265,9 millions d'euros)

Le gouvernement a prolongé la mesure initiale (baisse de taux pour les contrats résidentiels), et l'a étendue à partir d'août 2022 à l'ensemble des contrats, afin que les occupants de logements collectifs puissent également bénéficier de la baisse du taux. Comme il n'était pas possible, pour des raisons pratiques, d'étendre la mesure uniquement à ce groupe-cible, le gouvernement a décidé de l'appliquer dorénavant à l'ensemble des contrats. Le SPF Finances estime l'incidence additionnelle de cette mesure pour 2022 à 34,5 millions d'euros. Il s'agit de la TVA non déductible des consommateurs ne pouvant pas prétendre à la déduction de TVA. Le SPF ne tient pas compte d'un éventuel prix de l'énergie plus avantageux pour les gros consommateurs.

Le SPF Finances estime le coût budgétaire de cette mesure pour le premier trimestre 2023, à 266 millions d'euros. Cette estimation se base aussi sur une consommation inchangée par rapport à 2022 et utilise l'indice des prix d'août 2022¹⁹. Le coût budgétaire mensuel grimpe ainsi à 88,6 millions d'euros, contre 70,9 millions d'euros en 2022.

Réduction du taux d'accises sur l'essence et le diesel (-248,1 millions d'euros)

La mesure prévoit une réduction temporaire des accises sur l'essence et le diesel de 0,175 euro par litre et l'introduction du système de cliquet inversé si les prix sont à nouveau inférieurs à 1,70 euro par litre. Le gouvernement a prolongé cette mesure jusqu'au 31 mars 2023.

¹⁸ Soit 282,14 pour l'électricité.

¹⁹ Soit 237,27 pour le gaz.

Aide aux entreprises – Réduction des accises sur le gaz et l'électricité (-82,7 millions d'euros)

Afin de soutenir les entreprises, le gouvernement a abaissé le taux d'accises spécial²⁰ sur l'électricité et le gaz naturel au minimum européen pour les tranches de consommation les plus basses, pour les mois de novembre et décembre 2022²¹. Ensuite, il a prolongé cette mesure jusqu'au 31 mars 2023. Le gouvernement estime le coût annuel de la réduction de taux à 330,5 millions d'euros (277,7 millions d'euros pour l'électricité et 52,8 millions d'euros pour le gaz), soit 82,7 millions d'euros par trimestre.

Comme il s'agit de contrats professionnels, le SPF Finances estime que l'effet TVA sera minime en raison de la non-déductibilité de la TVA. Par ailleurs, l'effet saisonnier ne devrait pas non plus jouer de rôle significatif pour ces contrats. Le SPF ne tient dès lors pas compte de ces effets²².

Pour ce qui est de la réduction du taux de TVA de 21 % à 6 % sur les panneaux solaires (-14,3 millions d'euros), les chauffe-eaux solaires et les pompes à chaleur (-6,8 millions d'euros) ainsi que du taux réduit de 6 % pour la démolition et la reconstruction d'habitations (-215 millions d'euros), la Cour des comptes renvoie à ses observations concernant le budget ajusté 2022²³.

3.2.3 Autres mesures énergétiques

La Cour des comptes observe que les recettes fiscales n'intègrent pas encore l'incidence de plusieurs mesures sur le précompte professionnel ou l'impôt des sociétés. Il s'agit notamment de la réduction des cotisations sociales pour les entreprises, du chômage temporaire énergie et des cotisations spéciales énergie telles que décidées en conclave budgétaire (voir le point 3.3). Cette incidence peut avoir un effet tant positif que négatif sur le budget. Le SPF Finances confirme qu'il y aura sans doute une incidence, mais qu'il n'a pas été consulté pour en faire une estimation.

Remboursement de la prime énergie (35,2 millions d'euros) – loi du 30 octobre 2022

Le gouvernement a accordé un forfait de base en matière d'énergie pour l'électricité et le gaz pour les mois de novembre et décembre 2022 aux ménages possédant un contrat d'énergie résidentiel (voir le point 3.4.1). Les ménages bénéficiant du tarif social ne peuvent pas y prétendre. Afin que cette mesure bénéficie effectivement aux ménages à revenus moyens, le gouvernement récupérera une partie de ces primes via une cotisation spéciale énergie en cas de dépassement du plafond de revenus fixé²⁴ pour l'exercice d'imposition 2022 lors de

²⁰ Cette mesure a été introduite en 2022 en remplacement des retenues fédérales sur la facture d'énergie. Le produit estimé s'élevait à 675,9 millions d'euros.

²¹ Arrêté royal du 11 octobre 2022 modifiant provisoirement l'article 419, i), iii), 1), a) et b) et k), 1) a) et b), de la loi-programme du 27 décembre 2004.

²² Les recettes 2022 ne tiennent pas compte du coût budgétaire pour novembre et décembre 2022 (46,8 millions d'euros pour l'électricité et 8,88 millions d'euros pour le gaz).

²³ Chambre, 20 mai 2022, DOC 55 2642/002, *Commentaires et observations sur les projets de budget ajusté de l'État pour l'année budgétaire 2022*, p. 25-26.

²⁴ Revenu net de 62.000 euros pour une personne isolée et de 125.000 euros en cas d'imposition commune, majorés de 3.700 euros par personne à charge.

l'enrôlement de l'impôt des personnes physiques de l'année au cours de laquelle ces primes ont été perçues.

Le SPF Finances estime que, sur la base des conditions prévues, un montant de 35,2 millions d'euros devra être récupéré auprès des ayants droit. Cette récupération sera étalée sur les trois prochaines années (2023-2025), en fonction de la date de paiement de la prime (2022 ou 2023) et du rythme d'enrôlement de l'impôt des personnes physiques. Dans la mesure où elle est difficile à déterminer, la part de ce recouvrement relative à 2023 n'apparaît pas dans le présent budget.

Sur les 1.532,6 millions d'euros prévus pour ce forfait de base énergie pour le premier trimestre 2023, le SPF Finances estime que 60,2 millions d'euros seront récupérés au cours des années 2024 et 2025.

Réforme de la fiscalité concernant la facture d'énergie

Le 28 octobre 2022, le conseil des ministres a approuvé un avant-projet de loi portant réforme de la fiscalité sur la facture d'énergie. Selon l'exposé des motifs, cette réforme vise d'une part à pérenniser le taux réduit de T.V.A. à 6 % pour les livraisons d'électricité, de gaz naturel et de chaleur via des réseaux de chaleur, et elle introduit, d'autre part, un régime spécial en matière d'accises fondé sur les différents profils de consommateurs. La réforme est censée offrir plus de possibilités de différenciation basées sur les niveaux de consommation et les fluctuations des prix, puisque les accises sont prélevées sous la forme d'un montant fixe par MWh, ce qui n'a pas le même effet catalyseur sur les prix que la TVA. L'entrée en vigueur de la réforme sera décidée par arrêté royal délibéré en conseil des ministres au moment où les prix de l'énergie et le rapport de prix entre le gaz et l'électricité permettront son application la plus efficace. Suite à l'avis du Conseil d'État, attendu en décembre, cet avant-projet est susceptible d'adaptations avant d'être soumis au débat parlementaire. Tant que la réforme n'est pas approuvée définitivement et qu'elle n'est pas entrée en vigueur, il appartient au gouvernement de prolonger ou non périodiquement la réduction temporaire de la TVA applicable actuellement.

Le service d'études du SPF Finances a rédigé le 29 septembre 2022 une note relative à l'impact budgétaire de cet avant-projet de loi. Faisant tout d'abord remarquer que cet impact est difficile à estimer du fait de la volatilité des prix de l'énergie depuis un an, le service d'études a fondé son estimation sur l'hypothèse d'un facteur d'indexation à partir de la moyenne des indices des prix de 2022 (de janvier à août) et d'une diminution des volumes de 15 % en référence à l'accord entre les États membres de l'Union européenne. Sur cette base, le coût de l'abaissement de la TVA pour avril-décembre 2023 est estimé à près de 1,325 milliards d'euros. Par ailleurs, l'impact budgétaire pour un niveau de prix redevenu normal est estimé à un coût d'un peu plus de 1 milliard d'euros pour la TVA et à une recette de près de 950 millions d'euros pour les accises. Il convient également de rappeler que le même service d'études a produit le 25 octobre 2022 un addendum à sa première note, selon lequel la recette pour les accises est estimée cette fois à près de 750 millions d'euros.

Sans se prononcer sur le fondement de la réforme ni sur les modalités techniques complexes de sa mise en œuvre, la Cour des comptes constate tout d'abord que son entrée en vigueur est fixée au moment où le conseil des ministres estimera que les prix de l'énergie et le rapport de prix entre le gaz et l'électricité permettront l'application la plus efficace de cette réforme. Au vu de l'actuelle volatilité des prix de l'énergie, la détermination de ce moment reste

incertaine, ce qui ne permet pas de déterminer si et sur quelle période elle aura un impact en 2023. Par ailleurs, comme le démontrent les résultats des deux notes rédigées par le service d'études du SPF Finances, cette volatilité rend actuellement difficile toute estimation robuste de l'impact budgétaire de cette réforme. De ce point de vue, la Cour des comptes recommande que cette estimation fasse l'objet d'une mise à jour et qu'elle soit également accompagnée d'une analyse de sensibilité des prix et des volumes.

3.3 Impact des mesures non fiscales

Contribution du secteur nucléaire (+1.089,7 millions d'euros en 2023)

Une partie importante des recettes non fiscales est relative aux contributions du secteur énergétique pour la prolongation et le démantèlement des centrales nucléaires. Ces recettes prennent la forme d'une contribution de répartition (Tihange 2 et 3 ainsi que Doel 3 et 4) et deux contributions distinctes (Tihange 1 et Doel 1 et 2).

La contribution de répartition à charge des exploitants nucléaires a pour but de financer la politique énergétique du pays et les mesures adoptées par le gouvernement. Elle couvre des dépenses d'investissement sur le marché de la production d'électricité et en matière d'énergie nucléaire, vise à renforcer la sécurité d'approvisionnement, à lutter contre la hausse des prix énergétiques et à améliorer la concurrence sur le marché énergétique. Elle est calculée par la Creg sur la base des revenus, des coûts et de la marge de profitabilité des centrales.

L'évolution à la hausse des prix de l'électricité ainsi que la disponibilité du parc nucléaire depuis 2021 a contribué à accroître les montants versés à ce titre en 2022 (114,8 millions d'euros contre 72 millions prévus lors de l'ajustement budgétaire) et prévus en 2023 (1.069,7 millions d'euros). Ce dernier montant fait suite à un recalcul de la Creg²⁵.

Outre cette contribution de répartition, la loi du 18 décembre 2013 impose aux exploitants de la centrale de Tihange 1 une contribution annuelle équivalant à 70% de leur marge bénéficiaire. Depuis 2016, aucune recette n'a été enregistrée en raison à la fois de l'évolution des prix de l'électricité, des investissements réalisés par les exploitants, des périodes d'inactivité du réacteur ainsi que du report des pertes financières. En raison des importantes marges négatives du passé et de périodes de maintenance prolongée (5 mois en 2022), aucune recette n'est prévue en 2023 et 2024.

Enfin, les exploitants des centrales de Doel 1 et 2 doivent verser à l'État une contribution annuelle en contrepartie de la prolongation de ces deux réacteurs jusqu'en 2025. Elle est fixée forfaitairement à 20 millions d'euros par an.

Taxe sur les surprofits (+834,4 millions d'euros en 2023)

Conformément au règlement européen UE 2022/1854, un prélèvement sera effectué sur les profits supplémentaires réalisés par les acteurs du secteur de l'électricité dits « *inframarginaux* » (éolien, solaire, nucléaire, biomasse...). Cette mesure s'appuie sur le fait que ces acteurs réalisent des bénéfices excédentaires puisque leurs coûts de production sont restés inchangés alors que les prix de l'électricité ont fortement augmenté. Une partie de ces surprofits se retrouvent déjà dans la contribution de répartition pour les producteurs

²⁵ Des recettes supplémentaires de 394,4 millions d'euros sont ajoutées par rapport aux estimations du comité de monitoring de septembre.

d'énergie nucléaire (voir ci-dessus). Ce prélèvement correspond à l'intégralité de ces recettes supplémentaires et est évalué à 176,1 millions d'euros en 2022 et 834,4 millions d'euros pour le premier semestre 2023. Si cette mesure était prolongée, la recette estimée s'élèverait à 1.668,7 millions d'euros sur base annuelle.

Un avant-projet de loi, qui actualise les décisions prises à cet égard lors du conclave budgétaire, prévoit qu'on entend par revenus excédentaires, les profits des producteurs « *inframarginaux* » qui dépassent 130 euros/MWh²⁶. Les recettes perçues à ce titre par l'État serviront exclusivement au financement des mesures énergétiques et à la baisse de la facture globale pour les clients finaux.

La Cour des comptes constate que le projet de loi diffère sur deux points du règlement européen relatif à l'intervention d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie (UE2022/1854) :

- d'une part, le règlement a fixé à 180 euros par MWh le seuil à partir duquel un profit est qualifié d'excessif (*surprofit*). Ce règlement permet cependant aux États membres « de maintenir ou d'introduire des mesures qui limitent davantage les recettes issues du marché obtenues par les producteurs générant de l'électricité ». Le gouvernement belge a choisi de fixer ce seuil à 130 euros par MWh ;
- d'autre part, les dispositions du règlement européen ne sont applicables qu'à la période comprise entre le 1^{er} décembre 2022 et le 30 juin 2023. Le gouvernement belge a pour sa part fixé le début de la période de calcul au 1^{er} août 2022. Il s'est appuyé sur le fait que cette date correspondait à la décision de principe européenne, et qu'il éviterait ainsi les éventuelles objections quant au caractère rétroactif de la loi.

Certains producteurs étant déjà touchés par la contribution de répartition du secteur nucléaire, l'avant-projet de loi permettrait également d'éviter la double imposition des revenus déjà pris en compte dans le calcul des différentes contributions du secteur nucléaire.

Le Conseil d'État a rendu un avis le 14 novembre 2022²⁷ sur cet avant-projet. Il a indiqué qu'un juste équilibre devait prévaloir entre les exigences de l'intérêt général et celui de la protection du droit de propriété. De plus, il a constaté un traitement fiscal moins favorable des propriétaires des centrales nucléaires par rapport aux autres producteurs.

En conséquence, il a préconisé que les justifications de l'avant-projet de loi motivent mieux cette différence de traitement, au regard de l'équilibre nécessaire entre l'intérêt général et l'intérêt de ces propriétaires

²⁶ Une dérogation fixant le plafond à 180 euros par MWh d'électricité est octroyée pour les installations qui produisent de l'électricité à partir de combustibles solides ou gazeux issus de la biomasse ainsi que pour les incinérateurs de déchets municipaux. De plus, pour les technologies bénéficiant d'un mécanisme de soutien variable dépendant du prix de l'électricité (comme l'éolien offshore), le plafond est fixé au LCOE (coût actualisé de l'énergie) majoré de 50 euros par KWh.

²⁷ Avis 72.460/3 du 14 novembre 2022

Contribution du secteur pétrolier (+300,0 millions d'euros en 2022 et 2023)

Depuis cette année, le secteur pétrolier reçoit également des bénéfices supplémentaires en raison des cours élevés du brut. Dès lors, le gouvernement imposera une contribution de solidarité d'un montant global de 300 millions d'euros par an au secteur pétrolier pour les années 2022 et 2023, conformément au règlement européen UE 2022/1854. Ce montant proviendrait, pour deux tiers, du secteur du raffinage qui devrait payer une somme de 6,90 euros par tonne de pétrole importé en 2022 et 2023. Le solde serait payé par certaines compagnies pétrolières actives en Belgique via une contribution de 7,8 euros par mètre cube de produits mis à la consommation. Cette cotisation représente environ 1,5% du prix des produits concernés et ne pourra pas être répercutée dans le prix au consommateur final. La Cour des comptes constate que la justification de la méthode de calcul est sommaire et s'appuie, en outre, sur des données de l'année 2021, encore marquée par le ralentissement économique lié à la Covid 19.

La Cour des comptes constate que l'avant-projet de loi diffère également du règlement européen UE2022/1854, lequel calcule la contribution de solidarité sur le montant excédant de plus de 20% la moyenne des bénéfices des quatre exercices fiscaux commençant le 1^{er} janvier 2018.

Contribution de solidarité à charge du gestionnaire du réseau de transport de gaz naturel (Fluxys) (+300,0 millions d'euros en 2023)

Pour financer les mesures du forfait de base (prime fédérale de gaz et d'électricité), un montant de 300 millions d'euros sera prélevé sur les réserves de Fluxys. Le gestionnaire du réseau de transport de gaz naturel a été amené à allouer, via des enchères, la capacité disponible sur le réseau de transport. Pour les exercices 2022 et 2023, cette mise aux enchères est appelée à générer des primes d'enchères d'un montant exceptionnel. Ces recettes sont estimées par la Creg à 760 millions d'euros²⁸. Cette dernière recommandait de prélever sur les réserves totales de Fluxys (960 millions d'euros) un montant de 500 millions d'euros et d'utiliser les 460 millions d'euros restant pour stabiliser le tarif de transport de gaz (hors indexation) et d'éviter un choc tarifaire pour les consommateurs belges. Le montant du prélèvement (300,0 millions d'euros) est inférieur à celui recommandé par la Creg car le gouvernement veut s'assurer que des ressources suffisantes restent disponibles pour d'autres investissements (dont le projet *hydrogène backbone*).

Ce montant devra être payé au plus tard le 16 janvier 2023.

La Cour des comptes relève que les différentes contributions détaillées ci-dessus seront déductible fiscalement, ce qui aura un impact ultérieur sur l'impôt des sociétés (voir point 3.2).

²⁸ Note de la Creg relative aux comptes de régularisation, primes d'enchères et rentes de congestion.

3.4 Impact sur les dépenses

3.4.1 Subventions du SPF Économie pour l'intervention dans l'augmentation des coûts de l'énergie

Afin d'alléger le prix élevé de l'énergie pour les ménages, le gouvernement a approuvé diverses subventions supplémentaires qui seront accordées par le SPF Économie²⁹.

Prolongation de l'application élargie du tarif social pour l'électricité et le gaz (621 millions d'euros) et mesures d'aide supplémentaires (23,4 millions d'euros)

Dans le budget des dépenses du SPF Économie, la subvention allouée à la Creg s'élève à 624,4 millions d'euros. Elle se compose d'un crédit de 621 millions d'euros pour le financement de l'application élargie du tarif social en 2023 et d'un crédit de 23,4 millions d'euros pour le Fonds social énergie de la Creg.

Prolongation du tarif social

Le SPF Économie utilisera le crédit de 621 millions d'euros pour subventionner le Fonds clients protégés de la Creg, lequel indemnise les fournisseurs d'énergie qui ont approvisionné des clients en électricité et en gaz au tarif social maximum.

L'élargissement du tarif social pour la fourniture d'électricité et de gaz naturel est réglé par la loi-programme du 20 décembre 2020³⁰ et l'arrêté royal du 28 janvier 2021. L'arrêté royal a complété la liste des clients protégés résidentiels à partir du 1^{er} février 2021 avec la catégorie qui a droit à une intervention majorée (catégorie BIM). Cet élargissement était initialement applicable jusqu'au 31 décembre 2021. Le gouvernement avait déjà prolongé son application jusqu'au 31 décembre 2022³¹ et a décidé, fin septembre 2022, de la prolonger à nouveau jusqu'au 31 mars 2023³².

La subvention 2023 concerne l'octroi du tarif social au cours du premier trimestre 2023 (621 millions d'euros). Pour 2022, le crédit s'élève à 1.264,1 millions d'euros³³.

La Cour des comptes constate que la justification des crédits repose sur les estimations de la Creg³⁴. La Cour souligne qu'en raison de la volatilité des prix du marché, les coûts effectifs pourront s'écarter des estimations. Les coûts réels ne seront connus qu'après que les fournisseurs d'énergie auront introduit leurs déclarations de créance auprès de la Creg.

²⁹ Les diverses subventions accordées ont été inscrites dans le budget général des dépenses du SPF Économie sous diverses allocations de base des programmes 32.21.4 et 32.42.4.

³⁰ La loi-programme du 20 décembre 2020 prévoit la base légale du financement de l'application des prix maximum pour la fourniture d'électricité et de gaz naturel à la catégorie des clients protégés résidentiels.

³¹ Conseil des ministres du 15 juillet 2022. La prolongation pour le quatrième trimestre 2022 a été réalisée via l'arrêté royal du 13 août 2022 portant la prolongation de l'extension des prix maximaux pour les clients protégés résidentiels aux bénéficiaires de l'intervention majorée jusqu'au 1^{er} janvier 2023.

³² Conseils des ministres des 23 septembre et 28 octobre 2022.

³³ Les crédits pour le quatrième trimestre ont été octroyés lors du quatrième ajustement du budget général des dépenses 2022 (534,1 millions d'euros). Pour les premier, deuxième et troisième trimestres 2022, le crédit s'élevait respectivement à 393, 147,7 et 101,2 millions d'euros. Le crédit restant avait trait à l'année 2021 (88 millions d'euros).

³⁴ Chambre, 14 novembre 2022, DOC 55 2933/016, justification du budget général des dépenses -SPF Économie, p. 28.

Tarif social installations de chauffage collectives (115 millions d'euros)

Le gouvernement continuera à encadrer et réformer l'octroi du tarif social en 2023 et prendra des mesures spécifiques afin de lutter contre l'usage impropre du tarif social. Un système de primes sera aussi introduit pour les ménages qui ont droit au tarif social mais se chauffent via une installation de chauffage collective. Le budget prévoit un crédit de 113 millions d'euros à cet effet, ainsi que 2 millions d'euros pour financer les coûts administratifs.

La justification est sommaire et mentionne que la réglementation doit encore être élaborée.

Prolongation du forfait de base 'Énergie' (1.153,6 millions d'euros)

À l'occasion du contrôle budgétaire, le gouvernement a décidé de continuer à soutenir les ménages au cours du premier trimestre 2023 (paquet de base 'Énergie'). Cette aide se compose d'une prime :

- soit sur la facture d'énergie (1.444,5 millions d'euros – subvention à la Creg) ;
- soit aux ménages qui se chauffent via une installation de chauffage collective au gaz (63 millions d'euros) ;
- soit aux ménages qui se chauffent aux pellets (21,5 millions d'euros).

Par ailleurs, le gouvernement octroie 3,6 millions d'euros de crédits pour le suivi administratif.

Prime sur la facture d'énergie

Le gouvernement fédéral a décidé à la mi-septembre 2022 de soutenir les ménages au moyen d'un forfait de base « Énergie ». Les ménages recevront initialement une prime sur les factures d'énergie de novembre et de décembre 2022³⁵. La prime s'élève à 135 euros par mois pour la facture de gaz et à 61 euros par mois pour la facture d'électricité. Les fournisseurs d'électricité octroient la prime automatiquement aux ménages et récupèrent les montants accordés auprès de la Creg. La prime ne sera accordée qu'en cas de contrat d'énergie variable ou de contrat d'énergie fixe conclu ou prolongé après le 30 septembre 2021. La prime ne sera pas octroyée aux personnes ayant déjà droit au tarif social. Le gouvernement s'attend à ce qu'environ 2 millions de contrats de gaz et 3,4 millions de contrats d'électricité entrent en considération. Pour les revenus plus élevés, la prime sera imposée via l'impôt des personnes physiques (de l'exercice d'imposition 2023) (voir le point 3.2).

Comme indiqué dans l'introduction, le Parlement a adopté le 30 octobre dernier la législation relative à la prime de novembre et de décembre 2022.

Dans les notifications budgétaires, le gouvernement a prolongé ce forfait de base pour les mois de janvier à mars 2023. Les initiatives législatives nécessaires doivent encore être menées à bien. Le conseil des ministres du 28 octobre 2022 a approuvé un avant-projet de loi à cette fin.

³⁵ Le quatrième ajustement du budget général des dépenses 2022 a prévu à cet effet un crédit de 844,6 millions d'euros. Le budget des dépenses 2022 contenait déjà à la même allocation de base les crédits pour la prime de chauffage de 100 euros (517,2 millions d'euros).

Système de primes pour les installations de chauffage collectives et le chauffage aux pellets (115 millions d'euros)

Le gouvernement introduira également un système de primes pour les ménages qui se chauffent via une installation de chauffage collective au gaz (135 euros par mois pour la période de janvier à mars 2023) ou une installation à pellets (prime unique de 250 euros). Le budget prévoit à cet effet un crédit respectif de 63 millions d'euros³⁶ et 21,5 millions d'euros (pour les pellets, via l'allocation de base pour l'octroi de la prime mazout). Les ménages devront demander les primes auprès du SPF Économie.

La Cour des comptes constate que la justification de ces crédits est sommaire³⁷ et que les initiatives légales et réglementaires requises doivent être mises en œuvre. Le conseil des ministres du 28 octobre 2022 a toutefois déjà adopté les propositions.

Prime mazout de 300 euros (123,6 millions d'euros)

Le budget du SPF Économie contient un crédit de 122,3 millions d'euros pour l'octroi en 2023 d'une prime unique en compensation de l'augmentation de la facture de mazout³⁸. Le gouvernement a relevé la prime à 300 euros et a prolongé jusqu'au 31 mars 2023 la période pour laquelle les ménages peuvent demander la prime unique. Le gouvernement octroie en outre 1,3 million d'euros de crédits pour le suivi administratif.

Le Parlement a adopté récemment les dispositions législatives³⁹ nécessaires à cette fin.

Interventions de l'ASBL Fonds social chauffage (21 millions d'euros)

Le budget des dépenses du SPF Économie contient un crédit de 21 millions d'euros pour la dotation au Fonds social chauffage, qui intervient en partie dans le paiement de la facture de chauffage des personnes en difficulté⁴⁰.

Comme annoncé à l'occasion du budget ajusté 2022, le gouvernement a majoré la prime de chauffage pour 2022. À cet effet, le troisième ajustement du budget 2022 a relevé de 17 millions d'euros le crédit destiné à la dotation au Fonds social chauffage pour le fixer à 38 millions d'euros. Le SPF Économie s'attend pour le moment à ce que le crédit soit sous-utilisé à concurrence de 10 millions d'euros.

Le gouvernement a décidé à la mi-septembre de prolonger la majoration jusqu'au 31 mars 2023. Le quatrième ajustement du budget a déjà relevé de 10 millions d'euros le crédit destiné à la dotation au Fonds social chauffage pour le fixer à 48 millions d'euros.

³⁶ La prime pour 2022 a été approuvée par la loi précitée du 30 octobre 2022.

³⁷ Chambre, 14 novembre 2023, DOC 55 2933/016, p. 72-73

³⁸ Le quatrième ajustement du budget 2022 a réduit le crédit y afférent de 23,4 millions d'euros pour le fixer à 184,5 millions d'euros. À la mi-novembre 2022, 82,1 millions d'euros de ce montant avaient été alloués, mais l'octroi de la prime (majorée) est encore en cours.

³⁹ Voir la loi du 30 octobre 2022 portant des mesures de soutien temporaires suite à la crise de l'énergie. La mesure vise à octroyer une allocation suite à l'acquisition de mazout.

⁴⁰ L'intervention est prévue par l'arrêté royal du 27 mars 2009 concernant l'allocation de chauffage octroyée par le centre public d'action sociale dans le cadre du Fonds social mazout, tel que modifié par l'arrêté royal du 6 août 2022.

3.4.2 Autres mesures de soutien

Soutien aux entreprises – Partie sociale (-9 millions d'euros)

Les estimations de dépenses 2023 liées à l'introduction d'un régime spécial de chômage temporaire pour raisons économiques pour les entreprises grandes consommatrices d'énergie⁴¹ s'élèveraient à 8,6 millions d'euros. Cette mesure est d'application entre le 1^{er} octobre 2022⁴² et le 31 mars 2023 et s'applique aux travailleurs des secteurs privé, public (à l'exception des fonctionnaires statutaires) et non marchand.

La cellule stratégique de la Secrétaire d'État au Budget indique que cette estimation pourrait être sous-évaluée à concurrence de 7,4 millions d'euros. Le coût a donc été réestimé à 16 millions d'euros sur les trois premiers mois de 2023. La cellule stratégique indique que ce montant fera l'objet d'un ajustement ultérieur le cas échéant.

Financement de la SNCB

Lors des notifications budgétaires du 1^{er} avril 2022, le gouvernement a décidé de ne pas appliquer l'augmentation prévue du prix des billets à partir de juillet 2022. Pour compenser la perte de revenus, la SNCB a reçu un crédit supplémentaire de 13 millions d'euros en 2022 et de 9 millions d'euros en 2023.

Ces crédits ont été intégrés dans la contribution générale pour le transport ferroviaire intérieur de voyageurs (programme 33.51.1).

Investissements transition énergétique

Le gouvernement a adopté en 2022 un plan pour la transition énergétique (PTE) d'un montant global de 1.153 millions d'euros. Ce plan vise à rendre l'économie belge moins dépendante des énergies fossiles et à accélérer la mise en place d'un système d'approvisionnement énergétique durable et neutre au point de vue climatique. Il est renvoyé pour plus d'informations au chapitre II, partie I, du présent rapport.

Selon les informations transmises par le SPF Bosa, les crédits 2023 nécessaires à cette fin s'élèvent à 28 millions d'euros.

3.5 Norme énergétique

Depuis le 1^{er} janvier 2022, tous les prélèvements fédéraux sur les factures d'énergie (taxes et surcharges telles que les cotisations fédérales, la surcharge offshore, ...) sont supprimés et remplacés par un droit d'accise spécial sur l'électricité et le gaz. Les taux des accises ont été fixés de manière que les recettes soient comparables à celles de l'année 2021, ce qui entraîne, vu la hausse des prix et des mesures d'aide, un coût supplémentaire pour l'année 2022 estimé à 650,6 millions d'euros et de 385,2 millions d'euros pour l'année 2023.

⁴¹ Article 18 de la loi du 30 octobre 2022 portant des mesures de soutien temporaires suite à la crise de l'énergie : « on entend par entreprises grandes consommatrices d'énergie, au sens de l'entité juridique, celles dont les achats de produits énergétiques, y compris les produits énergétiques autres que le gaz naturel et l'électricité, atteignent au moins 3 % de la valeur ajoutée de l'année civile 2021 ou qui démontrent que leur facture définitive d'énergie du trimestre précédant celui au cours duquel elles recourent au régime visé à l'article a doublé par rapport à leur facture définitive d'énergie au même trimestre de l'année précédente. ».

⁴² Coût estimé 2022 : 8,7 millions d'euros.

Les principales mesures d'aide concernent le financement des certificats verts pour l'éolien offshore (Elia), du fonds de dénucléarisation et du fonds « clients protégés » (Creg). Elles étaient financées auparavant en grande partie par les prélèvements fédéraux sur les factures d'énergie et le sont désormais intégralement par un transfert de recettes fiscales (accises et impôt des sociétés).

Le fonds « clients protégés » permet à la Creg de reverser aux distributeurs de gaz et d'électricité, la différence entre le prix du marché et le tarif social facturé aux clients à revenu modeste. La hausse des tarifs sociaux étant plafonnée, l'augmentation des prix de marché de gaz et d'électricité a un impact significatif sur la compensation effectuée par l'État (via la Creg). Ces compensations ne seront cependant payées qu'en 2024 et 2025.

Étant donné que les revenus issus des accises spéciales mentionnées ci-dessus sont insuffisants, il est prévu de les compenser par une attribution supplémentaire de recettes de l'impôt des sociétés de 236,9 millions d'euros en 2023. Le cas échéant, ce montant sera revu lors de l'ajustement budgétaire sur la base des réalisations effectives des recettes en matière d'accises.

La Cour des comptes observe que le recours à la technique des fonds d'attribution pour le financement des missions publiques de la Creg et d'Elia ne favorise pas la transparence budgétaire.

4 Cadre budgétaire pluriannuel

4.1 Programmation pluriannuelle 2024-2027

L'exposé général contient un aperçu de l'évolution pluriannuelle des principaux agrégats budgétaires de l'entité I au cours de la période 2023-2027. Les données qui y sont reprises sont établies à politique inchangée, après prise en compte de l'ensemble des mesures adoptées par le gouvernement lors du conclave budgétaire. L'exposé général n'indique pas clairement si ces estimations intègrent ou non les recettes attendues de la taxe sur les entreprises numériques (100 millions d'euros à partir de 2024) et de l'impôt minimal sur les sociétés multinationales (300 millions d'euros) (voir point 4.3).

Selon l'exposé général, le solde de financement de l'entité I à politique inchangée évoluerait spontanément de -3,7% à -4,5% du PIB entre 2024 et 2027. Les mesures adoptées en conclave budgétaire auront un impact assez limité sur ce solde (0,1% du PIB d'ici 2027).

Cette évolution s'explique principalement par la hausse des dépenses primaires qui passeraient de 29,2% du PIB (173,3 milliards d'euros) en 2024 à 30,1% du PIB (222,2 milliards d'euros) en 2027, soit une augmentation de 0,9% du PIB. Cette augmentation découle exclusivement de la hausse des prestations de la sécurité sociale, les autres dépenses primaires restant stables au cours de cette même période.

Par ailleurs, après prise en compte des transferts fiscaux vers d'autres pouvoirs publics, la part des impôts restant à l'État passerait de 15,5% du PIB (92,1 milliards d'euros) en 2024 à 15,9% (103,4 milliards d'euros) en 2027, soit une hausse de 0,4% du PIB. De même, les cotisations sociales se stabiliseraient autour de 13,6% du PIB (soit une hausse de 7,8 milliards d'euros).

La hausse des prestations sociales s'explique, à titre principal, par la croissance des dépenses liées au vieillissement. Sur la base des données disponibles en juillet 2022, le comité de monitoring avait estimé qu'à politique inchangée, les dépenses cumulées des pensions des régimes des salariés, des indépendants et des agents publics passeraient de 63,5 milliards d'euros en 2023 à 75,8 milliards d'euros en 2027 (+19,3%). Les prestations pour soins de santé passeraient quant à elles de 34,7 milliards d'euros à 41,5 milliards d'euros (+19,5%).

Enfin, les charges d'intérêt de la dette exerceraient un effet négatif sur le déficit de l'entité I à hauteur de 0,4% du PIB entre 2024 et 2027. La Cour des comptes indique à cet égard que les données de l'exposé général s'appuient encore sur les estimations faites par le comité de monitoring de septembre 2022 et n'ont pas été adaptées à l'évolution récente des taux d'intérêt, laquelle se caractérise par une certaine volatilité⁴³.

4.2 Soutenabilité de la dette publique

Selon l'exposé général, le taux d'endettement de l'entité I à politique inchangée passera de 87,7 % du PIB en 2024 à 93,5% en 2027. Cette augmentation de 5,8 points de pourcentage du PIB en trois ans s'explique principalement par l'évolution du solde de financement, qui évoluerait vers -4,5% du PIB en 2027.

La Cour des comptes indique qu'en raison des taux d'intérêt historiquement bas jusqu'au début de 2022, le taux d'intérêt implicite de la dette publique fédérale (taux moyen pondéré de 1,36% en octobre 2022) reste encore largement inférieur au taux d'inflation (9,4% en 2022 et 6,5% en 2023). Malgré l'existence d'un déficit primaire important et le ralentissement de la croissance économique, cette situation permet d'éviter les conséquences néfastes découlant de l'activation de l'effet boule de neige des intérêts de la dette. Cependant, le net ralentissement de l'inflation, prévu dès 2024 (1,8%), combiné à la hausse probable du taux d'intérêt implicite en raison de l'augmentation d'environ 200 points de base (soit 2%) des taux de référence sur les marchés financiers en 2022, et au maintien prévu d'un déficit primaire élevé, pourraient créer les conditions propices à l'activation de l'effet boule de neige.

La Cour des comptes rappelle par ailleurs que, dans le cadre de la réforme du Pacte budgétaire européen qui sera mise en œuvre une fois la clause dérogatoire levée, il sera demandé aux États fortement endettés comme la Belgique d'apporter la preuve qu'ils font les efforts requis pour réduire leur dette publique dans un délai de quatre années.

4.3 Mesures 2024

En conclave budgétaire du 18 octobre 2022, le gouvernement a également pris quelques mesures dont l'incidence budgétaire ne se fera sentir qu'en 2024 :

- *pillar* I et II (+400,0 millions d'euros)⁴⁴ ;
- suppression de l'avantage fiscal pour l'acquisition d'une deuxième habitation et des suivantes (+6,0 millions d'euros) ;
- *Level playing field* loi postale (+33,0 millions d'euros).

⁴³ 2,53% en septembre 2022, 3,09% en octobre 2022 et 2,52% en novembre 2022.

⁴⁴ Une somme de 100 millions d'euros de ce montant était déjà comprise dans le rapport du comité de monitoring du 22 septembre 2022.

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

Pillar I et II

Le cadre inclusif OCDE/G20 a proposé fin 2021 une solution reposant sur deux piliers pour relever les défis fiscaux internationaux soulevés par la numérisation de l'économie⁴⁵ : « Pilier un : taxe numérique » et « Pilier deux : taxe OCDE ». Le Pilier un vise à répartir plus équitablement les bénéfices et les impôts des plus grandes entreprises multinationales⁴⁶ entre les pays où les bénéfices sont effectivement réalisés. Le Pilier deux vise à introduire un impôt minimum mondial de 15 % pour les grandes entreprises multinationales⁴⁷. De cette manière, l'érosion de la base d'imposition est découragée et les pays peuvent protéger celle-ci⁴⁸. Bien que le Conseil Ecofin soit parvenu à un compromis sur le contenu du Pilier deux, celui-ci ne peut pas encore être introduit au niveau européen⁴⁹, parce que la Hongrie s'y est opposée⁵⁰.

Le conseil des ministres prévoit une recette budgétaire de 400 millions d'euros en 2024 en raison du rôle de pionnier de la Belgique au sein de l'UE pour introduire les accords relatifs aux deux piliers. À défaut de documentation relative au calcul et à l'introduction de la mesure, la Cour des comptes ne peut pas évaluer les recettes estimées.

Level playing field loi postale

Le conseil des ministres prévoit d'adapter la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux, afin de développer des conditions de concurrence équitables, notamment en matière de droits sociaux, dans le secteur de la livraison de colis. Ces adaptations visent à :

- renforcer les obligations de rapportage, en vue d'accroître la transparence et l'application efficace de la loi ;
- assurer des niveaux équitables de rémunération des sous-traitants par l'instauration d'un tarif horaire minimal ;
- mettre en place de mesures d'enregistrement du temps de travail pour tous les chauffeurs-livreurs en vue de limiter les très longues heures de travail ;

⁴⁵ Voir OCDE, Déclaration sur une solution reposant sur deux piliers pour résoudre les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie – 8 octobre 2021, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/declaration-sur-une-solution-reposant-sur-deux-piliers-pour-resoudre-les-defis-fiscaux-soulevés-par-la-numerisation-de-l-economie-octobre-2021.pdf>.

⁴⁶ Il s'agit des entreprises multinationales dont le chiffre d'affaires global dépasse 20 milliards d'euros et la marge bénéficiaire brute est supérieure à 10 %.

⁴⁷ Il s'agit des entreprises multinationales dont le chiffre d'affaires global est supérieur à 750 millions d'euros auprès de la société mère ultime au cours d'au moins deux des quatre derniers exercices comptables.

⁴⁸ Voir OCDE, Une solution reposant sur deux piliers pour résoudre les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie – 2021, Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, Paris, <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/brochure-relever-les-defis-fiscaux-soulevés-par-la-numerisation-de-l-economie-octobre-2021.pdf>.

⁴⁹ Chambre, DOC 55 2934/003, Note de politique générale du ministre des Finances, p. 29.

⁵⁰ Le Conseil Ecofin doit approuver les dossiers fiscaux à l'unanimité.

- mettre en place des mesures préventives pour le bien-être des livreurs et la sécurité routière.

La mise en œuvre de la nouvelle réglementation est prévue en 2023, avec un rendement attendu en 2024 de 33,0 millions d'euros.

Ces recettes proviennent de la hausse des cotisations sociales (+20,1 millions d'euros) et des recettes fiscales (+12,9 millions d'euros). En effet, l'application de la nouvelle réglementation devrait générer une hausse de la masse salariale annuelle dans le secteur à hauteur de 70,6 millions d'euros⁵¹. Les projections budgétaires n'ont pas été validées par l'ONSS ou par le SPF Finances.

5 Solde de financement

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

L'exposé général prévoit pour la Belgique un solde de financement de -5,9 % du PIB en 2023, soit -33.618 millions d'euros⁵².

Ce déficit augmente de 4.555 millions d'euros par rapport à la réestimation du budget 2022 (dont 5.062 millions d'euros pour l'entité I, -314 millions d'euros pour l'entité II et -193 millions d'euros pour les mesures restant à répartir entre les entités).

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

Description	Réalisations 2021	Réestimation budget 2022	Budget initial 2023
Ensemble des pouvoirs publics	-27.931	-29.063	-33.618
Entité I	-19.903	-18.677	-23.739
Entité II	-8.028	-9.813	-9.499
Mesures non réparties		-573	-380

Source : exposé général et Cour des comptes

Les corrections non ventilées de -573 millions d'euros en 2022 et -380 millions d'euros en 2023 découlent :

- de la contribution plastique (-148 millions d'euros en 2022 et 2023) ;

⁵¹ Soit la redéfinition de 3.081 ETP en raison de la diminution du travail non déclaré, bénéficiant d'un salaire brut annuel de 22.916,60 euros.

⁵² En 2023, le PIB s'élèvera à 573.300 millions d'euros, de sorte que le déficit de financement avec deux chiffres après la virgule atteindra -5,86 %.

- d'une partie des coûts pour les vaccins supplémentaires contre le coronavirus (-425 millions d'euros en 2022 et -232 millions d'euros en 2023).

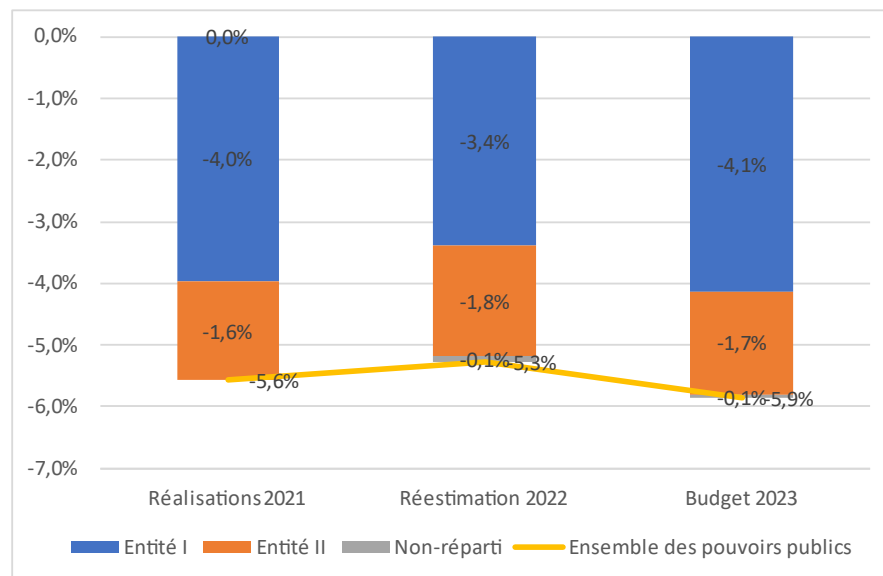
Dans l'attente d'un accord entre le pouvoir fédéral et les communautés et régions quant à la répartition des coûts et à la participation financière dans ceux-ci, les coûts ne sont actuellement pas attribués.

La Cour des comptes observe qu'aucun niveau de pouvoir ne prend ces coûts en charge ni n'en tient compte pour fixer ses objectifs budgétaires. Par ailleurs, l'exposé général ne contient pas de commentaire à ce propos malgré l'existence d'un risque important pour le pouvoir fédéral.

Il n'y a pas non plus d'accord quant à la répartition des moyens provenant de la vente aux enchères des licences télécom 2G, 3G et 5G en 2022. Les licences télécom ont une durée de près de 20 ans en moyenne et les produits de la vente aux enchères s'élèvent à 1.419 millions d'euros (soit un produit annuel de plus de 70 millions d'euros). Le pouvoir fédéral tient compte d'une recette de 47,2 millions d'euros dans le budget 2023.

D'après l'exposé général, le déficit de financement 2023 augmentera de 0,6 % du PIB par rapport à 2022 (-5,3 % du PIB).

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



Source : exposé général et Cour des comptes

Solde de financement de l'entité I

L'exposé général estime à -23.739 millions d'euros (-4,1 % du PIB)⁵³ le solde de financement de l'entité I pour 2023.

Le besoin de financement estimé augmente de 5.062 millions d'euros par rapport à la réestimation du budget 2022 (dont 7.001 millions d'euros pour le pouvoir fédéral, -1.681 millions d'euros pour la sécurité sociale et -258 millions d'euros pour les mesures restant à répartir au sein de l'entité I).

Tableau – Solde de financement de l'entité I (en millions d'euros)⁽¹⁾

Description	Réalisations 2021	Réestimation budget 2022	Budget initial 2023
Entité I	-19.903	-18.677	-23.739
Pouvoir fédéral	-21.322	-17.023	-24.024
Sécurité sociale	1.419	-1.655	26
Mesures non réparties			258

(1) En raison d'arrondis, les totaux peuvent présenter de légers écarts.

Source : exposé général et Cour des comptes

La correction non ventilée de 258 millions d'euros (0,05 % du PIB) découle :

- des recettes générées par la lutte contre la fraude (+300 millions d'euros). La Cour des comptes souligne que le gouvernement doit encore élaborer les mesures concrètes à cette fin pour 2023. Il n'est dès lors pas possible d'évaluer actuellement l'incidence exacte de celles-ci ;
- des dépenses supplémentaires en vue de la promotion du vélo pour les déplacements domicile-travail, dont le gouvernement doit encore préciser les modalités (-42 millions d'euros)⁵⁴.

Solde de financement de l'entité II

L'exposé général prévoit pour l'entité II un solde de financement de -1,7 % du PIB en 2023, soit -9.499 millions d'euros.

⁵³ Ce solde de financement s'écarte légèrement du solde de financement de l'entité I mentionné dans le projet de plan budgétaire de la Belgique (-23.924 millions d'euros). La différence de 185 millions d'euros concerne notamment des corrections techniques apportées après le conclave.

⁵⁴ Voir la partie II – chapitre 2 – point 2.4.1.

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

Description	Réalisations 2021	Réestimation budget 2022	Budget initial 2023
Entité II	-8.028	-9.813	-9.499
Communautés et régions	-8.164	-9.287	-8.055
Pouvoirs locaux	136	-526	-1.444

Source : exposé général et Cour des comptes

Pour l'entité II, l'exposé général reprend les soldes estimés du projet de plan budgétaire 2023. Pour les communautés et les régions, le projet de plan budgétaire tient compte des dépenses éventuelles que les entités fédérées ont maintenues en dehors de l'objectif budgétaire et qui ont une incidence sur le solde de financement. L'estimation du solde de financement des pouvoirs locaux s'appuie sur les estimations du BFP de juin 2022.

5.2 Solde budgétaire et solde de financement du pouvoir fédéral

L'exposé général estime le solde de financement 2023 du pouvoir fédéral à -24.024 millions d'euros (-4,2 % du PIB) et le solde budgétaire 2023 à -26.985 millions d'euros⁵⁵. Le tableau 15 de l'exposé général donne un aperçu de la composition du solde de financement⁵⁶. Les recettes fiscales et les charges d'intérêts sont directement estimées en base SEC, tandis que les recettes non fiscales et les dépenses primaires sont estimées en base caisse et font ensuite l'objet des corrections SEC nécessaires.

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

⁵⁵ Exposé général, p. 5 et p. 108.

⁵⁶ Exposé général, p. 28.

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2023/42

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

Description	Réestimation budget 2022		Budget initial 2023	
	Solde de financement	Solde budgétaire	Solde de financement	Solde budgétaire
Voies et moyens (voir le tableau relatif aux voies et moyens)	63.798	63.963	64.357	64.804
• Moyens fiscaux	58.015	56.993	57.819	56.937
• Moyens non fiscaux	5.783	6.970	6.538	7.867
Dépenses (voir le tableau relatif aux dépenses)	-80.592	-83.705	-88.441	-91.789
• Dépenses primaires	-73.661	-76.856	-80.243	-83.678
• Charges d'intérêts	-6.931	-6.849	-8.198	-8.111
Corrections non ventilées	99		-42	
Solde primaire organismes	-328		102	
Solde pouvoir fédéral	-17.023	-19.742	-24.024	-26.985

Source : exposé général

L'exposé général estime les charges d'intérêts du pouvoir fédéral à -8.198 millions d'euros pour 2023 (-1,4 % du PIB) et le solde de financement primaire à -15.826 millions d'euros (-2,8 % du PIB)⁵⁷.

Les tableaux ci-dessous détaillent le solde budgétaire et le solde de financement pour les voies et moyens et pour les dépenses. La correction non ventilée de -42 millions d'euros en 2023 concerne le financement des dépenses via les fonds européens. Les dépenses effectuées avec ces fonds doivent, en effet, être mises en équilibre d'un point de vue du SEC.

Enfin, le solde SEC des organismes doit aussi être pris en compte. Le solde SEC positif de la Société fédérale de participations et d'investissement (SFPI) (460,5 millions d'euros) compense en grande partie le solde SEC négatif de la Creg (-456,8 millions d'euros) en 2023⁵⁸. Pour 2022, l'exposé général estimait le résultat de la SFPI et de la Creg respectivement à 433,2 millions d'euros et -983,7 millions d'euros.

Voies et moyens

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

⁵⁷ Le solde de financement primaire est calculé comme suit : 64.357 millions d'euros (voies et moyens) – 80.243 millions d'euros (dépenses primaires) – 42 millions d'euros (corrections non réparties) + 102 millions d'euros (solde primaire des organismes).

⁵⁸ Exposé général, p. 185.

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2023/43

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

Description	Réestimation budget 2022		Budget initial 2023	
	Solde de financement	Solde budgétaire	Solde de financement	Solde budgétaire
Recettes fiscales estimées en base SEC	138.454	138.454	147.828	147.828
• Dispense de précompte professionnel	-4.220	-4.220	-4.640	-4.640
• Différence entre SEC et caisse		-1.169		-1.043
• Correction SEC sur les recettes fiscales – non fédéral	14	14	-12	-12
Sous-total : recettes fiscales, y compris la dispense de précompte professionnel	134.248	133.079	143.176	142.133
• Transferts de recettes fiscales	-76.086	-76.086	-85.196	-85.196
• Correction SEC sur les transferts de recettes fiscales – autres	-147		-161	
Moyens fiscaux	58.015	56.993	57.819	56.937
Recettes non fiscales estimées en base caisse	6.985	6.985	7.882	7.882
• Transferts de recettes non fiscales	-15	-15	-15	-15
• Correction recettes code SEC 8	-1.193		-1.359	
• Autres corrections (surtout le moment d'enregistrement)	6		30	
Moyens non fiscaux	5.783	6.970	6.538	7.867
Voies et moyens	63.798	63.963	64.357	64.804

Source : exposé général

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

Recettes fiscales : différence entre SEC et caisse

Pour déterminer les recettes fiscales de caisse en 2023, l'exposé général tient compte d'une correction sur les recettes SEC estimées de -1.043 millions d'euros (contre -1.169 millions d'euros pour 2022). Il s'agit d'un glissement de recettes, notamment au niveau du précompte professionnel et de la TVA. D'après les normes SEC, le précompte professionnel et les recettes de TVA en base caisse de janvier 2024 doivent en effet être imputés à l'exercice 2023 et les montants de janvier 2023 à l'exercice 2022.

Dépenses

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

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

Description	Réestimation budget 2022		Budget initial 2023	
	Solde de financement	Solde budgétaire	Solde de financement	Solde budgétaire
Budget général des dépenses, crédits de liquidation sections 01 à 46 et 52	-75.969	-75.969	-81.798	-81.798
- Correction pour les intérêts compris dans ces crédits	26	26	23	23
- Sous-utilisation	850		927	
- Correction contribution RNB	84			
- Dépenses primaires de la section 51	-47	-47	-45	-45
- Correction dépenses codes SEC 8 et 9	468		208	
- Correction moment d'enregistrement	927		442	
- Dépenses de code SEC 8 de la section 51 (hors achat de titres dans le cadre de la gestion de la dette)		-866		-1.858
Dépenses primaires	-73.661	-76.856	-80.243	-83.678
Charges d'intérêts estimées en base SEC (section 51)	-6.823	-6.823	-8.088	-8.088
- Correction intérêts d'autres sections	-26	-26	-23	-23
- Correction intérêts des organismes à consolider	-82		-87	
Charges d'intérêts	-6.931	-6.849	-8.198	-8.111
Dépenses	-80.592	-83.705	-88.441	-91.789

Source : exposé général

Dépenses primaires : sous-utilisation

Le gouvernement tient compte d'une sous-utilisation de 1.200 millions d'euros pour l'entité I en 2023 (1.100 millions d'euros en 2022). Il s'agit d'une sous-utilisation de 927 millions d'euros pour les dépenses primaires (850 millions d'euros en 2022), de 109 millions d'euros pour les organismes fédéraux (100 millions d'euros en 2022) et de 164 millions d'euros pour les institutions publiques de sécurité sociale (150 millions d'euros en 2022). S'il s'avère dans

le courant de 2023 que la réalisation de la sous-utilisation est compromise, le gouvernement envisagera de bloquer des crédits.

Le gouvernement a systématiquement réalisé la sous-utilisation prévue au cours des années précédentes. En 2021, la sous-utilisation des dépenses primaires s'élevait à 1.816,6 millions d'euros (hors octrois de crédits et participations). La sous-utilisation opérationnelle s'élevait à 1.323,3 millions d'euros⁵⁹.

5.3 Solde budgétaire et solde de financement de la sécurité sociale

L'exposé général estime le solde de financement 2023 de la sécurité sociale à 26 millions d'euros. Le tableau 27 de l'exposé général présente un aperçu des corrections SEC apportées au solde budgétaire pour déterminer le solde de financement de la sécurité sociale.

6 Solde structurel

6.1 Solde structurel de la Belgique (entités I et II)

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).

L'exposé général prévoit pour la Belgique un solde structurel de -4,7 % du PIB en 2023, soit -27.097 millions d'euros. Il se compose du solde structurel de l'entité I de -16.902 millions d'euros, du solde structurel de l'entité II de -9.815 millions d'euros et d'une correction non ventilée de -380 millions d'euros (voir le point 5.1).

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

Description	Réalisations 2021	Réestimation budget 2022	Budget initial 2023
Solde de financement	-27.931	-29.063	-33.618
Correction composante cyclique	4.668	1.746	4.763
Correction <i>one-off</i>	769	-191	1.758
Solde structurel	-22.494	-27.508	-27.097

⁵⁹ Voir le 179^e Cahier, partie III, p. 50. Pour examiner l'incidence de la sous-utilisation opérationnelle du pouvoir fédéral, il n'est pas tenu compte des crédits qui ne constituent pas des moyens de fonctionnement fédéraux ou qui dépendent de facteurs externes sur lesquels le pouvoir fédéral n'a que peu ou pas d'influence (charges d'intérêt de la dette publique).

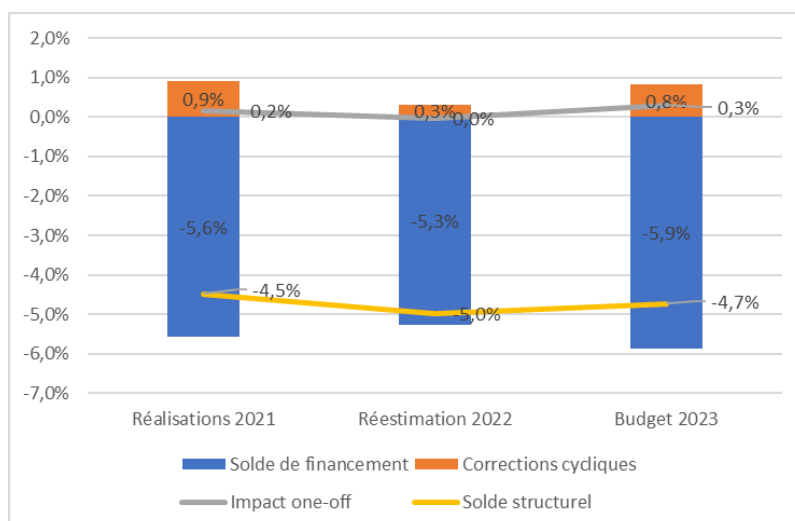
Source : exposé général et Cour des comptes

L'écart de production est basé sur les prévisions du budget économique du BFP du 8 septembre 2022, qui l'a estimé à -0,5 % pour 2022 et -1,4 % pour 2023.

Le passage du solde de financement au solde structurel s'effectue en 2023 par la correction de la composante cyclique liée à l'écart de production négatif (+4.763 millions d'euros ou +0,8 % du PIB) et la neutralisation des mesures *one-off* (+1.758 millions d'euros ou +0,3 % du PIB).

D'après l'exposé général, le déficit structurel de la Belgique s'améliorera de 0,3 % du PIB par rapport à celui de 2022 (-5 % du PIB).

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



Source : exposé général

La Cour des comptes observe que, dans le projet de plan budgétaire de la Belgique, le solde structurel pour 2022 et 2023 s'élève chaque fois à -4,9 %. La différence avec le mode de calcul dans l'exposé général est imputable à la prise en compte de mesures non récurrentes. Le point 6.2 commente cette différence plus en détail.

6.2 Solde structurel de l'entité I

L'exposé général estime le solde structurel de l'entité I à -16.902 millions d'euros (-2,9 % du PIB) en 2023. L'estimation tient compte de corrections de +3.210 millions d'euros (+0,6 % du PIB) pour la composante cyclique, de +3.609 millions d'euros (+0,6 % du PIB) pour les mesures *one-off* et de +19 millions d'euros pour les transferts vers l'entité II.

Tableau – Solde structurel de l'entité I (en millions d'euros)⁽¹⁾

Description	Réalisations 2021	Réestimation budget 2022	Budget initial 2023
Solde de financement	-19.903	-18.677	-23.739
Correction composante cyclique	3.146	1.177	3.210
Correction <i>one-off</i>	-663	-1.529	3.609
Correction transferts	336	77	19
Solde structurel	-17.084	-18.953	-16.902

(1) En raison d'arrondis, les totaux peuvent présenter de légers écarts.

Source : exposé général et Cour des comptes

La correction relative aux mesures *one-off* intègre le solde du décompte 2022 de la loi spéciale de financement (+1.977 millions d'euros) à l'égard de l'entité II et une réduction du déficit de +1.632 millions d'euros pour les mesures non récurrentes. L'annexe au présent rapport contient un aperçu des mesures *one-off* de l'entité I.

Correction dans le cadre de la loi spéciale de financement

La correction à l'égard de l'entité II pour le solde du décompte 2022 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.

Correction pour les mesures non récurrentes

En 2023, la correction pour les mesures non récurrentes concerne essentiellement la neutralisation de l'incidence des réformes de l'impôt des sociétés et du précompte professionnel (respectivement -235 millions d'euros et +710 millions d'euros), la neutralisation de la diminution du dividende de la BNB (+268 millions d'euros), la neutralisation des mesures concernant les aides à l'énergie et la compétitivité (+886 millions d'euros), l'annulation de l'ajustement temporaire de la corbeille en vue d'un impôt minimum (-268 millions d'euros) et enfin la neutralisation de dépenses non structurelles (+272 millions d'euros).

Pour ce qui est de la neutralisation des mesures concernant les aides à l'énergie et la compétitivité (+886 millions d'euros), seule l'incidence des mesures à l'occasion de la confection du budget 2023 est neutralisée. Il s'agit de la prolongation du forfait de base « Énergie » et de l'octroi d'une prime aux ménages ayant droit au tarif social mais qui se chauffent via une installation de chauffage collective (respectivement +1.533 millions d'euros et +115 millions d'euros), des mesures visant à renforcer la compétitivité (+1.066 millions d'euros) et des recettes uniques (-1.828 millions d'euros). La neutralisation ne comprend pas toutes les mesures énergétiques ayant une incidence sur le budget 2023, comme la prolongation du taux de TVA réduit sur l'électricité et le gaz et de l'octroi du tarif social.

Par ailleurs, la Cour des comptes souligne que, pour 2022, seules les cotisations énergie uniques sont reprises (-476,9 millions d'euros) et non les dépenses supplémentaires en matière d'énergie pour soutenir les ménages et les entreprises.

Le projet de plan budgétaire estime l'incidence des mesures énergétiques sur le budget fédéral 2023 à 1.719 millions d'euros (et à 4.712 millions d'euros en 2022), mais il ne neutralise pas l'incidence budgétaire des mesures énergétiques (4.981 millions d'euros en 2022 et 3.288 millions d'euros en 2023) dans le calcul du solde structurel de la Belgique. Tel n'est pas non plus le cas des mesures d'urgence dans le cadre de la crise de la covid-19 (4.186 millions d'euros en 2022 et 800 millions d'euros en 2023) et de l'accueil des réfugiés ukrainiens (1.256 millions d'euros en 2022 et 548 millions d'euros en 2023). La non-prise en compte des dépenses uniques est due notamment à la clause dérogatoire qui est toujours applicable.

6.3 Solde structurel de l'entité II

L'exposé général prévoit pour l'entité II un solde structurel de -1,7 % du PIB en 2023, soit -9.815 millions d'euros. L'estimation tient compte de corrections de +1.553 millions d'euros (+0,3 % du PIB) pour la composante cyclique, de -1.851 millions d'euros (-0,3 % du PIB) pour les mesures *one-off* et de -19 millions d'euros pour les transferts vers l'entité I.

La correction relative aux mesures *one-off* intègre le solde du décompte 2022 de la loi spéciale de financement (-1.977 millions d'euros) à l'égard de l'entité I et une neutralisation des dépenses et des recettes de +126 millions d'euros pour les mesures non récurrentes. Il s'agit notamment de la neutralisation des dépenses effectuées en 2023 pour l'aide d'urgence et la reconstruction à la suite des inondations de 2021.

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

La loi du 10 avril 2014⁶⁰ a modifié certaines dispositions de la loi du 22 mai 2003 afin de la rendre conforme à la réglementation budgétaire européenne (Six Pack⁶¹, Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (Fiscal Compact⁶²) et Two Pack⁶³). La loi du 12 septembre 2021 a encore modifié certaines de ces adaptations⁶⁴.

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

⁶⁰ Loi du 10 avril 2014 modifiant, en vue de transposer partiellement la directive 2011/85/UE, la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral et contenant des dispositions diverses en matière de fonds budgétaires.

⁶¹ Le Six Pack comprend cinq règlements et une directive. Il vise, d'une part, à développer un cadre budgétaire européen et, d'autre part, à prévenir et à rétablir les déséquilibres macroéconomiques. Il est applicable aux 27 États membres.

⁶² La loi du 18 juillet 2013 portant assentiment au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire a été entérinée le 28 mars 2014 après assentiment des entités fédérées et est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2014.

⁶³ Le Two Pack est composé de deux règlements et est applicable uniquement aux États membres de la zone euro. Il vise, d'une part, à renforcer le cadre budgétaire défini dans le Six Pack et, d'autre part, à intensifier la surveillance économique et budgétaire sur les pays de la zone euro en proie à de graves difficultés financières.

⁶⁴ Loi du 12 septembre 2021 modifiant la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

CHAPITRE 2

Financement d'autres entités

Selon l'exposé général, les montants globalement transférés aux autres pouvoirs publics devraient s'élever en 2023 à 134,6 milliards d'euros⁶⁵. Ces transferts correspondent à 89,7% du total des recettes de l'État fédéral et à 94,4% des recettes fiscales perçues.

Ces transferts peuvent prendre la forme de versements de recettes perçues par l'État pour compte de tiers (20,9 milliards d'euros), de recettes attribuées (62,9 milliards d'euros) ou encore de crédits inscrits au budget général des dépenses de l'État (50,8 milliards d'euros).

Comme il ressort du tableau ci-dessous, les principaux bénéficiaires de ces transferts sont les entités fédérées (73,9 milliards d'euros) et la sécurité sociale (48,9 milliards d'euros). Pour leur part, les transferts à l'Union européenne et aux pouvoirs locaux s'élèvent à respectivement 8,1 milliards et 3,6 milliards d'euros.

Tableau - Transferts fiscaux aux autres pouvoirs publics en 2023, hors impôts locaux (en millions d'euros)

	Crédits budgétaires	Attributions (hors recettes propres)	Recettes propres	Total
Entités fédérées	17.388,0	40.062,0	16.501,2	73.951,2
Sécurité sociale	25.980,0	22.652,7	328,5	48.961,2
Union européenne	4.090,3	0,0	4.033,6	8.123,9
Pouvoirs locaux	3.373,0	194,1	(p.m.)	3.567,1
Total	50.831,3	62.908,8	20.863,3	134.603,4

Source : Exposé général

Financement des entités fédérées

Les recettes transférées aux entités fédérées (74 milliards d'euros) devraient croître de 12,5% par rapport au contrôle budgétaire 2022 (65,7 milliards). Dans leur majeure partie, ces moyens sont adaptés à l'indice des prix et à un pourcentage variable de la croissance du PIB. En 2022, le calcul des moyens transférés avait été réalisé, comme le prévoit la loi spéciale de financement, sur la base des hypothèses du budget économique du mois de février 2022. Ce budget économique prévoyait un indice des prix 2022 de 5,5% et une croissance réelle du PIB de 3%. Ces pourcentages ont été revus respectivement à 9,4% et à 2,6% en septembre dernier.

⁶⁵ Hors produit des impôts locaux, des amendes routières au profit des régions (281,5 millions d'euros) et de certaines non-fiscales (15 millions d'euros).

Après application de ces nouveaux paramètres, les sommes supplémentaires versées par l'État en 2023 s'élèvent à 3,5 milliards d'euros⁶⁶.

La Cour des comptes signale par ailleurs que l'exécution de certains transferts financiers est encore conditionnée à la conclusion d'accord de coopération entre l'État et les entités fédérées. Elle renvoie à la partie du présent rapport consacré aux recettes non fiscales de l'État.

Enfin, la Cour des comptes rappelle que depuis le 1^{er} janvier 2021, la Belgique est redevable d'une contribution fondée sur les déchets d'emballage en plastique non recyclés. À ce jour, en l'absence d'accord, les moyens dus par la Belgique sont versés à l'Union européenne à partir d'un compte de trésorerie, sans que les pouvoirs publics concernés n'imputent cette dépense à leur budget respectif.

Financement de la sécurité sociale

Les moyens globalement transférés à la sécurité sociale (49,0 milliards d'euros) augmentent de 17,0% par rapport au contrôle budgétaire 2022 (41,9 milliards d'euros). Cette augmentation concerne tant les moyens transférés sous la forme de recettes attribuées (+2,8 milliards d'euros) que sous la forme de crédits inscrits au budget général des dépenses (+4,2 milliards d'euros). La Cour des comptes renvoie pour plus d'informations à la partie II, chapitre II du présent rapport.

En 2023, les moyens en provenance de l'État (subsidés et financement alternatif) contribueront dans la proportion de 37,3% au financement total des régimes de la sécurité sociale.

Les montants indiqués ci-dessus ne prennent pas en compte l'ensemble des crédits du budget général des dépenses destinés à la sécurité sociale. Il faut y ajouter 5,2 milliards d'euros. À titre principal, ils concernent l'allocation aux personnes handicapées (2,6 milliards d'euros), le revenu d'intégration (1,5 milliard d'euros) et la garantie de revenus aux personnes âgées (920,7 millions d'euros)

Financement de l'Union européenne

Les transferts financiers vers l'Union européenne s'élèvent globalement à 8,1 milliards d'euros. Ils sont composés pour moitié (4,0 milliards d'euros) de recettes propres de l'Union (droits de douane et TVA) et pour moitié de crédits inscrits à la section 52 du budget général des dépenses au titre de la contribution « revenu national brut » (4,1 milliards d'euros). La Cour des comptes rappelle que ces crédits sont établis sur la base d'une estimation réalisée au sein de la représentation permanente auprès de l'Union européenne, dans le cadre du budget pluriannuel de cette dernière.

⁶⁶ Si l'on neutralise ces 3,5 milliards supplémentaires, la croissance des moyens transférés aux entités fédérées (7,1%) ne s'éloigne pas significativement de la hausse des recettes fiscales perçues par l'État (6,8%).

PARTIE II

Recettes de l'Entité I

CHAPITRE 1

Recettes du pouvoir fédéral

1 Évolution générale des recettes

Selon l'exposé général, les recettes (courantes et de capital) perçues par le pouvoir fédéral sont estimées, pour l'année 2023, à 150,0 milliards d'euros, soit une augmentation de 7,1% par rapport aux dernières estimations de l'année 2022. Ce montant ne reprend pas les additionnels communaux à l'IPP, dont l'estimation n'est pas mentionnée dans l'exposé général.

Les recettes sont principalement composées de recettes fiscales (en hausse de 6,8% par rapport aux estimations de 2022). Cette augmentation sera plus amplement commentée aux points suivants.

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

	Initial 2023	Estimation 2022	Différence
Recettes fiscales	142.133	133.079	+9.054
Recettes non fiscales	7.845	6.948	+897
Recettes totales	149.978⁶⁷	140.027	+9.951
Transferts Union européenne	4.034	4.245	-211
Transferts régions et communautés	56.578	50.507	+6.071
Transferts sécurité sociale	22.981	20.513 ⁶⁸	+2.468
Transferts divers	1.609	1.322 ⁶⁹	+287

⁶⁷ Non comprise une recette non fiscale de 37,0 millions d'euros, afférente aux opérations de monétisation de la Monnaie royale de Belgique.

⁶⁸ La Cour des comptes constate que les montants des transferts à la sécurité sociale pour l'année 2022 diffèrent de près de 700 millions d'euros entre les tableaux des pages 127 et 195 de l'exposé général. La Cour a intégré, dans ses calculs, les données reprises à la page 195 (4^{ème} partie : Les régimes de protection sociale).

⁶⁹ Les transferts à l'ONSSAPL (subvention aux zones de police) diffèrent également entre les deux tableaux (p127 et 195) de 6 millions d'euros en 2022 et 9 millions d'euros en 2023. De nouveau, la Cour des comptes intègre les montants repris dans la partie sécurité sociale.

Total des transferts	85.202	76.587	+8.615
Budget des voies et moyens	64.776	63.440	+1.336
(Pourcentage des voies et moyens)	(43,2%)	(45,3%)	

Source : Exposé général et Cour des comptes

Hors crédits inscrits dans le budget général des dépenses, les transferts vers d'autres pouvoirs publics atteignent 85,2 milliards d'euros⁷⁰, en augmentation de 11,2% par rapport aux estimations 2022. Ils portent quasi exclusivement sur les recettes fiscales⁷¹. Ces transferts s'élèvent à 56,8% des recettes totales.

Les recettes à inscrire au budget des voies et moyens sont estimées à 64,8 milliards d'euros, en augmentation de 2,1% par rapport aux chiffres retenus initialement.

2 Recettes fiscales

2.1 Évolution des recettes de caisse

Les recettes en base caisse pour 2023 sont estimées à 142.132,9 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 9.054,2 millions d'euros (+6,8%) par rapport aux recettes probables de 2022.

Depuis 2014, le SPF Finances estime toutefois d'abord les recettes fiscales en base SEC. Celles-ci s'élèvent à 147.828,1 millions d'euros (voir le point 2.3). Pour obtenir les recettes de caisse, le SPF applique les corrections nécessaires (-5.695,2 millions d'euros), lesquelles⁷² concernent principalement les recettes des impôts directs et en particulier celles du précompte professionnel (estimées à -4.639,9 millions d'euros en 2023).

La Cour des comptes fait observer que les recettes de caisse précitées n'intègrent pas encore le glissement de 2 milliards d'euros de 2022 à 2023 à la suite du report de paiement du précompte professionnel et des enrôlements accordés fin 2022.

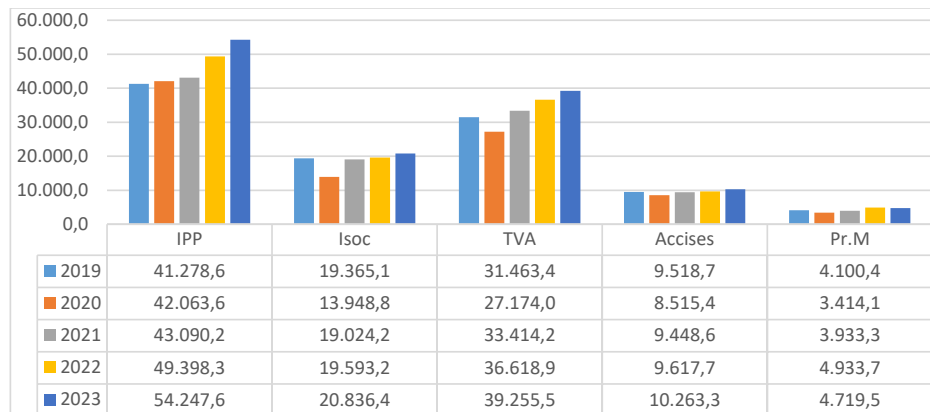
Le graphique ci-dessous présente l'évolution des principales recettes du pouvoir fédéral au cours de la période 2019-2023.

⁷⁰ Ce montant tient compte de transferts aux organismes inscrits sur les fonds d'attribution (Creg, Ondraf et Apetra). Ces organismes relèvent de l'entité I.

⁷¹ Il est prévu également de transférer aux régions un montant de 15 millions d'euros de recettes non fiscales.

⁷² Les autres corrections concernent la neutralisation des délais de paiement et des impôts UEBL sur les recettes d'accises

Graphique ... : Évolution des recettes fiscales en base caisse 2019-2023



Les recettes de l'impôt des personnes physiques, et en particulier celles du précompte professionnel augmentent fortement en 2023 à la suite des indexations successives des salaires (+9,8 % ou 4.849,4 millions d'euros). Les recettes de 2023 tiennent compte d'un glissement de 618 millions d'euros de précompte professionnel vers les enrôlements de l'exercice d'imposition 2024 à la suite de la mise en œuvre de la deuxième phase de la réforme du précompte professionnel (voir le point 2.2.3).

Les recettes de l'impôt des sociétés augmentent de 1.243,2 millions d'euros (+6,3 %) en 2023, principalement en raison de la hausse des versements anticipés (+1.175,7 millions d'euros). Cette augmentation des recettes est due à la croissance macroéconomique (+4 %), à l'incidence complémentaire des mesures antérieures (-206,8 millions d'euros) et aux mesures du conclave (+428,1 millions d'euros).

Les recettes de TVA pure (+7,2 % ou 2.636,6 millions d'euros) augmentent en 2023 principalement en raison de la croissance macroéconomique et de l'incidence nette des mesures énergétiques temporaires en 2022 et 2023 (+985,5 millions d'euros). Cette incidence nette comprend une correction technique de +1.602,8 millions d'euros pour la diminution des recettes en 2022 et un coût budgétaire de -617,3 millions d'euros pour la prolongation des mesures jusqu'au 31 mars 2023.

Les accises progressent de 645,6 millions d'euros (+6,7 %). Les recettes de 2022 comprennent, d'une part, le droit d'accise spécial sur l'électricité et le gaz (+675,9 millions d'euros) et, d'autre part, des mesures temporaires d'accises sur l'énergie (-793,8 millions d'euros). Pour 2023, il a été tenu compte d'une correction technique pour la diminution des recettes de 2022 (+793,8 millions d'euros), la prolongation des mesures énergétiques jusqu'au 31 mars 2023 (-330,7 millions d'euros), l'augmentation des accises sur le tabac (+196,4 millions d'euros), la diminution du remboursement sur le diesel professionnel (+65 millions d'euros) et une taxe d'emballage (+12,5 millions d'euros).

La diminution du précompte mobilier de 214,2 millions d'euros (-4,3%) résulte d'attentes moins élevées qu'en 2022 quant aux versements de dividendes. En 2022, les versements de dividendes ont été exceptionnellement élevés.

La Cour des comptes renvoie au point 2.4 pour un commentaire plus détaillé des mesures fiscales.

2.2 Estimation de base du SPF Finances

2.2.1 Généralités

Pour l'estimation des recettes en base SEC, l'Administration générale de l'expertise et du support stratégiques (AGESS) du SPF Finances utilise un modèle macroéconomique désagrégé pour les principales catégories de recettes (impôt des personnes physiques, impôt des sociétés, TVA et accises). Ce modèle est révisé périodiquement pour tenir compte des évolutions sociales et/ou des paramètres modifiés⁷³. Le cas échéant, le SPF Finances tient également compte d'un rythme d'enrôlement modifié. Il s'efforce d'accélérer chaque année le rythme d'enrôlement, surtout en ce qui concerne l'impôt des personnes physiques.

L'AGESS a décidé d'utiliser dorénavant aussi une méthode plus stable, à partir d'un modèle macroéconomique, pour estimer le précompte mobilier dû par les entreprises. Pour le précompte mobilier dû par les particuliers, elle utilise les paramètres d'intérêt du BFP et tient compte de l'évolution des distributions de bénéfices des entreprises. Les autres recettes sont estimées par les administrations compétentes.

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

2.2.2 Estimation des recettes escomptées pour 2022 (SEC) – 16 septembre 2022

Le SPF Finances a estimé les recettes fiscales pour 2022 à 138.285,1 millions d'euros, soit 11.745,6 millions d'euros (ou +9,3 %) de plus que les réalisations de 2021.

En raison des évolutions économiques instables depuis 2020, l'AGESS est contrainte d'adapter ses méthodes d'estimation habituelles. Compte tenu de l'incidence de la crise de la covid-19, elle estime toujours les enrôlements de l'impôt des sociétés sur la base des recettes de l'année précédente et de l'année en cours (au lieu d'utiliser l'estimation macroéconomique). En raison d'écarts considérables des paramètres économiques entre les deux semestres 2022, elle a réestimé les versements anticipés à l'impôt des sociétés et le précompte mobilier pour l'ensemble de l'année au lieu des six mois restants.

Le SPF Finances estime les enrôlements à l'impôt des personnes physiques et à l'impôt des sociétés à partir des recettes de l'année précédente (en l'occurrence, 2021). La Cour des comptes constate toutefois que les enrôlements de 2021 concernant l'exercice d'imposition

⁷³ Le service d'études a actualisé en 2022 la méthode macroéconomique relative à la TVA. Il a notamment apporté des corrections au niveau de la base imposable et a actualisé l'effet TVA des exportations.

2021 (année de revenus 2020) ont été significativement plus élevés que les années précédentes par rapport aux recettes totales de l'impôt des personnes physiques et de l'impôt des sociétés. Elle estime le glissement à 506 millions d'euros⁷⁴ pour l'impôt des personnes physiques et à 824 millions d'euros⁷⁵ pour l'impôt des sociétés. Pour l'impôt des personnes physiques, le SPF Finances tient compte d'un glissement de 282 millions d'euros à la suite de la baisse du précompte professionnel en ce qui concerne le chômage temporaire. Pour l'impôt des sociétés⁷⁶, il a diminué les recettes attendues de 308,7 millions d'euros au vu des recettes moins élevées au cours du premier semestre 2022. La Cour souligne que, dans la mesure où le pourcentage d'enrôlement s'est normalisé après 2020, les enrôlements de l'impôt des personnes physiques et de l'impôt des sociétés pourraient être surestimés.

Le SPF Finances a réestimé l'incidence d'un certain nombre de mesures pour lesquelles des données plus récentes sont disponibles. Par rapport au contrôle budgétaire 2022, il a modifié l'incidence complémentaire des mesures suivantes : la prime corona pour les travailleurs salariés (+17,9 millions d'euros), le régime *carry back* (-184,2 millions d'euros), la réduction de la TVA sur l'électricité pour la période de mars à juin 2022 (-75,6 millions d'euros) et le diesel professionnel (+10,3 millions d'euros). La mesure relative au gel de l'indexation d'un certain nombre de dépenses fiscales (pour les exercices d'imposition 2021-2024) a également été réestimée. Le produit annuel⁷⁷ a été revu à la baisse, de sorte que la recette ne s'élève plus qu'à 16,1 millions d'euros pour l'année budgétaire 2022.

Le SPF Finances n'a pas tenu compte de l'incidence de la baisse du précompte professionnel à 15 % (au lieu de 26,5 %) en ce qui concerne le chômage temporaire pour le deuxième trimestre 2022 (mesure prolongée). Sur la base des statistiques de l'Onem, la Cour des comptes estime que les recettes diminueront de 30 millions d'euros. Il s'agit d'un glissement de recettes du précompte professionnel 2022 vers les enrôlements relatifs à l'exercice d'imposition 2023, à percevoir en 2023 et 2024.

Le SPF Finances conserve les recettes du droit d'accise spécial sur l'énergie de 675,9 millions d'euros, tel qu'estimées par la cellule stratégique Energie dans le budget initial 2022. Sur la

⁷⁴ Les enrôlements négatifs pour les exercices d'imposition 2018-2020 oscillaient autour de -11 % du total de l'impôt des personnes physiques. Pour l'exercice d'imposition 2021, ce pourcentage ne s'élève qu'à -10,1 % du total de l'impôt des personnes physiques. Si on appliquait le pourcentage moyen, les enrôlements seraient inférieurs de 506 millions d'euros ($= 44.768,72 \times 11,14\% = 4.481$).

⁷⁵ La part des enrôlements dans le total de l'impôt des sociétés a grimpé à 16,3 % pour l'exercice d'imposition 2021, alors qu'elle avait diminué ces dernières années, s'établissant à 10,8 % (à la suite de l'introduction de sanctions plus élevées en cas de versements anticipés insuffisants). Pendant la crise de la covid-19, les sanctions avaient de nouveau été réduites. En raison notamment des incertitudes quant aux résultats bénéficiaires, les entreprises ont réduit leurs versements anticipés. Sur la base du pourcentage pour l'exercice d'imposition 2020, les enrôlements seraient inférieurs de 824 millions d'euros ($= 14.987,1 \times 10,8\% = 2.436,6$).

⁷⁶ La part des versements anticipés (y compris le précompte mobilier) a baissé à 83,74 %, alors que ce pourcentage avait grimpé à 89,24 % ces dernières années. Par conséquent, on observe un glissement de 1.612 millions d'euros des versements anticipés vers les enrôlements. Cela peut notamment s'expliquer par la mesure corona visant à moins sanctionner l'insuffisance de versements anticipés et par l'incertitude des entreprises quant aux résultats bénéficiaires de cet exercice.

⁷⁷ Les notifications relatives au budget initial 2021 mentionnent pour les années 2021 à 2024 des recettes de respectivement 17, 28, 46 et 66 millions d'euros. Ces montants ont à présent été corrigés à respectivement 2,4, 11,9, 24,5 et 37,7 millions d'euros.

base des réalisations jusqu'au fin octobre 2022 (270,4 millions d'euros, dont 244,7 millions d'euros pour l'électricité et 25,7 millions d'euros pour le gaz), le SPF Finances considère qu'il devient difficile d'atteindre les recettes estimées. Il a décidé de ne pas les réestimer pour le moment, parce que la répartition de cette nouvelle accise sur l'ensemble de l'année est encore floue. Il l'évaluera cependant lors du contrôle budgétaire.

Le SPF Finances tient compte des mesures énergétiques qui étaient connues lors de la réalisation des estimations (septembre 2022), à savoir la prolongation de la période d'application jusqu'au 31 décembre 2022 et l'extension de la réduction de la TVA sur le gaz à tous les contrats à partir du 1^{er} août 2022.

2.2.3 Estimation des recettes de base pour 2023 (SEC) – 16 septembre 2022

Le SPF Finances estime les recettes pour 2023 à 148.035,6 millions d'euros. Il s'appuie à cet effet sur les modèles macroéconomiques et les paramètres du BFP pour l'impôt des personnes physiques, l'impôt des sociétés, la TVA, les accises et le précompte mobilier. Le SPF estime les autres recettes par extrapolation et au moyen d'évaluations. Les recettes augmentent de 9.750,5 millions d'euros (ou 7,1 %) par rapport aux recettes estimées de 2022.

En ce qui concerne les enrôlements, la Cour des comptes renvoie à l'observation formulée au sujet de l'estimation des recettes 2022 (voir le point 2.2.2).

Le SPF Finances tient compte aussi d'un certain nombre d'effets uniques en 2022 (+2.237,5 millions d'euros) et de glissements de recettes (-404,5 millions d'euros)⁷⁸.

Les effets uniques concernent des corrections techniques pour :

- la diminution des recettes en 2022 à la suite des mesures temporaires (+2.712,2 millions d'euros), à savoir les mesures corona (+112,6 millions d'euros), la déduction pour investissement majorée (+203 millions d'euros) et les mesures énergétiques temporaires (+2.396,6 millions d'euros). Ces corrections augmentent la base de départ pour l'estimation des recettes 2023. Compte tenu de ses observations sur les mesures énergétiques (voir la partie I – point 3), la Cour des comptes souligne que l'incidence d'un certain nombre de mesures énergétiques est surestimée. Le SPF Finances les réestimera lors du contrôle budgétaire. Il signale toutefois ne pas disposer des outils nécessaires pour déterminer les réalisations des réductions de TVA ;
- les produits exceptionnels dans les réalisations de 2022 (-439,7 millions d'euros pour un dossier de régularisation concernant des recettes de douane). Par prudence, le SPF Finances a réduit la base de départ de son estimation pour tenir compte de recettes exceptionnelles pour les amendes non régionalisées (-240 millions d'euros). Celles-ci ne sont pas mentionnées dans le tableau ;
- la diminution des recettes en 2023 concernant la cotisation spéciale de sécurité sociale à la suite de la réforme de cette cotisation dans le cadre du mini *taxshift* (-35 millions d'euros).

⁷⁸ Voir l'exposé général – tableau 4, p. 117.

Le glissement de recettes (-404,5 millions d'euros) concerne l'incidence de la réforme du précompte professionnel, telle que prévue dans le budget initial de 2022⁷⁹. Il se compose d'une diminution de recettes du précompte professionnel (-618 millions d'euros)⁸⁰ à la suite d'un glissement vers les enrôlements en 2024 et 2025 et d'une augmentation des recettes des enrôlements (+213,5 millions d'euros)⁸¹ à la suite du glissement du précompte professionnel en 2022 (concernant l'exercice d'imposition 2023). La Cour des comptes renvoie vers ses observations sur le budget ajusté 2022 et remarque en outre que le SPF Finances n'intègre pas l'incidence de l'indexation élevée de la quotité exemptée et des tranches d'imposition à partir du 1^{er} janvier 2023 (+9,35 %). Le glissement est par conséquent sous-estimé. L'incidence budgétaire n'a pas été calculée. Elle indique que l'impact positif des enrôlements n'a pas été repris dans les recettes de 2023.

Pour déterminer les recettes totales, le SPF Finances ajoute ensuite l'incidence complémentaire de mesures antérieures (-148 millions d'euros).

L'incidence complémentaire des mesures est abordée 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 147.828,1 millions d'euros. La diminution par rapport à l'estimation de base (-207,4 millions d'euros) est imputable à la prise en compte dans les recettes fiscales de la prolongation des mesures énergétiques jusqu'au 31 mars 2023 (-860,1 millions d'euros)⁸², à une correction technique en 2022 concernant l'e-commerce (+177,3 millions d'euros) et à l'intégration de l'incidence des mesures fiscales décidées lors du conclave d'octobre 2022 (+475,7 millions d'euros).

2.4 Incidence complémentaire des mesures fiscales

L'incidence nette des mesures fiscales sur les recettes estimées pour 2023 s'élève à -532,3 millions d'euros. Il s'agit, d'une part, de l'incidence budgétaire de mesures prises antérieurement (-147,9 millions d'euros)⁸³ et, d'autre part, de la prolongation des mesures fiscales en matière d'énergie (-860,1 millions d'euros) ainsi que des mesures fiscales décidées lors du conclave d'octobre 2022 (+475,7 millions d'euros).

⁷⁹ Grâce à cette réforme, le gouvernement entend mieux aligner le précompte professionnel sur l'impôt final établi lors de l'enrôlement les années ultérieures en rapprochant davantage les montants de la quotité exemptée et les tranches de l'impôt des personnes physiques. Cette réforme se déroule en trois phases au cours des années de revenus 2022 à 2024, suivant le rythme 1/5, 2/5 et 2/5. Dans le budget initial 2022, le SPF avait estimé le glissement à respectivement 305, 618 et 642 millions d'euros. Voir aussi Chambre, 20 mai 2022, DOC 55 2642/002.

⁸⁰ En 2023 (deuxième phase), il est prévu que la tranche d'impôt « imposable à 40 % » soit élargie et que le montant imposable soit majoré de 460 euros.

⁸¹ Le glissement de 305 millions d'euros de 2022 est étalé sur les enrôlements 2023 et 2024 suivant le rythme d'enrôlement 70/30.

⁸² Conseil des ministres du 23 septembre 2022 (approbation d'un avant-projet de loi portant des dispositions diverses).

⁸³ Telle que prise en compte dans le rapport du comité de monitoring du 22 septembre 2023.

Le tableau 5 – « Incidence complémentaire des mesures fiscales en 2023 » joint à l'exposé général (p. 118) contient un aperçu de ces mesures. Leur estimation est aussi effectuée en base SEC.

La Cour des comptes examine ci-après tant l'incidence complémentaire des mesures fiscales existantes que celle des nouvelles mesures fiscales à l'exception des mesures énergétiques, qui sont examinées dans la partie I – chapitre 1 – point 3.

2.4.1 Incidence complémentaire des mesures fiscales existantes

L'incidence complémentaire des mesures fiscales existantes concerne les mesures prises lors de conclaves budgétaires précédents, à savoir :

Mesure	
Augmentation des accises sur le tabac	+99,2
Diesel professionnel	+65,0
Fin des régularisations fiscales (effet retour)	+40,0
Augmentation des accises sur le tabac (<i>taxshift</i> CSSS)	+33,1
Renforcement des contrôles des prix de transfert	+15,0
Non-indexation des dépenses fiscales	+12,6
Contribution billets d'avion (<i>taxshift</i> CSSS)	+11,3
Mesures énergétiques	-29,3
Promotion du vélo pour les déplacements domicile-travail	-38,4
Déduction majorée temporaire pour investissement	-49,0
Exonération fiscale passif social pour le statut unique	-50,0
Réserve de reconstitution	-77,0
Mesures covid-19 (enrôlements EI2022 et EI2023)	-84,9
Réforme de la déduction pour investissement	-85,0
Divers	-10,5
Total	-147,9

Non-indexation des dépenses fiscales

Comme mentionné au sujet de l'estimation des recettes de 2022 (point 2.2.2), le SPF Finances a réestimé les recettes liées à la non-indexation d'un certain nombre de dépenses fiscales. Les recettes supplémentaires pour l'année budgétaire 2023 passent ainsi de 18 millions d'euros (comme prévu lors du budget initial 2020) à 12,6 millions d'euros. Cette réestimation ne tient toutefois pas encore compte de l'inflation élevée en 2022, de sorte que les recettes réaugmentent légèrement.

Exonération fiscale du passif social pour le statut unique

Le SPF Finances maintient un coût budgétaire de 50 millions d'euros pour l'exonération fiscale concernant le passif social relatif au statut unique. Les réalisations de 2021 montrent que cette mesure est sous-exploitée et que ce coût est donc surestimé⁸⁴.

Déduction majorée pour investissement

Grâce à la réforme de la déduction pour investissement, le gouvernement tient à moderniser le système et à encourager des investissements durables afin de s'inscrire davantage dans les objectifs du *Green Deal* et les grandes ambitions climatiques⁸⁵. La cellule stratégique du ministre des Finances élabore actuellement les modalités précises et soumettra sous peu le document en première lecture au conseil des ministres. La réforme s'appliquera aux investissements effectués à partir du 1^{er} janvier 2023.

Comme les modalités précises ne sont pas encore connues, la Cour des comptes ne peut pas se prononcer sur l'exactitude de l'incidence budgétaire prévue de -85 millions d'euros.

Promotion du vélo pour les déplacements domicile-travail

Le conseil des ministres du 1^{er} avril 2022 (notifications budgétaires concernant le budget ajusté 2022) a approuvé un budget de dépenses de 80 millions d'euros pour la mise en œuvre d'une mesure « promotion du vélo pour les déplacements domicile-travail ». La partie non allouée de la mesure s'élève à -41,6 millions d'euros en 2023 et est inscrite en tant que « mesure non ventilée » dans le budget. Le solde de -38,4 millions d'euros est déduit des recettes fiscales⁸⁶. La Cour des comptes n'a pas reçu d'information sur les modalités d'exécution précises de la mesure, l'état d'avancement législatif ni l'entrée en vigueur prévue. Elle ne peut dès lors pas se prononcer sur l'incidence budgétaire prise en compte.

2.4.2 Nouvelles mesures fiscales

Lors du conclave budgétaire du 18 octobre 2022, le gouvernement a pris des mesures ayant une incidence budgétaire estimée de 475,7 millions d'euros sur les recettes fiscales SEC de 2023. Ces mesures sont les suivantes :

- l'adaptation temporaire de la corbeille en vue d'une imposition minimale (+268,4 millions d'euros) ;
- l'abrogation de la déduction des intérêts notionnels (DIN) (+40,0 millions d'euros) ;
- la limitation de la déduction de la taxe bancaire, de la taxe sur les entreprises d'assurance et de la taxe sur les organismes de placement collectif (+111,2 millions d'euros) ;
- l'augmentation des accises sur le tabac (+75,0 millions d'euros) ;

⁸⁴ Cour des comptes – 179^e Cahier – partie III : politique budgétaire du pouvoir fédéral, p. 63. Le coût annuel moyen s'élève à 10 millions d'euros.

⁸⁵ Chambre, DOC 2934/003 – Note de politique générale du ministre des Finances, p. 10-11.

⁸⁶ Il ressort des notes de calcul du SPF Finances que ce montant serait réparti comme suit : (i) -34,6 millions d'euros de précompte professionnel à la suite de l'augmentation de l'indemnité vélo de 0,25 euro par kilomètre à 0,37 euro par kilomètre, (ii) -1,1 million d'euros d'incidence sur les versements anticipés à l'impôt des sociétés à la suite de l'introduction d'une déduction pour les investissements dans des infrastructures cyclistes et des vélos d'entreprise et (iii) -2,7 millions d'euros de recettes de TVA pour le droit à une déduction de la TVA en cas d'acquisition de vélos d'entreprise.

- la QFIE pour les redevances : retenue à la source effectivement payée (+8,5 millions d'euros) ;
- l'extension de la cotisation d'emballage (+12,5 millions d'euros) ;
- la réforme des droits d'auteur (+34,6 millions d'euros) ;
- la diminution des accises sur le gaz pour les entreprises de janvier à mars 2023 (-13,2 millions d'euros) ;
- la diminution des accises sur l'électricité pour les entreprises de janvier à mars 2023 (-69,4 millions d'euros) ;
- le renforcement de la politique de retour au travail (effet retour de +8,1 millions d'euros).

En outre, le gouvernement a aussi pris une mesure qui n'a pas d'incidence sur les recettes SEC, à savoir « la dispense de versement du précompte professionnel » (-32,7 millions d'euros)⁸⁷. La mesure prévoit la possibilité de prolonger la période d'application aux zones d'aide⁸⁸ de deux ans et d'introduire une nouvelle dispense partielle de versement du précompte professionnel pour les employeurs touchés par une calamité naturelle.

La Cour des comptes a obtenu des informations sur le mode de calcul de l'incidence budgétaire de la plupart de ces mesures auprès du SPF Finances ou de la cellule stratégique du ministre compétent. Les modalités d'application de la mesure relative à l'extension de la cotisation d'emballage (+12,5 millions d'euros) ne sont toutefois pas encore connues et il n'est donc pas possible pour la Cour d'en évaluer les effets.

Pour ce qui est de la réduction des accises sur le gaz et l'électricité, la Cour renvoie à la partie I - chapitre 1 - point 3. Par ailleurs elle formule des commentaires et observations au sujet des mesures suivantes :

Adaptation temporaire de la corbeille en vue d'une imposition minimale (+268,4 millions d'euros)

Certains postes déductibles à l'impôt des sociétés, parmi lesquels les pertes reportées, sont limités annuellement à une « corbeille »⁸⁹. Les postes déductibles de la corbeille sont limités à 70 % du résultat subsistant qui excède le montant d'un million d'euros. Ainsi, la base imposable minimale s'élève à 30 % du résultat subsistant qui excède le montant.

Lors du dernier conclave budgétaire, le conseil des ministres a décidé d'abaisser temporairement⁹⁰ le pourcentage de déduction de la corbeille de 70 % à 40 %. Ainsi, la base imposable minimale augmente, ce qui donne lieu à une recette budgétaire temporaire supplémentaire que le SPF Finances estime pour l'exercice d'imposition 2024 à 315,8 millions

⁸⁷ Une dispense de versement du précompte professionnel est considérée comme une dépense du point de vue du SEC.

⁸⁸ En cas de licenciement collectif à grande échelle, les régions peuvent délimiter une zone d'aide. Les employeurs qui investissent dans une telle zone d'aide et créent de nouveaux emplois peuvent, sous certaines conditions, bénéficier pendant deux ans d'une dispense partielle de versement du précompte professionnel qui est retenu sur la rémunération de la main-d'œuvre liée aux nouveaux emplois.

⁸⁹ Article 207, 5^e alinéa, du CIR 92.

⁹⁰ Cette mesure sera d'application à partir de l'exercice d'imposition 2024 pour les périodes imposables prenant court au plus tôt le 1^{er} janvier 2023 et prendra fin lorsque l'accord relatif au pilier 2 entrera en vigueur.

d'euros. Il convient de noter que 85 % de ces recettes se traduiront par des versements anticipés plus élevés en 2023 (+268,4 millions d'euros)⁹¹.

La Cour des comptes fait observer que cette mesure constitue en fait un glissement partiel puisque l'utilisation des déductions fiscales comprises dans la corbeille est limitée dans le temps sans toutefois être perdue. Ainsi, une part plus importante des postes déductibles fiscalement (comme par exemple les pertes reportées) sera reportée à des années ultérieures et la base imposable diminuera d'autant au cours des prochaines années. Le SPF Finances indique toutefois qu'une partie de ces 268,4 millions d'euros ne sera probablement plus compensée lors de périodes d'imposition ultérieures.

Augmentation des accises sur le tabac (+75,0 millions d'euros)

Dans le cadre de la politique anti-tabac pluriannuelle décidée lors du budget initial 2021, le gouvernement augmentera une nouvelle fois les droits d'accises à partir du 1^{er} janvier 2023. Cette augmentation entraîne, sur la base des chiffres de consommation des neuf premiers mois de 2022, une recette budgétaire de 195 millions d'euros⁹². Cette estimation tient compte d'une élasticité des prix de -0,5.

La Cour des comptes souligne que l'incidence budgétaire pourrait aussi être influencée négativement par un effet d'anticipation⁹³ et un risque plus élevé de production illégale⁹⁴.

Réforme des droits d'auteur (+34,6 millions d'euros + 2,9 millions d'euros de cotisations sociales)

L'actuel régime a été largement appliqué depuis son introduction. Le nombre de déclarations⁹⁵ et la base imposable ont ainsi doublé au cours de la période 2016-2020.

Le régime fiscal des droits d'auteur est réformé par les dispositions suivantes :

- une définition plus claire dans la loi ;
- la limitation du champ d'application personnel en ne conservant le régime fiscal que pour les contribuables qui disposent d'une attestation du travail des arts ou, à défaut,

⁹¹ Les 15 % restants auront une incidence sur les recettes des enrôlements (70 % au cours de l'exercice d'imposition même et 30 % au cours de l'exercice suivant).

⁹² Cette recette se compose de 120 millions d'euros d'incidence complémentaire de mesures antérieures prises (conclave budgétaire d'octobre 2020) et de 75 millions d'euros de nouvelles mesures (conclave budgétaire d'octobre 2022). Pour ce qui est de la recette estimée de 120 millions d'euros, le Bureau fédéral du plan a déjà tenu compte de l'effet TVA de l'augmentation des taux. Ainsi, les tableaux budgétaires ne reprennent plus que l'incidence sur les accises, qui est de 99,2 millions d'euros.

⁹³ Malgré les mesures *anti-forestalling* (mesures visant à éviter que des stocks importants soumis à des taux d'accises inférieurs puissent être conservés), il ressort des recettes de 2022 qu'il y a eu un large effet d'anticipation sur les augmentations de taux annoncées : en raison de l'augmentation escomptée (mais non introduite) des accises en janvier 2022 et de l'augmentation introduite en avril 2022, les recettes de janvier et avril 2022 (= mois suivant la mise en consommation) ont augmenté de respectivement 602,9 millions d'euros et 498,5 millions d'euros, tandis que les recettes moyennes au cours d'un mois normal s'élèvent à 200 millions d'euros.

⁹⁴ Le total des saisies en 2022 s'élève jusqu'à présent à près de 275 millions de cigarettes et 193 tonnes de tabac (tabac à fumer, tabac à narguilé et tabac brut confondus). Les accises dues sur cette quantité dépassent 139 millions d'euros.

⁹⁵ 33.478 déclarations (225,2 millions d'euros) pour l'année de revenus 2016 contre 61.062 déclarations (465,7 millions d'euros) pour l'année de revenus 2020.

- qui cèdent leur œuvre protégée par le droit d'auteur à un tiers en vue de la rendre publique ;
- la limitation du rapport entre la rémunération de la cession des droits d'auteur (30%) et la rémunération totale (30%)⁹⁶
 - la limitation du revenu moyen provenant des droits d'auteur au cours des quatre périodes imposables précédentes à un plafond absolu de 37.500 euros⁹⁷ ;
 - une période transitoire pour les contribuables qui bénéficient déjà du régime fiscal favorable et sont exclus du nouveau régime. Ils pourront déclarer la moitié du plafond de 37.500 euros⁹⁸ de revenus en tant que droits d'auteur.

Le SPF Finances estime la recette budgétaire à 34,6 millions d'euros pour l'année 2023. La Cour des comptes ne dispose pas d'informations suffisantes pour évaluer les hypothèses utilisées. De plus elle indique que l'estimation doit encore être actualisée pour tenir compte des modalités d'application du projet de loi-programme.

2.5 Lutte contre la fraude fiscale

En l'absence de calcul précis étayant le rendement attendu des mesures fiscales prises (ou envisagées), la Cour des comptes n'est pas en mesure de juger de la pertinence de l'estimation globale. Elle constate cependant que dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale, des crédits de 12,5 millions d'euros ont été attribués au SPF Finances pour l'engagement de personnel supplémentaire au sein de différentes administrations, ainsi que pour compenser les départs d'agents exerçant une fonction de contrôle (mesure effective depuis 2018 et reproduite dans les notifications budgétaires).

De plus, des crédits de 7,5 millions d'euros ont été accordés pour des dépenses supplémentaires en informatique au bénéfice des douanes. Selon les informations reçues du département, l'administration des douanes pourrait, grâce à ce nouveau matériel, mieux piloter les contrôles et enregistrer correctement toutes les étapes nécessaires à celui-ci. L'analyse de risque devrait également être améliorée. Par ailleurs le rapportage du travail des douanes tant au niveau belge qu'europpéen serait plus efficace. De plus les retards de paiement de l'Union européenne en matière de remboursement de droits de douane pourraient être évités. Enfin une certification externe de ses processus fondamentaux dépendrait de cette modernisation. En outre, la mise en œuvre effective des équipes mixtes d'enquêtes multidisciplinaires (Motems) commencera au 1^{er} janvier 2023. Elle permettra une meilleure collaboration entre le ministère public, la police judiciaire et l'administration fiscale dans la lutte contre la fraude fiscale grave. Selon le SPF Finances, 25 agents ont d'ores et déjà été sélectionnés.

Pour la lutte contre la fraude sociale et le commentaire général, la Cour des comptes renvoie à la partie II, chapitre 2, point 2.3.

⁹⁶ La part des revenus issus des droits d'auteur dans la rémunération totale diminuera progressivement au cours des 3 prochaines années pour atteindre 30%.

⁹⁷ Le montant indexé pour l'année de revenus 2022 est de 64.070 euros.

⁹⁸ La moitié du montant indexé pour l'année de revenus 2022 est égale à 32.035 euros.

2.6 Observations complémentaires

La Cour des comptes constate qu'un certain nombre d'éléments n'ont pas été intégrés dans les recettes fiscales, dont elle recommande de suivre l'éventuelle incidence lors du contrôle budgétaire de 2023.

Taxe bancaire : condamnation Cour constitutionnelle

La loi du 3 août 2016 a instauré une taxe bancaire uniforme qui était exigible pour la première fois le 1^{er} janvier 2016. Dans son arrêt du 27 octobre 2022, la Cour constitutionnelle a estimé que la taxe bancaire portait atteinte au principe de non-rétroactivité⁹⁹. Grâce à cet arrêt, les banques qui s'étaient tournées vers la justice peuvent récupérer auprès de l'État les taxes bancaires payées en trop pour l'année 2016. Les autres banques, qui n'étaient pas parties à l'arrêt, peuvent également tenter dans les six mois un recours en annulation de la loi du 3 août 2016 et ainsi récupérer la partie de taxes payées en trop. Étant donné qu'il n'existe pas pour le moment de certitude quant à l'ampleur des récupérations, il n'a pas été possible d'intégrer celle-ci dans le budget. La Cour des comptes recommande d'évaluer les conséquences de cet arrêt et de les intégrer dans le contrôle de 2023.

Taxe sur les comptes-titres : annulation des dispositions anti-abus

Dans son arrêt du 27 octobre 2022¹⁰⁰, la Cour constitutionnelle a annulé les dispositions anti-abus de la taxe sur les comptes-titres de plus d'un million d'euros¹⁰¹. Celles-ci avaient été prévues pour éviter que des contribuables éludent la taxe annuelle. Les dispositions suivantes ne sont dorénavant plus qualifiées automatiquement d'abus fiscal :

- la scission d'un compte-titres en plusieurs comptes-titres détenus auprès du même intermédiaire ;
- la conversion d'instruments financiers imposables en instruments financiers nominatifs.

Dorénavant, les investisseurs peuvent démontrer que les actes précités se justifient par un autre motif que la volonté d'éviter la taxe sur les comptes-titres. L'effet rétroactif des dispositions anti-abus doit aussi être annulé.

Le SPF Finances n'a pas encore pu estimer les conséquences budgétaires de cet arrêt. Comme seules les dispositions anti-abus ont été annulées, il s'attend à une incidence très limitée.

Réformes structurelles

Le gouvernement a l'intention d'introduire un certain nombre de réformes structurelles au cours de cette législature. Celles-ci doivent permettre d'augmenter le pouvoir d'achat des travailleurs, d'atteindre un taux d'emploi de 80 % et de garantir la soutenabilité financière des pensions.

Puisque les modalités précises de ces réformes n'ont pas encore été décidées, le projet de budget ne tient pas compte de leur incidence budgétaire fiscale ou sociale.

⁹⁹ Cour constitutionnelle, 27 octobre 2022, n° 136/2022, ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.136.

¹⁰⁰ Cour constitutionnelle, 27 octobre 2022, n° 138/2022.

¹⁰¹ Loi du 17 février 2021 portant introduction d'une taxe annuelle sur les comptes-titres.

Extension du tax shelter à l'industrie des jeux vidéo

Bien que le régime du *tax shelter* ait été étendu il y a plus de trois ans à l'industrie des jeux vidéo¹⁰², son entrée en vigueur effective dépendait de l'approbation de la Commission européenne. Celle-ci a marqué son accord le 25 juillet 2022, de sorte que la mesure sortira ses effets au plus tard en 2023. Le budget 2023 n'intègre pas l'incidence budgétaire estimée de 4,5 à 6 millions d'euros¹⁰³. Le SPF Finances a confirmé qu'il en sera tenu compte lors du contrôle budgétaire.

Loi portant des dispositions fiscales et financières diverses¹⁰⁴

La Chambre des représentants a adopté le 27 octobre 2022 la loi contenant un certain nombre de mesures fiscales. Le budget 2023 ne tient pas encore compte de l'incidence estimée de ces mesures qui concernent l'harmonisation des intérêts (-6,33 millions d'euros), l'exonération ambulanciers (-0,8 million d'euros) et l'intervention dans la hausse des frais de transport des travailleurs (indemnité kilométrique forfaitaire) (-25,13 millions d'euros). Cette incidence sera intégrée lors du contrôle budgétaire.

3 Recettes non fiscales**Évolution générale**

Les recettes non fiscales, inscrites au projet de budget des voies et moyens pour l'année 2023, s'élèvent à 7.867 millions d'euros¹⁰⁵, soit une augmentation de 897 millions d'euros par rapport aux montants attendus pour l'année 2022.

Les recettes non fiscales ayant une incidence sur le solde de financement du pouvoir fédéral sont estimées à 6.538 millions d'euros, soit 755 millions d'euros de plus que les recettes prévues pour 2022. Cette augmentation en 2023 trouve principalement sa source dans les nouvelles contributions prises dans le cadre des mesures de soutien énergétique, ainsi que dans l'augmentation de la contribution de répartition du secteur nucléaire. Selon le règlement européen UE 2022/1854, ces recettes supplémentaires ne peuvent être destinées qu'au financement des mesures énergétiques et à la baisse de la facture globale pour les clients finaux.

Énergie

Plusieurs recettes non-fiscales relatives à l'énergie, telles que la contribution de répartition (1.069,4 millions d'euros), la contribution du secteur énergétique pour la prolongation de Doel 1&2 (20 millions d'euros) ainsi que la taxe sur les surprofits (834,4 millions d'euros sur une base semestrielle) et les nouvelles cotisations du secteur pétrolier (300 millions d'euros) et de Fluxys (300 millions d'euros) sont développées dans la partie relative aux mesures de soutien dans le domaine de l'énergie (voir partie I, chapitre 1, point3).

Frais liés à la vaccination et autres frais liés au coronavirus

¹⁰² Article 194ter/3 du CIR 92.

¹⁰³ Voir DOC 55 2722/003, p. 35.

¹⁰⁴ DOC 55/2899, adoptée le 10 novembre 2022.

¹⁰⁵ En ce compris une recette de 37 millions d'euros, afférente aux opérations de monétisation de la Monnaie royale de Belgique (Titre II, section 2, chapitre 18, §1^{er}, article 97.00.01) qui doit cependant être reclassée dans les recettes liées aux « produits d'emprunts et opérations assimilées sans influence sur le solde net à financer ».

Une recette de 232,0 millions d'euros est prévue pour le remboursement par les communautés de coûts liés à la Covid 19 (principalement les paiements liés aux vaccins commandés en 2021 dans le cadre des contrats d'achats européens). Cependant, en l'absence d'accord de coopération avec celles-ci, aucune base légale n'existe actuellement pour la perception de ces recettes. Ainsi, le montant de 426,0 millions d'euros prévue en 2022 n'a pas encore été versé. La réalisation de cette recette exceptionnelle en 2023 apparaît donc incertaine.

Dividendes

Dans le cadre du projet de centralisation des participations de l'État au sein de la SFPI, l'ensemble des participations de l'État dans Ethias et BNP Paribas ont été transférées à cette société. En conséquence, l'article de recettes du budget des voies et moyens sur lequel sont imputés les dividendes des institutions financières ne comprend désormais plus que ceux de Belfius¹⁰⁶. Cette recette est estimée à 257,0 millions d'euros en 2023. Elle semble toutefois sous-estimée au regard des résultats semestriels et des dividendes versés en 2022 par Belfius.

Les produit des dividendes d'Ethias et de BNP Paribas seront intégralement conservés au sein de la SFPI en 2022 et 2023, à condition qu'elle les utilise pour rembourser certains prêts qu'elle a contractés. Le dividende versé par la SFPI est estimé de manière prudente, par le SPF Finances, à 26,7 millions d'euros en 2023 (contre une réalisation de 32,9 millions d'euros en 2022).

Suite au relèvement des taux de la Banque centrale européenne, la BNB doit dorénavant rémunérer les dépôts des banques belges alors qu'elle facturait encore des intérêts négatifs en début d'année. De plus, son portefeuille obligatoire est en diminution. La BNB s'attend dès lors à clôturer l'exercice 2022 en déficit ce qui ne lui permettra pas de verser de dividendes à l'État en 2023¹⁰⁷.

Remboursement des fonds prêtés dans le cadre de missions déléguées de la SFPI

Lors de la crise sanitaire et en raison de son impact sur le secteur aérien, des aides avaient été octroyées en urgence (via la SFPI) à deux sociétés opérant à Bruxelles Airport. Ainsi, un prêt de 290 millions d'euros, remboursables à partir de 2023, avait été octroyé à SN Airholding et à sa filiale Brussels Airlines. Cette compagnie aérienne a décidé de rembourser intégralement cette somme d'ici la fin de l'année 2022. Si ce remboursement intervient, les recettes inscrites dans le budget des voies et moyens 2023¹⁰⁸ au titre des intérêts perçus sur ces fonds prêtés seraient surestimées.

Remboursement par l'UE de frais de perception

Des frais de perception de 25% des droits de douane sont reversés par l'Union européenne à la Belgique. Ces recettes sont estimées à 833,0 millions d'euros pour l'année 2023 et à 882,0

¹⁰⁶ En 2021, les fonds propres de Royal Park Investments ont été réduits au minimum légal de 61.500 euros étant donné que les activités de la société sont quasi terminées. Aucun dividende n'est attendu pour l'année 2023.

¹⁰⁷ Il convient toutefois de noter qu'une recette de 0,3 million d'euros est inscrite au budget des voies et moyens en 2023 contre des recettes de 161,7 millions d'euros en 2022 et 325,2 millions d'euros en 2021.

¹⁰⁸ Le montant prévu au budget des voies et moyens pour les intérêts dus est de 4 millions d'euros et reprend également les intérêts dus pour un prêt de 25 millions d'euros à Avia Partner SA.

millions d'euros pour 2022 (+242,0 millions d'euros par rapport aux recettes estimées lors de l'ajustement).

European Peace Facility

Vu le conflit en Ukraine, l'acquisition de matériel militaire spécifique au profit de forces militaires ukrainiennes a été jugé prioritaire par le gouvernement. Pour cela, il a été fait appel à la provision interdépartementale Ukraine afin de transférer des crédits à la Défense en 2022. Ces montants peuvent être remboursés par l'« *European Peace Facility* », qui est un mécanisme de financement des opérations militaires alimenté par une contribution de ses membres. Le montant repris en recettes pour l'année 2023 (16,5 millions d'euros) se base sur les demandes arrêtées lors du premier semestre 2022. Puisque les aides militaires belges s'élèvent actuellement à près de 74 millions d'euros, le montant repris au budget des voies et moyens 2023 semble sous-estimé.

Accords de coopération

Les recettes fédérales issues de la mise aux enchères des droits d'émission de CO₂ et de la vente des licences UMTS sont déterminées, en partie, en fonction de clés de répartition figurant dans des accords de coopération qui doivent être conclus entre l'État fédéral et les différentes entités (régions ou communautés). À l'heure actuelle, ces différents accords de coopération n'ont pas encore été finalisés (seul un accord de principe a été conclu dans le dossier des quotas d'émission), ce qui rend ces recettes incertaines pour 2023.

Malgré l'absence d'accords de coopération définitifs, le gouvernement a néanmoins inscrit dans le projet de budget des voies et moyens 2023 un montant de 39,5 millions d'euros¹⁰⁹ au titre de la part fédérale des licences multibandes. La recette relative aux droits d'émission de CO₂ a été ramenée à zéro euro pour 2023 mais reste inscrite à 42,5 millions d'euros pour 2022.

¹⁰⁹ En attendant l'accord de coopération, les recettes perçues de la vente aux enchères des licences 5 G sont versées sur un compte bloqué. Les recettes tirées de la mise aux enchères des licences 2G et 3 G sont destinées uniquement au fédéral. Les recettes tirées de la mise aux enchères des licences 4G réalisées en 2013 sont partagées selon une clé de répartition de 80% pour le fédéral et 20% pour les communautés.

CHAPITRE 2

Recettes de la sécurité sociale

1 Évolution générale des recettes

Dans le budget initial 2023, les recettes consolidées de la sécurité sociale (Gestion globale des travailleurs salariés, Gestion globale des indépendants, Inami-Soins de santé, régimes hors Gestion globale et régime des pensions publiques) sont estimées à 133.839,6 millions d'euros (+10,7%, + 12.960,6 millions d'euros par rapport aux recettes estimées pour 2022).

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

Description	Recettes 2021	Recettes estimées 2022	2022- 2021 (%)	Recettes 2023	2023- 2022 (%)
Cotisations	65.559,4	70.886,7	8,1	77.064,7	8,7
Dotations et subventions des pouvoirs publics	27.007,3	24.285,1	-10,1	28.051,0	15,5
Financement alternatif de l'état fédéral	19.723,3	20.164,3	2,2	22.652,7	12,3
Autres recettes	5.490,1	5.543,0	1,0	6.071,1	9,5
Total	117.780,1	120.879,0	2,6	133.839,6	10,7

Source : SPF Sécurité sociale (juillet 2022) et Exposé général 2023

La majeure partie des recettes, à savoir 57,6 %, provient des cotisations de sécurité sociale de la Gestion globale des travailleurs salariés, de la Gestion globale des indépendants, de l'Inami-Soins de santé, des régimes hors Gestion globale et du régime des pensions publiques. Le financement par les pouvoirs publics représente 37,9 % des recettes totales et se compose des dotations de l'État et des subventions des entités fédérées (21 %) ainsi que de la part des recettes fiscales attribuée à la sécurité sociale (financement alternatif : 16,9 %).

2 Recettes propres

2.1 ONSS - Gestion globale

L'ONSS estime les recettes de cotisations à 63.223,0 millions d'euros, en 2023, ce qui représente une augmentation de 4.892,9 millions d'euros (+8,4 %) par rapport aux recettes attendues pour 2022.

L'évolution à la hausse des cotisations s'explique essentiellement par l'augmentation de la masse salariale (+5.693,3 millions d'euros¹¹⁰) basée sur les hypothèses du budget économique du BFP de septembre 2022, qui prévoyait une hausse de la masse salariale en 2023 à hauteur de 9,9% pour le secteur privé¹¹¹ et de 9,7% pour le secteur public¹¹². Cependant, ces prévisions envisageaient des dépassements de l'indice-pivot en février et en juillet 2023. Toutefois, selon les dernières projections du BFP (novembre 2022) l'indice ne serait dépassé qu'une seule fois en mai 2023. L'ONSS n'a pas procédé à l'estimation de l'incidence budgétaire de la différence entre les prévisions de septembre et de novembre.

La hausse de la masse salariale est partiellement compensée par l'évolution des réductions des cotisations sociales (-297,7 millions d'euros).

Par ailleurs, cette estimation tient également compte de l'incidence sur les cotisations des mesures prises par le gouvernement lors de l'élaboration du budget pour -893,5 millions d'euros (voir ci-dessous point 4.1). Ces mesures prévoient :

- l'exonération exceptionnelle de 7,07% des cotisations patronales ONSS nettes dues au premier et au deuxième trimestre (-974,3 millions d'euros) ;
- la poursuite de l'harmonisation entre les entreprises de travail adapté (-13 millions d'euros) ;
- la lutte contre le recours inapproprié aux contrats journaliers consécutifs (+ 34,3 millions d'euros) ;
- plusieurs mesures concernant la lutte contre la fraude sociale (+33,4 millions d'euros)¹¹³ ;
- les nouvelles mesures dans le cadre de la politique de retour au travail (+11,1 millions d'euros) ;
- l'adaptation des règles en matière de travail d'étudiant et de flexi-jobs (+10 millions d'euros) ;
- l'augmentation du taux de la cotisation spéciale de chômage avec complément d'entreprise (+5 millions d'euros).

2.2 Inasti - Gestion Globale

Dans le budget initial 2023, l'Inasti estime les recettes issues des cotisations à 5.272,1 millions d'euros (+257,2 millions d'euros, soit +5,1 % par rapport aux estimations 2022). Ces recettes comprennent les cotisations à la charge des travailleurs indépendants et des sociétés ainsi que les autres cotisations¹¹⁴.

¹¹⁰ Comprenant l'impact du tax-shift.

¹¹¹ Soit une augmentation des salaires de 0,1%, une indexation des salaires de 9,2% et une augmentation du nombre d'ETP de 0,6%.

¹¹² Soit une augmentation des salaires de 0,2%, une indexation des salaires de 8,9% et une augmentation du nombre d'ETP de 0,6%.

¹¹³ La mise en œuvre de plans de concurrence loyale dans plusieurs secteurs (+9 millions d'euros), prolongation du délai de prescription (+7 millions d'euros), le rendement relatif au recrutement de 50 inspecteurs sociaux décidé en 2022 (+17,4 millions d'euros), voir point 2.3.1.

¹¹⁴ Il s'agit des cotisations à la charge de certains organismes au sein desquels au moins une personne exerce un mandat public rémunéré et des cotisations pour le deuxième pilier des pensions des travailleurs indépendants (recettes estimées en 2023 : 8,4 millions d'euros).

Les recettes issues des cotisations sociales des travailleurs indépendants augmentent en 2023 pour s'établir à 4.967,1 millions d'euros (+204,4 millions d'euros, soit +4,3 %). L'Inasti utilise, à cette fin, les données les plus récentes relatives aux revenus professionnels des travailleurs indépendants¹¹⁵ et les données des caisses d'assurances sociales concernant les cotisations réclamées et perçues. Il tient également compte des mesures décidées récemment (telles que les recettes supplémentaires estimées dans le cadre de la politique de retour au travail) et de l'incidence éventuelle de facteurs exogènes sur les recettes¹¹⁶.

Les recettes provenant des cotisations à la charge des sociétés sont estimées à 296,6 millions d'euros¹¹⁷ (+52,8 millions d'euros, soit +21,7 %). Cette augmentation s'explique principalement par la décision d'indexer les cotisations à partir de 2023 (+24 millions d'euros, voir le point 4.2) et le report au 31 décembre 2022 de la date de paiement de la cotisation pour 2022. En cas de retard de paiement, les premiers rappels ne pourront dès lors être envoyés qu'en 2023 et une partie des paiements tardifs ne seront perçus qu'au cours de l'année 2023 (+20,8 millions d'euros)¹¹⁸.

2.3 Lutte contre la fraude sociale et fiscale

2.3.1 Aperçu général

Lors de l'élaboration du budget initial 2021, le gouvernement prévoyait un rendement budgétaire en matière de lutte contre la fraude fiscale et sociale de 200 millions d'euros en 2021, de 400 millions d'euros en 2022 (+200 millions d'euros), de 700 millions d'euros en 2023 (+300 millions d'euros) et de 1.000 millions d'euros en 2024 (+300 millions d'euros).

Lors de ses analyses budgétaires précédentes, la Cour des comptes n'avait pas obtenu d'information permettant de justifier le rendement budgétaire estimé et sa répartition entre les mesures en matière de lutte contre la fraude fiscale et sociale.

Les objectifs budgétaires de 700 millions d'euros¹¹⁹ ont été confirmés dans l'exposé général du budget initial 2023. La Cour des comptes ne dispose pas d'information complémentaire sur l'estimation du rendement, ni sur sa répartition entre les parties concernées¹²⁰.

¹¹⁵ Dans le cas présent, il s'agit des revenus professionnels 2020.

¹¹⁶ Par exemple, l'incidence de la crise énergétique sur les activités des travailleurs indépendants. L'Inasti estime la perte de recettes due à ces facteurs exogènes à 35,4 millions d'euros.

¹¹⁷ L'Inasti part du principe que les difficultés économiques consécutives à la crise de la covid-19 entraîneront une augmentation du nombre de faillites. Les estimations tiennent dès lors compte d'une diminution des recettes de 13,3 millions d'euros.

¹¹⁸ En pratique, il s'agit d'un droit constaté de l'année 2022. Par conséquent, lors de la détermination du solde de financement de la sécurité sociale, ce droit constaté sera déduit des recettes de 2023 et ajouté à celles de 2022 (correction SEC).

¹¹⁹ Correspondant à une hausse de 300 millions d'euros par rapport à 2022, ce dernier montant est repris dans les mesures non réparties de l'entité I au sein de l'exposé général.

¹²⁰ Notamment la répartition par IPSS des rendements attendus de la lutte contre la fraude sociale.

À ce sujet, les cellules stratégiques des ministres compétents¹²¹ soulignent la difficulté d'estimer le rendement de chaque mesure envisagée. Elles relèvent que ce sont les mesures de lutte contre la fraude fiscale et sociale dans leur ensemble¹²² qui permettront d'atteindre le rendement budgétaire estimé.

Pour la lutte contre la fraude fiscale, la Cour des comptes renvoie à la partie II, chapitre 1, point 2.5.

2.3.1 Lutte contre la fraude sociale

En matière de lutte contre la fraude sociale, les mesures sont essentiellement prévues dans les plans d'action 2021 et 2022 du Service d'information et de recherche sociale (Sirs). Le plan 2022 a été validé par le conseil des ministres le 17 juin 2022 et comprend sept objectifs stratégiques¹²³.

Pour 2021, le Sirs évalue à 342 millions d'euros le rendement de la lutte contre la fraude sociale et pour le premier et second trimestre 2022, à 161,5 millions d'euros. Ces estimations regroupent les rendements de l'ensemble du secteur fédéral, en ce compris les IPSS. À ce titre, la Cour des comptes renvoie à ses commentaires publiés dans son Cahier 2022 relatif à la sécurité sociale¹²⁴ et consacrés à l'évaluation de l'incidence financière des actions de lutte contre la fraude sociale.

Dans le cadre du programme de lutte contre la fraude sociale, le conseil des ministres prévoit le recrutement de 140 inspecteurs sociaux en 2023. Cependant, les cellules stratégiques des ministres compétents indiquent que ces recrutements visent d'abord à remplacer les 94 inspecteurs sociaux qui atteindront l'âge de la retraite dans les trois prochaines années. Les autres recrutements renforceront les services d'inspection actifs dans la lutte contre la fraude sociale, le dumping social et la traite des êtres humains.

Les premières procédures de recrutement débiteront en 2023. Le coût budgétaire annuel estimé s'élève à 10 millions d'euros à partir de 2023. La Cour des comptes relève que, si ces recrutements sont d'abord destinés à combler des départs ils ne peuvent pas être considérés comme de nouvelles dépenses. En conséquence, le coût budgétaire prévu est probablement surévalué.

¹²¹ Les cellules stratégiques du ministre des Finances, chargé de la Coordination de la lutte contre la fraude et de la Loterie nationale ainsi que du ministre de l'Économie et du Travail.

¹²² Concernant la lutte contre la fraude sociale, cela inclut notamment les mesures mises en œuvre par le Sirs, par le collège de la lutte contre la fraude fiscale et sociale, ainsi que par le comité stratégique de lutte contre la fraude et le comité ministériel de lutte contre la fraude.

¹²³ Réduire la fraude sociale et le dumping social en renforçant la coopération européenne et internationale ; assurer la compétitivité de nos entreprises et garantir ainsi une concurrence loyale ; créer un marché du travail inclusif qui garantit la sécurité et la santé au travail pour tous les travailleurs ; renforcer les services d'inspection pour leur assurer une plus grande capacité d'action et un plus grand impact ; simplifier l'administration, la législation et améliorer l'information pour accroître la transparence, prévenir les irrégularités involontaires et lutter contre l'ingénierie sociale ; améliorer la détection des fraudes et l'efficacité des sanctions ; collecter des données statistiques et réaliser des études et des recherches sur les conditions de travail et le marché de l'emploi, du niveau macro au niveau micro.

¹²⁴ Cour des comptes, « Lutte contre la fraude sociale », 179^e Cahier- partie II- Cahier 2022 relatif à la sécurité sociale, Bruxelles, septembre 2022, pp 58 à 69, www.courdescomptes.be.

D'autres mesures prises dans le cadre du budget initial 2023 auront un impact complémentaire à celui de l'objectif global (700 millions d'euros) en matière de lutte contre la fraude fiscale et sociale. Les principales mesures sont précisées ci-dessous (+24,6 millions d'euros en 2023) :

- la mise en œuvre de plans de concurrence loyale d'une part¹²⁵ dans les secteurs d'activité du nettoyage et du déménagement, et d'autre part¹²⁶ dans ceux de la construction, de la viande et des transports (+ 7,6 millions d'euros en 2023 et + 12 millions d'euros à partir de 2024, principalement grâce à la hausse des cotisations sociales) ;
- dans le cadre de la lutte contre le travail au noir, l'octroi d'un budget supplémentaire pour l'engagement de dix-sept agents (quatre niveau A et treize niveau B) auprès de l'Inasti, en vue de renforcer les contrôles (+7,5 millions d'euros¹²⁷) ;
- la prolongation de trois ans¹²⁸ du délai de prescription en cas d'actes frauduleux, de déclarations fausses ou intentionnellement incomplètes et d'assujettissement frauduleux à la sécurité sociale (+ 7 millions d'euros à partir de 2023, grâce à la hausse de volume des avis rectificatifs) ;
- le maintien en 2023 de deux contrôleurs et deux inspecteurs recrutés en 2022 au SPP Intégration Sociale afin de contrôler les subsides octroyés aux CPAS dans le cadre de la crise de la Covid-19¹²⁹ (+1,5 millions d'euros) ;
- la poursuite de la réforme du code pénal social afin d'accroître l'efficacité de la prévention, de l'identification et de la condamnation du travail illégal, de la fraude sociale et du dumping social (+ 1 million d'euros à partir de 2023, grâce à l'application de sanctions légales) ;

Enfin, le conseil des ministres indique que le recrutement, décidé en 2022, de 50 inspecteurs sociaux chargés d'accroître les contrôles relatifs à l'utilisation abusive des mesures prises afin de limiter l'impact sur l'emploi de la crise sanitaire, présentera un rendement complémentaire¹³⁰ de 17,4 millions d'euros en 2023 et 2024. À la fin du mois d'octobre 2022, 32 nouveaux inspecteurs étaient effectivement entrés en fonction¹³¹. Les cellules stratégiques précisent que les 18 derniers recrutements seront finalisés en 2023.

¹²⁵ Le conseil des ministres prévoit d'instaurer un système d'enregistrement des présences des travailleurs et de développer un système de déclaration de chantier adapté au secteur du déménagement. L'objectif majeur de la mesure est de garantir la sécurité des travailleurs, de simplifier les démarches administratives et d'accroître l'efficacité des contrôles sociaux. Les coûts de développement liés à la mise en œuvre de cette mesure s'élèveront à 1,4 millions d'euros en 2023 et le rendement attendu à 3 millions d'euros à partir de 2024.

¹²⁶ Le conseil des ministres prévoit de restreindre les sous-traitances verticales et d'élargir le régime de responsabilité solidaire pour les dettes salariales afin d'assurer la rémunération des travailleurs. Le rendement attendu s'élève à 3 millions d'euros par secteur à partir de 2023.

¹²⁷ Estimations de recettes : + 8,6 millions d'euros et dépenses de personnel : - 1,1 millions d'euros.

¹²⁸ Le délai de prescription passe de 7 ans à 10 ans.

¹²⁹ Montant octroyé : 183 millions d'euros.

¹³⁰ Dans le cadre de la confection du budget 2022, les effets retour totaux de cette politique de contrôle étaient estimés à 110 millions d'euros en 2022, à 140 millions d'euros en 2023 et à 170 millions d'euros en 2024.

¹³¹ Selon les données de l'exposé général, le rendement complémentaire en 2022 s'élève à 6,4 millions d'euros.

3 Financement de la sécurité sociale par les pouvoirs publics

3.1 Dotations et subventions des pouvoirs publics

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

Description	Recettes 2021	Recettes estimées 2022	2022- 2021 (%)	Recettes 2023	2023- 2022 (%)
ONSS-Gestion globale	9.229,3	7.814,6	-15,3	10.238,0	31,0
<i>Dotation ordinaire de l'État</i>	2.321,6	2.545,4	9,6	2.732,9	7,4
<i>Dotation d'équilibre de l'État</i>	5.615,4	4.447,5	-20,8	6.777,5	52,4
<i>Subventions des entités fédérées</i>	1.292,3	821,7	-36,4	727,7	-11,4
Inasti-Gestion globale	3.189,5	883,0	-72,3	1.274,0	44,3
<i>Dotation ordinaire de l'État</i>	384,1	423,1	10,2	450,9	6,6
<i>Dotation d'équilibre de l'État</i>	2.805,4	459,9	-83,6	823,1	79,0
Inami-Soins de santé	1.739,0	1.538,0	-11,6	872,1	-43,3
<i>Fonds Blouses Blanches</i>	346,8	346,8		346,8	
<i>Dotation spécifique de l'État - covid-19</i>	994,2	757,2	-23,8	61,0	-91,9
<i>Dotation spécifique de l'État</i>	398,0	434,0	9,0	464,3	7,0
Dotation de l'État pour les pensions publiques	12.374,5	13.543,8	9,4	15.133,0	11,7
Régimes hors Gestion globale	475,0	505,6	6,5	533,9	5,6
<i>Dotation ordinaire de l'État</i>	401,1	435,8	8,7	461,7	5,9
<i>Subventions des entités fédérées</i>	73,9	69,9	-5,4	72,2	3,3
Total	27.007,3	24.285,1	-10,1	28.051,0	15,5

Source : SPF Sécurité sociale (juillet 2022) et Exposé général 2023

3.1.1 ONSS-Gestion Globale

Les subventions des pouvoirs publics ont été fixées à 10.238 millions d'euros¹³². Elles augmentent d'un montant global de +2.423,4 millions d'euros par rapport à celles prévues en 2022. Cette variation est justifiée essentiellement par l'augmentation de la dotation d'équilibre (+2.329,9 millions d'euros), l'augmentation de la dotation de base (+175,4 millions d'euros) et la diminution des subventions régionales (-94 millions d'euros).

La hausse de la dotation d'équilibre (+2.329,9 millions d'euros) résulte principalement de la récupération des résultats antérieurs enregistrée en 2022 (+952,2 millions d'euros) et du différentiel d'augmentation entre les recettes et les dépenses prévues en 2023 (+1.275,6 millions d'euros). Le montant définitif de la dotation d'équilibre pour l'année 2023 sera déterminé ultérieurement par le Gouvernement.

3.1.2 Inasti-Gestion globale

Le budget initial 2023 estime la dotation de l'Inasti-Gestion globale à 1.274 millions d'euros (+391 millions d'euros, soit +44,3 % par rapport aux estimations 2022). Celle-ci se compose de la dotation de base (450,9 millions d'euros) et de la dotation d'équilibre (823,1 millions d'euros).

L'augmentation de la dotation de base (+27,8 millions d'euros, soit +6,6 %) résulte de son indexation. La hausse de la dotation d'équilibre (+363,2 millions d'euros, soit +79 %) est due à une progression des cotisations (+5,1 %) inférieure à celle des prestations (+11,5 %)¹³³.

3.2 Financement alternatif

Le financement alternatif de la sécurité sociale est assuré par le prélèvement de recettes fiscales. Les montants dus dans ce cadre en 2023 s'élèvent, dans le présent projet de budget à 22.652,7 millions d'euros, dont 18.332,7 millions d'euros sur les recettes TVA¹³⁴ et 4.320 millions d'euros sur les recettes du précompte mobilier.

Par rapport aux réalisations estimées de 2022, ces moyens augmentent de 2.488,4 millions d'euros¹³⁵, suite principalement à la hausse du financement alternatif en faveur du régime des salariés et du financement additionnel des soins de santé pour les deux gestions globales (+794 millions d'euros).

Ces moyens sont alloués à l'ONSS, à hauteur de 19.561,1 millions d'euros (+2.295,3 millions d'euros) et à l'Inasti, à hauteur de 3.091,6 millions d'euros (+193,1 millions d'euros).

¹³² Ce montant comprend la dotation d'équilibre (6.777,5 millions d'euros), la subvention globale de l'État (2.547,6 millions d'euros), la subvention spécifique de l'État (185,3 millions d'euros) et les subventions des entités fédérées (727,7 millions d'euros).

¹³³ Hors transferts à l'Inami-Soins de santé.

¹³⁴ Un montant de 1.812,4 millions d'euros sera cependant prélevé des recettes du précompte professionnel vu l'insuffisance estimée des recettes TVA et devra faire l'objet d'une dérogation légale.

¹³⁵ La Cour constate que les montants des transferts de l'année 2022 diffèrent entre les tableaux des pages 127 et 195 de l'exposé général. La Cour a tenu compte, dans ses calculs, des données reprises à la page 195.

Comme pour les deux années précédentes, des montants forfaitaires sont de nouveau fixés pour l'année 2023 pour les recettes du précompte mobilier et de la TVA. Cette mesure représente une dérogation à la loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale¹³⁶.

Le financement de la sécurité sociale est également assuré par le Maribel social (153,5 millions d'euros) et par la cotisation spéciale de sécurité sociale (175,1 millions d'euros) établies lors de l'enrôlement de l'impôt des personnes physiques. Elles diminuent globalement de 20,1 millions d'euros par rapport aux estimations 2022.

Au total, les moyens dus à la sécurité sociale via les fonds d'attribution représentent, en 2023, quelque 22.981,3 millions d'euros (+ 2.468,4 millions d'euros par rapport aux estimations 2022).

¹³⁶ Depuis 2021, les montants alloués à la sécurité sociale pour compenser la réduction des recettes liées au taxshift auraient dû être directement intégrés dans les pourcentages qui servent au calcul des recettes TVA et du précompte mobilier. À partir de 2023, les pourcentages auraient également dû tenir compte de nouvelles réductions (principalement la diminution des recettes due aux modifications de la cotisation spéciale de sécurité sociale et aux moindres recettes dues à la réduction des cotisations sociales pour travailleurs indépendants débutants pour le premier trimestre d'activité).

4 Incidence des mesures budgétaires

4.1 Gestion globale des travailleurs salariés

Compétitivité (-974,3 millions d'euros)

Pour atténuer l'impact de l'augmentation du coût salarial suite à l'indexation, le conseil des ministres prévoit une exonération exceptionnelle de 7,07% des cotisations patronales ONSS nettes dues au premier et au deuxième trimestre 2023.

L'ONSS estime que cette mesure générera une diminution des cotisations sociales à hauteur de 974,3 millions d'euros, soit 914,4 millions d'euros pour le secteur privé¹³⁷ et 59,9 millions d'euros pour le secteur public¹³⁸. L'incidence fiscale éventuelle de cette mesure n'a pas été évaluée.

Au niveau des mesures de trésorerie, le conseil des ministres prévoit d'offrir la possibilité aux entreprises de demander un report de paiement de 7,07% des cotisations patronales ONSS nettes dues au troisième et au quatrième trimestres 2023. Ces cotisations seront perçues en quatre tranches égales au cours de l'année 2025. L'ONSS estime que le montant maximum reportable s'élève à 1.098,9 millions d'euros¹³⁹.

Ces reports de paiement ne constituent pas des diminutions de droits constatés et n'ont donc pas d'incidence directe sur le budget de l'ONSS mais uniquement sur sa trésorerie. Toutefois, compte tenu des difficultés économiques liées à la crise de l'énergie et à l'indexation, l'ONSS estime qu'environ 2,7% des montants différés ne seront pas payés¹⁴⁰. Ces montants irrécouvrables devront dès lors être enregistrés budgétairement au cours de l'exercice de leur annulation.

Les deux dispositions ci-dessus s'appliquent au secteur privé (à but lucratif et non lucratif), au secteur public des soins de santé et aux entreprises publiques autonomes.

L'ONSS estime que les dépenses de gestion liées à la mise en œuvre de ces deux mesures s'élèveront à 755 milliers d'euros. Les notifications budgétaires du 18 octobre 2022 prévoient des dépenses de gestion à hauteur de 387,5 milliers d'euros, soit une sous-évaluation des dépenses à hauteur de 367,5 milliers d'euros par rapport aux estimations de l'ONSS. L'ONSS indique que ce montant devra donc faire l'objet d'un ajustement ultérieur.

¹³⁷ Soit une diminution des cotisations sociales de 473,1 millions d'euros pour le premier trimestre 2023 et de 441,3 millions d'euros pour le second trimestre 2023.

¹³⁸ Soit une diminution des cotisations sociales de 28,7 millions d'euros pour le premier trimestre 2023 et de 31,2 millions d'euros pour le second trimestre 2023.

¹³⁹ Soit 1.032,7 millions d'euros pour le secteur privé (447,2 millions d'euros pour le troisième trimestre 2023 et 585,5 millions d'euros pour le quatrième trimestre 2023) et 66,2 millions d'euros pour le secteur public (31,1 millions d'euros pour le troisième trimestre 2023 et 35,1 millions d'euros pour le quatrième trimestre 2023).

¹⁴⁰ L'ONSS précise que, compte tenu de la difficulté à anticiper le volume exact des demandes de reports de paiement, l'incidence budgétaire de la mesure est difficile à estimer. Toutefois, si la proportion des entreprises qui demanderont de bénéficier du report de paiement s'élève à 50% (soit 549,5 millions d'euros selon les premières projections de l'ONSS qui doivent encore être précisées), l'incidence budgétaire s'élèverait à 14,8 millions d'euros.

Entreprises de travail adapté (-13 millions d'euros)

Le conseil des ministres prévoit de poursuivre l'harmonisation entre les entreprises de travail adapté (à savoir les ateliers sociaux et les ateliers protégés). La première phase initiée en 2022 a permis le classement des ateliers sociaux de catégorie 1 en catégorie 3¹⁴¹ en ce qui concerne les réductions de cotisations ONSS et l'accès aux fonds Maribel social. En 2022, la dépense budgétaire supplémentaire devrait s'élever à 15,6 millions d'euros¹⁴².

La seconde phase sera mise en œuvre en 2023 et prévoit d'étendre les règles de cotisations et de réductions structurelles des travailleurs handicapés (catégorie 3b) aux travailleurs du groupe cible des entreprises de travail adapté. En 2023, la mesure doit engendrer une baisse des cotisations sociales à hauteur de 6,0 millions d'euros et une hausse des réductions structurelles à hauteur de 7,0 millions d'euros, soit un coût budgétaire additionnel de 13 millions d'euros.

Lutte contre le recours inapproprié aux contrats journaliers consécutifs (+34,3 millions d'euros)

En application de l'avis du Conseil National du Travail n° 2.310 de juillet 2022, une cotisation spéciale à la sécurité sociale, à partir du 1^{er} janvier 2023, sera appliquée aux utilisateurs¹⁴³ qui ont recours trop fréquemment à des contrats successifs de très courte durée avec le même intérimaire. Cette cotisation ne sera pas applicable aux retraités, aux travailleurs flexi-job et aux travailleurs occasionnels de certains secteurs (agriculture, entreprises horticoles et industrie hôtelière).

Le montant de la cotisation sera appliqué à chaque journée de contrats de travail intérimaire journaliers successifs (CJS) dépassant certains seuils. Il augmente, par paliers¹⁴⁴, en fonction du nombre de CJS conclu avec le même travailleur intérimaire par le même utilisateur sur une période de six mois. L'ONSS est chargé de la perception de la cotisation dont le produit est destiné à l'ONSS-Gestion globale.

La mesure doit engendrer des recettes budgétaires supplémentaires de 34,3 millions d'euros en 2023 et 2024. L'ONSS a estimé ces recettes sur la base des volumes de contrats de travail intérimaire journaliers successifs des second semestre 2021 et premier semestre 2022¹⁴⁵.

¹⁴¹ Les catégories de travailleurs définissent notamment les taux de base applicables de cotisations patronales, les réductions structurelles et la réduction Maribel Social.

¹⁴² La hausse de la réduction structurelle de cotisations sociales (+2,5 millions d'euros), la catégorie 3 ouvrant le droit à des réductions structurelles de cotisations plus importante et la hausse des dépenses relatives au Maribel social (+13,1 millions d'euros). Dans son budget initial 2022 (notifications du 20 octobre 2021), le coût de cette mesure avait été estimé à 12 millions d'euros, soit une sous-évaluation de 3,6 millions d'euros.

¹⁴³ Les entreprises qui font appel à une entreprise de travail intérimaire pour pouvoir disposer temporairement d'un travailleur.

¹⁴⁴ Elle s'élève à dix euros par CJS pour les utilisateurs de 40 à 59 CJS par semestre, à 15 euros par CJS pour les utilisateurs de 60 à 79 CJS par semestre, à 30 euros par CJS pour les utilisateurs de 80 à 99 CJS par semestre et à 40 euros par CJS pour les utilisateurs de plus de 100 CJS par semestre.

¹⁴⁵ Respectivement 2.646.162 et 2.160.661 CJS.

Le conseil des ministres estime que les dépenses annuelles de gestion liées à la mise en œuvre de cette mesure s'élèveront à 881.000 euros en 2023 et à 60.000 euros en 2024. Selon les estimations de l'ONSS, les dépenses de l'exercice 2023 sont sous-évaluées de 150.000 euros. L'ONSS indique que ce montant devra donc faire l'objet d'un ajustement ultérieur.

Travail d'étudiant (+2 millions d'euros) et flexi-jobs (+8 millions d'euros)

Les recettes budgétaires supplémentaires estimées suite à l'adaptation des règles en matière de travail d'étudiant s'élèveront à 2 millions d'euros à partir de 2023¹⁴⁶. Le rendement estimé au niveau des flexi-jobs s'élève à 8 millions d'euros en 2023 (+ 18 millions d'euros en 2024)¹⁴⁷. Ces recettes proviennent de la hausse des cotisations de payées sur les salaires.

Au niveau du travail d'étudiant, la mesure prévoit d'augmenter le quota annuel pour lequel les cotisations sociales sont réduites de 475 heures à 600 heures en 2023¹⁴⁸ et 2024. En effet, les étudiants peuvent travailler un nombre d'heures annuel pour lequel seule une cotisation de solidarité¹⁴⁹ est due sur les rémunérations.

Par ailleurs, le régime de flexi-jobs, actuellement limités aux secteurs de l'horeca et du commerce de détail, sera élargi aux secteurs du sport, de la culture (exploitation des salles de cinéma et de spectacle), de l'événementiel et des soins (fonction de support). Les prestations de flexi-jobs¹⁵⁰ ne sont pas soumises au calcul de cotisations de sécurité sociale ordinaires mais uniquement à une cotisation patronale spéciale de 25% sur le salaire complet¹⁵¹ qui est également exonéré d'impôt.

La Cour des comptes n'a pas reçu d'information concernant les éventuels effets d'aubaine, les impacts au niveau des allocations familiales ou des retours au niveau fiscal.

Cotisation spéciale de chômage avec complément d'entreprise (+5 millions d'euros)

Le rendement attendu de l'augmentation du taux de la cotisation spéciale de chômage avec complément d'entreprise¹⁵² (RCC) s'élève à 5 millions d'euros en 2023 et à 10 millions d'euros en 2024. Cette augmentation vise exclusivement les RCC du secteur marchand et ne

¹⁴⁶ Selon le SPF Bosa, la mesure engendrera une hausse des cotisations à hauteur de 6,9 millions d'euros à partir de 2023, soit un rendement complémentaire de 4,9 millions d'euros par rapport aux montants présentés dans le projet de budget.

¹⁴⁷ Le SPF Bosa estime que la mesure engendrera une hausse des cotisations à hauteur de 7,6 millions d'euros en 2023 et de 19,8 millions d'euros en 2024, soit un rendement supérieur de 0,4 million d'euros par rapport au montant du projet de budget 2023 et un rendement supérieur de 1,8 million d'euros pour 2024.

¹⁴⁸ Les heures de travail étudiant prestées au sein d'une institution de soins (hôpital, maison de repos...) ne seront pas, en 2023, prises en compte pour le quota annuel adapté de 600 heures.

¹⁴⁹ Le pourcentage de la cotisation de solidarité est de 8,13 %, dont 5,42 % sont à charge de l'employeur et 2,71 % à charge de l'étudiant.

¹⁵⁰ Le régime des flexi-jobs concernent principalement les pensionnés et les travailleurs qui travaillent déjà au moins à 4/5ème pour un autre employeur

¹⁵¹ Le flexi-salaire ne peut être inférieur (pécule de vacance compris), à partir du 1^{er} août 2022, à 11,35 EUR par heure.

¹⁵² Le régime de chômage avec complément d'entreprise est un régime de chômage complet accompagné d'un complément d'entreprise octroyé aux travailleurs licenciés respectant certaines conditions d'âge et de parcours professionnel. La cotisation patronale correspond à un certain pourcentage des montants mensuels bruts des indemnités qui varie en fonction de l'âge du chômeur.

s'applique pas aux restructurations. À ce titre, les taux de cotisations actuels devraient être soumis à un facteur multiplicateur de 1,047 pour 2023 et de 1,094 pour 2024.

Optimisation de la contribution d'activation pour les employeurs (+1,2 million d'euros)

Les recettes complémentaires issues de l'optimisation du système de cotisations d'activation spéciales pour les travailleurs de moins de 60 ans sont estimées par l'ONSS à 1,2 million d'euros à partir de 2023.

Ces cotisations ont été introduites en 2018 comme mesure dissuasive pour les employeurs qui dispensent leurs travailleurs de prestations, avec tout ou partie du salaire, notamment pour contourner les conditions plus strictes du régime de chômage avec complément d'entreprise. Le taux de la cotisation due sur le salaire (augmenté à 108 % pour les travailleurs manuels) varie en fonction de l'âge du travailleur (de 10 à 20%).

D'une part, l'optimisation prévoit l'augmentation des taux de cotisation d'activation des travailleurs de plus de 55 ans et de moins de 60 ans à 20%¹⁵³. L'ONSS estime le rendement de cette mesure à 1,18 millions d'euros en 2023. Cette estimation a été calculée sous l'hypothèse que les volumes d'entrées et sorties du système sont stables. D'autre part, les cotisations spéciales seront majorées de 25% pour les entreprises dont au moins 10% du personnel bénéficie de ce système. Le rendement de cette mesure n'a pas pu être estimé car son incidence sur le comportement des employeurs est difficilement prévisible.

4.2 Gestion globale des indépendants

Indexation des cotisations à la charge des sociétés (+24 millions d'euros)

Les sociétés doivent payer une cotisation annuelle en fonction du total de leur bilan. Les petites sociétés (dont le total du bilan est inférieur à 746.410,17 euros) paient 347,20 euros en 2022, alors que les autres versent 868 euros¹⁵⁴.

À partir de 2023, la cotisation à la charge des sociétés et le total du bilan (qui détermine le tarif) seront adaptés annuellement à l'évolution de l'indice des prix à la consommation. Par ailleurs, la cotisation ne devra plus être payée pour le 30 juin mais pour le 31 décembre. Le nombre d'entreprises dont le total du bilan est connu au 31 décembre est plus élevé qu'au 30 juin, ce qui permet de percevoir immédiatement la cotisation correcte.

Selon la note de calcul reçue par la Cour des comptes, les cotisations devraient s'élever à 378,50 euros et 945,43 euros pour 2023 (+9,8 % par rapport aux cotisations 2022) et à 396,21 euros et 989,37 euros pour 2024 (+4,6 % par rapport à 2023). L'Inasti estime la recette supplémentaire de ces indexations à 24,6 millions d'euros en 2023 et 39,9 millions d'euros en 2024.

¹⁵³ En 2022, les taux de cotisations d'activation s'élèvent à 20% pour les travailleurs âgés de moins de 55 ans, à 18% pour les travailleurs âgés de 55 ans à 58 ans, à 16% pour les travailleurs âgés de 58 ans à 60 ans, à 15% pour les travailleurs âgés de 60 ans à 62 ans et à 10% pour les travailleurs âgés de plus de 62 ans.

¹⁵⁴ Selon un projet d'arrêté royal approuvé le 28 octobre 2022 en conseil des ministres.

Primo-starters après une incapacité de travail (-6,2 millions d'euros)

Les travailleurs indépendants en début d'activité (ou les personnes qui reprennent une activité indépendante après une interruption) paient une cotisation forfaitaire de 387,95 euros par trimestre (la cotisation des primo-starters) pendant les quatre premiers trimestres au cours desquels ils sont (de nouveau) soumis à la sécurité sociale des travailleurs indépendants¹⁵⁵.

Afin de faciliter la transition entre une période d'incapacité de travail et une reprise (partielle) d'une activité indépendante, le conseil des ministres a décidé que les personnes dans cette situation¹⁵⁶ pourront demander à leur caisse d'assurances sociales de leur appliquer la cotisation forfaitaire des primo-starters, à partir de 2023. Pour bénéficier de cette mesure, ils doivent avoir été en incapacité de travail pendant au moins deux trimestres consécutifs. L'Inasti estime le coût (perte de cotisations) à 6,2 millions d'euros.

¹⁵⁵ Article 12, § 1^{er} bis, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants.

¹⁵⁶ Les travailleurs indépendants qui sont autorisés à exercer une activité pendant la période d'incapacité de travail et ceux qui reprennent leur activité après une période d'incapacité de travail ou d'invalidité

PARTIE III**Dépenses de l'Entité I****CHAPITRE I****Aperçu général du budget général des dépenses****1 Introduction**

L'exposé général présente l'évolution des crédits entre l'année 2022 et 2023. Les montants indiqués pour l'année 2022 prennent en compte l'augmentation des crédits adoptés lors du quatrième ajustement d'octobre 2022¹⁵⁷. Par contre, les tableaux budgétaires¹⁵⁸ ne présentent que les crédits adoptés lors du contrôle budgétaire d'avril 2022.

En 2023, les crédits de liquidation s'élèvent à 120,6 milliards d'euros, soit une augmentation de 987,7 millions d'euros (+0,8 %) par rapport au quatrième ajustement 2022.

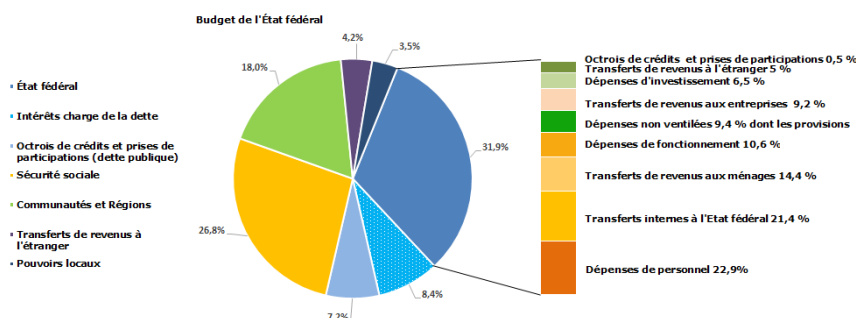
Les dépenses totales augmentent de 9,9 milliards d'euros (+12,1%) entre le contrôle budgétaire 2022 et le budget initial 2023.

¹⁵⁷ Doc. parl. Chambre 55 2930/001, pages 104 et 105.

¹⁵⁸ Doc. parl. Chambre 55 2932/001, pages 175 à 492.

2 Budget général des dépenses pour l'année 2023 suivant la classification économique

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



Les crédits de liquidation inscrits au budget général des dépenses s'élèvent, hors amortissement de la dette publique, à 96,9 milliards d'euros. Ils se répartissent entre les transferts vers la sécurité sociale (26 milliards d'euros, 26,8%), les communautés et régions (17,4 milliards d'euros, 18%), le paiement des charges d'intérêts de la dette publique (8,1 milliards d'euros, 8,4%), les octrois de crédits et prises de participations (7 milliards d'euros, 7,2%), les transferts de revenus à l'étranger (4,1 milliards d'euros, 4,2%) et les pouvoirs locaux (3,4 milliards d'euros, 3,5%).

Les moyens destinés à l'État s'élèvent quant à eux à 30,9 milliards d'euros (31,9%). Pour plus d'une moitié, ils se composent de transferts vers les organismes et institutions du pouvoir fédéral (6,6 milliards d'euros), les ménages (4,5 milliards d'euros), les entreprises (2,9 milliards d'euros), et l'étranger (1,6 milliard d'euros).

Les moyens restant à l'État pour couvrir les dépenses de son administration s'élèvent à 15,3 milliards d'euros, dont :

- 7 milliards d'euros pour les dépenses de personnel ;
- 3,2 milliards d'euros pour les dépenses de fonctionnement ;
- 2,9 milliards d'euros pour les dépenses non-ventilées (dont les provisions) ;
- 2 milliards d'euros pour les dépenses d'investissement ;
- 165,7 millions d'euros pour l'octroi de crédits et prises de participations ;
- 535 milliers d'euros pour les charges d'intérêt hors dette publique.

L'évolution des dépenses primaires est abordée au point suivant.

3 Aperçu selon l'approche fonctionnelle des dépenses primaires

3.1 Aperçu global des dépenses

Les prévisions du budget économique de septembre 2022 indiquent que l'inflation pour l'année 2022 devrait s'élever à 9,4% et à 6,5 % en 2023.

La présentation des dépenses met en perspective l'évolution des crédits pour l'année 2022 et ceux de l'année 2023. Elle est réalisée en comparant les crédits adoptés lors du contrôle budgétaire d'avril 2022 et le projet de budget initial 2023. Elle tient compte également du quatrième ajustement 2022 voté en octobre 2022, lequel augmente les crédits de liquidation de 1,8 milliards d'euros.

Les dépenses totales¹⁵⁹ augmentent de 9,9 milliards d'euros (+12,1%) en 2023. Les charges d'intérêts (8,1 milliards d'euros) sont de nouveau en augmentation (+ 24,4%), après plusieurs années de taux bas.

¹⁵⁹ Hors amortissement de la dette publique, rachat de titres et démonétisation.

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2023/84

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

Présentation fonctionnelle	Crédits de liquidation				
	Contrôle budgétaire 2022	Situation au 27 octobre 2022	Initial 2023	Variation INI / contrôle budgétaire	Variation INI / Octobre
	(1)	(2)	(3)	(3)/(1)	(3)/(2)
Cellule d'appui	3.464,3	3.786,3	4.402,0	27,1%	16,3%
1 Personnel	160,9	160,9	172,7	7,3%	7,3%
2 Fonctionnement	241,9	241,9	296,3	22,5%	22,5%
3 Investissements	69,2	69,2	74,0	7,0%	7,0%
4 Dotations et subsides	1.188,6	1.188,6	1.229,1	3,4%	3,4%
7 Dépenses non ventilées	1.803,7	2.125,7	2.629,8	45,8%	23,7%
Cellule d'autorité	15.607,7	15.634,8	15.882,2	1,8%	1,6%
1 Personnel	6.163,8	6.163,3	6.435,2	4,4%	4,4%
2 Fonctionnement	2.854,1	2.873,1	2.600,9	-8,9%	-9,5%
3 Investissements	1.632,9	1.635,4	1.923,4	17,8%	17,6%
4 Dotations et subsides	4.483,5	4.483,5	4.703,8	4,9%	4,9%
5 Charges d'intérêts	0,3	0,3	0,4	15,4%	15,4%
6 Octroi de crédits et prises de participations	415,7	415,7	165,3	-60,2%	-60,2%
7 Dépenses non ventilées	57,4	63,4	53,3	-7,1%	-15,9%
Cellule sociale	29.269,4	29.338,8	32.547,5	11,2%	10,9%
1 Personnel	218,1	218,3	229,3	5,1%	5,0%
2 Fonctionnement	616,3	619,6	199,9	-67,6%	-67,7%
3 Investissements	4,2	4,2	18,1	334,2%	334,2%
4 Dotations et subsides	27.380,9	27.446,7	31.891,9	16,5%	16,2%
7 Dépenses non ventilées	1.050,0	1.050,0	208,2	-80,2%	-80,2%
Cellule économique	6.215,0	7.599,9	7.658,2	23,2%	0,8%
1 Personnel	215,5	215,5	226,8	5,2%	5,2%
2 Fonctionnement	130,7	130,7	123,0	-5,9%	-5,9%
3 Investissements	4,9	4,9	4,8	-0,5%	-0,5%
4 Dotations et subsides	5.863,5	7.248,4	7.303,1	24,6%	0,8%
5 Charges d'intérêts	0,2	0,2	0,2	0,0%	0,0%
6 Octroi de crédits et prises de participations	0,3	0,3	0,3	0,0%	0,0%
Sections budgétaires spécifiques	20.757,0	20.757,0	23.112,9	11,3%	11,3%
1 Personnel	17,9	17,9	17,7	-0,6%	-0,6%
2 Fonctionnement	42,9	42,9	43,1	0,4%	0,4%
3 Investissements	0,2	0,2	0,2	27,5%	27,5%
4 Dotations et subsides	19.493,2	19.493,2	21.195,6	8,7%	8,7%
6 Octroi de crédits et prises de participations	1.202,9	1.202,9	1.856,3	54,3%	54,3%
Dépenses primaires	75.313,5	77.116,8	83.602,8	11,0%	8,4%
18/33/51 - Charges d'intérêt de la dette publique	6.536,6	6.536,6	8.133,2	24,4%	24,4%
Dépenses totales	81.850,1	83.653,4	91.736,0	12,1%	9,7%
Dépenses de la dette publique	35.940,7	35.940,7	28.845,9	-19,7%	-19,7%
33/51 Amortissement de la dette publique	31.406,3	31.406,3	23.712,8	-24,5%	-24,5%
51 Rachat de titres	4.514,4	4.514,4	5.113,1	13,3%	13,3%
18 Démonétisation	20,0	20,0	20,0	0,0%	0,0%
Dépenses totales, y compris les amortissements de la dette et le rachat de titres	117.790,8	119.594,1	120.581,9	2,4%	0,8%

Source Cour des comptes

3.2 Évolution des dépenses primaires (en liquidation)

Les comparaisons ci-dessous se font entre le budget initial 2023 et le contrôle budgétaire d'avril 2022 sauf mention contraire.

Les dépenses primaires augmentent de 11 %

Selon l'approche méthodologique de la Cour des comptes, les dépenses primaires de l'année 2023 sont estimées à 83,6 milliards d'euros. Le gouvernement les estime pour sa part à 81,8 milliards d'euros¹⁶⁰. Cette différence résulte principalement de la prise en compte par la Cour de dépenses connexes à la gestion de la dette, alors que le gouvernement fédéral les considère comme propres à cette gestion (1,9 milliard d'euros).

À l'inverse, les charges d'intérêts et amortissements de capital des emprunts SNCB et Infrabel (54,6 millions d'euros), inscrits au SPF Mobilité et Transports, n'entrent pas dans la détermination des dépenses primaires réalisée par la Cour des comptes. Ils sont intégrés respectivement dans les charges d'intérêts de la dette publique et dans les dépenses de la dette publiques.

Les dépenses primaires inscrites dans le budget général des dépenses 2023 initial augmentent de 8,3 milliards d'euros (11%) par rapport aux crédits adoptés¹⁶¹ lors du contrôle budgétaire 2022.

Cette augmentation s'inscrit dans l'évolution des crédits durant l'année 2022, lesquels ont augmenté de 1,8 milliard d'euros par suite de l'adoption du quatrième ajustement. Ce dernier concerne principalement les aides énergie¹⁶² (1,4 milliard d'euros attribués à la Creg) et l'adaptation des provisions (322 millions d'euros).

Par rapport au quatrième ajustement, les dépenses primaires 2023 augmentent de 6,5 milliards d'euros (8,4%).

3.3 Évolution des charges d'intérêts de la dette de la dette publique

Les charges d'intérêts augmentent de 24,4 %

Les crédits pour les charges d'intérêts de la dette publique n'ont pas été adaptés lors du quatrième ajustement. Ils sont inscrits essentiellement à la section de la dette publique (8,1 milliards d'euros en 2023) et augmentent de 1,6 milliard d'euros par rapport au contrôle budgétaire (6,5 milliards d'euros).

Entre-temps, le gouvernement a réévalué les charges d'intérêts de la dette publique pour l'année 2022, lesquelles s'élèvent désormais à 6,9 milliards d'euros.

Cette évolution est essentiellement due à l'augmentation des taux d'intérêt et à la dégradation du solde de financement.

La Cour des comptes fait remarquer que ces prévisions s'appuient sur les hypothèses de solde de financement et de taux d'intérêt retenues par le comité de monitoring en septembre 2022, soit un taux moyen des intérêts de la dette à 10 ans de 3,05% et de 1,94% sur 4 mois. Il n'est donc pas exclu que les crédits prévus pour la couverture des charges d'intérêt soient revus à la hausse à l'occasion du prochain contrôle budgétaire. L'exposé général indique à cet égard

¹⁶⁰ .

¹⁶¹ Y compris les amendements.

¹⁶² Pour plus d'informations, voir la partie I-Chapitre 1-point 3.

qu'une augmentation de la courbe des taux d'intérêt de 100 points de base (1%) représenterait un surcoût budgétaire de 660 millions d'euros en 2023.

3.4 Analyse des dépenses primaires

Les dotations et subsides augmentent de 7,9 milliards d'euros

L'augmentation des dotations et des subsides est particulièrement marquée au sein des cellules sociale (4,5 milliards d'euros) et économique (1,4 milliard d'euros) ainsi qu'au sein des sections spécifiques (1,7 milliard d'euros).

Au sein de la cellule sociale, les augmentations de crédits les plus importantes ont trait aux dotations et subsides à la sécurité sociale et principalement :

- les dotations d'équilibre (+2,3 milliards d'euros pour les travailleurs salariés et +363,2 millions d'euros pour les travailleurs indépendants) ;
- la subvention aux soins de santé (+45 millions d'euros) ;
- les pensions du secteur public (+1,1 milliard d'euros) et HR-Rail (+83 millions d'euros) ;
- la subvention générale des travailleurs (+251,2 millions d'euros pour les salariés et +42,1 millions d'euros pour les travailleurs indépendants).

Outre ces transferts, des moyens supplémentaires ont été octroyés pour la garantie de revenu aux personnes âgées (+104,2 millions d'euros), les indemnités aux personnes handicapées (+188,5 millions d'euros), le financement des CPAS pour les revenus d'intégration (77,8 millions d'euros) et l'aide médicale urgente (+14,2 millions d'euros).

À l'inverse, la subvention à l'ONVA pour la crise de la covid-19 a été diminuée de 107,1 millions d'euros.

Au sein de la cellule économique, le subventionnement de la Creg pour la « prime chauffage » augmentent de 927,3 millions d'euros et les moyens du fonds mazout de 95 millions d'euros.

À l'inverse, les crédits pour l'élargissement du tarif social et les mesures d'aides supplémentaires diminuent de 109 millions d'euros.

Le subventionnement de plusieurs organismes externes par le SPF Économie a été revu à la hausse et plus particulièrement celui de l'IRE pour le traitement de l'uranium enrichi (+30,2 millions d'euros).

Les moyens inscrits au SPF Mobilité et Transports au profit des entreprises ferroviaires contribuent également à la hausse des subsides en 2023. Cette augmentation porte plus particulièrement sur la contribution pour le transport de voyageurs par la SNCB (+148,1 millions d'euros), la subvention d'exploitation variable de la SNCB (+113,3 millions d'euros) et la contribution pour l'infrastructure ferroviaire au profit d'Infrabel (+102,2 millions d'euros).

Enfin, le financement des entités fédérées augmente de 1,7 milliard d'euros tandis que celui de l'Union européenne diminue de 82,3 millions d'euros.

Les investissements progressent de 309 millions d'euros

La principale augmentation des crédits d'investissement concerne la cellule d'autorité (+290,5 millions d'euros).

Parmi cette cellule, la Défense connaît une augmentation des crédits d'investissement de 272,3 millions d'euros, dont principalement 197,1 millions d'euros pour le renouvellement de l'équipement courant et 74,4 millions d'euros pour le renouvellement de l'infrastructure.

La police fédérale voit ses crédits d'investissement augmenter de 32,2 millions d'euros, dont 19 millions pour le matériel non-informatique et 13,2 millions pour le matériel informatique.

Par contre le SPF Finances connaît une diminution de ses investissements de 19,4 millions d'euros.

Les dépenses de personnel augmentent de 305,5 millions d'euros

Les crédits de personnel sont portés à 7,1 milliards d'euros pour l'année 2023, ce qui représente une augmentation de 305,5 millions d'euros par rapport au contrôle budgétaire d'avril 2022.

Cette augmentation résulte de l'adaptation des prévisions à l'inflation et autres principes d'élaboration du budget¹⁶³ (+374,1 millions d'euros) conjuguée à l'application d'une économie linéaire (-68,6 millions d'euros).

L'augmentation s'applique avant tout à la cellule d'autorité (+271,3 millions d'euros) et plus particulièrement au SPF Justice (+107,0), à la Défense (+78,8 millions d'euros), à la police fédérale (+39,6 millions d'euros) et au SPF Intérieur (+32,6 millions d'euros).

Les dépenses de fonctionnement diminuent de 622,6 millions d'euros

La diminution de 622,6 millions des dépenses de fonctionnement entre le contrôle budgétaire d'avril 2022 et le budget initial 2023, est le résultat de variations en sens divers. Elles affectent plus particulièrement la cellule sociale (-416,4 millions d'euros) et la cellule d'autorité (-253,2 millions d'euros).

Elle s'explique plus précisément par :

- la suppression des crédits inscrits au SPF Santé publique (-413,4 millions d'euros) pour l'achat de vaccins dans le cadre de la crise covid-19 ;
- la diminution des crédits de fonctionnement de la Défense (-274,1 millions d'euros) et du SPF Justice (-14 millions d'euros) ;
- l'augmentation des crédits pour le SPF Finances (+37,2 millions d'euros).

4 Remarques particulières

Les dépenses non-ventilées

Les dépenses non-ventilées sont composées principalement des six provisions inscrites au programme 06.90.01 du budget général des dépenses (2,6 milliards d'euros) et de la provision Covid (100 millions d'euros) inscrite au programme 25.52.2.

Par rapport au contrôle budgétaire d'avril 2022, le montant global des provisions reste stable en 2023 (2,9 millions d'euros) mais avec des évolutions contrastées puisque la provision Covid diminue de 845 millions d'euros alors que les autres provisions augmentent de 825,2 millions d'euros.

¹⁶³ Circulaire relative à la préfiguration du budget initial 2023 et aux estimations pluriannuelles 2024-2027 – directives du 1^{er} avril 2022.

Conformément aux recommandations formulées antérieurement par la Cour des comptes, le gouvernement a réparti les crédits pour dépenses non ventilées en plusieurs provisions interdépartementales, en fonction de la finalité poursuivie. Outre la provision Covid et la provision index (1,7 milliard d'euros), des provisions spécifiques ont été inscrites pour le financement de certaines dépenses liées à la hausse de l'énergie (188 millions d'euros), à la présidence européenne (40 millions d'euros) et au revenu d'intégration en faveur des citoyens ukrainiens (250 millions d'euros).

La provision interdépartementale générale contient pour sa part des crédits dont le département bénéficiaire n'était pas connu au moment de l'élaboration du budget. La Cour des comptes constate cependant qu'elle contient également des crédits de 140,5 millions d'euros en faveur de Fedasil. Elle estime que l'inscription d'une provision spécifique au sein du programme 13.40.4 « Financement des communes, des régions et autres institutions » aurait permis de mieux appréhender les moyens disponibles pour la mise en œuvre de la politique gouvernementale en matière d'accueil des réfugiés.

Effort de défense

La vision stratégique pour la Défense pour la période 2023-2030 prévoit une augmentation linéaire des efforts en matière de défense tendant vers 1,54% du PIB en 2030. Cette trajectoire modifie, à partir de 2025, l'ancienne qui devait aboutir à environ 1,30 % du PIB. La vision stratégique prévoit un engagement de 11,2 milliards d'euros (en euros constants 2022) pour la réalisation des investissements en matériel majeur militaire ainsi qu'un effectif de 29.100 membres du personnel civil et militaire en 2030.

L'effort de défense total s'élève dès lors à 6,7 milliards d'euros en 2023, soit 1,16% du PIB prévu. Plus précisément, le projet de budget initial 2023 prévoit 4,9 milliards d'euros de crédits de liquidation à la section 16 - Défense nationale, soit un montant identique à celui de l'année 2022. De plus, les pensions de retraite et de survie des anciens militaires (1,6 milliard d'euros en 2023) et certaines dépenses qui, bien que payées par d'autres départements, ont un lien avec les missions de la Défense (156,6 millions d'euros) sont prises en compte en tant qu'effort de défense externe.

Pour l'année 2022, l'effort prévu lors de l'ajustement budgétaire était de 1,29% du PIB, il est actuellement de 1,18% principalement suite à une actualisation du PIB.

Par ailleurs, les effets budgétaires du plan STAR (Sécurité/Service Technologie Ambition Résilience) ne seront significatifs qu'à partir de l'année 2025. À court terme, les dépenses attendues découlant de ce plan s'élèveront à 44 millions d'euros en 2023 et 205 millions en 2024. Il en va de même pour le renforcement de la base industrielle et technologique dans le domaine de la sécurité et de la défense. Il a pour objet de développer les activités industrielles en matière militaire pour un montant total de 1,8 milliard d'euros d'ici 2030, mais ne devrait impacter le budget qu'à partir de 2026.

Investissements

Les pouvoirs publics belges se sont donnés comme objectif commun de porter leurs dépenses d'investissement à 4% du PIB d'ici 2030. Selon la clé de répartition convenue, les dépenses d'investissement de l'entité I doivent s'élever, à terme, à 0,7% du PIB.

Sur la base des informations contenues dans l'exposé général, les dépenses d'investissement de l'entité I passeront, de 0,6% en 2019 à 0,8% du PIB (4,7 milliards d'euros) en 2023. Elles devraient continuer à croître et représenter 1% de celui-ci à partir de 2025.

Ces dépenses d'investissement ont été déterminées en partant du total des crédits d'investissement inscrits au budget général des dépenses (2,0 milliards d'euros en liquidation). À titre principal, ces crédits sont repris à la section 16 - Défense nationale (1,7 milliard d'euros¹⁶⁴). Les autres crédits d'investissement non militaires (275,5 millions d'euros) sont essentiellement repris aux sections 12 - SPF Justice (91,7 millions d'euros), 17 - Police fédérale, 18 - SPF Finances (36,2 millions d'euros), et 06 - SPF Stratégie et appui (33,6 millions d'euros).

La Cour des comptes rappelle que, pour répondre à son objectif général, le gouvernement fédéral a adopté plusieurs plans à portée pluriannuelle. Outre le recours au Fonds de relance et de résilience européen (voir partie I de ce rapport), il a décidé d'un Plan national de relance et de transition (1 milliard d'euros pour 2022 à 2024), d'un Plan PRR+ (328 millions d'euros) et d'un Plan pour la transition énergétique (1 milliard d'euros). La Cour n'a pas obtenu d'information sur le montant total des crédits destinés à réaliser ces plans en 2023, pas plus que sur leur répartition au sein du budget.

Pour ce qui concerne l'emploi des sommes à percevoir du Fonds européen pour la relance et la résilience, la Cour des comptes constate que les crédits inscrits au programme 06.41.1 « Plan pour la Reprise et la Résilience » du budget général des dépenses s'élèvent à 265,4 millions d'euros en engagement et à 312,9 millions en liquidation. Par ailleurs, une disposition légale (2.06.9) du projet de budget général des dépenses autorise le gouvernement à engager des dépenses à hauteur de 300 millions d'euros en 2023, préalablement à la réception des subsides prévus. Le même article autorise également une position débitrice en liquidation à hauteur de 400 millions d'euros¹⁶⁵.

Outre les moyens indiqués ci-dessus, l'exposé général reprend comme dépenses d'investissement celles des organismes d'intérêt public et plus particulièrement celles de la Régie des bâtiments et d'Infrabel (1,2 milliard d'euros).

L'exposé général reprend pour la détermination de la formation brute de capital diverses opérations « d'activation » (au sens de l'ICN) pour un montant de 1,1 milliard d'euros¹⁶⁶. Il comprend également les aides à l'investissement, au profit essentiellement de la SNCB (755 millions d'euros).

Le total ainsi obtenu (4,7 milliards d'euros en 2023) n'intègre pas les dépenses prévues au cours de cette période pour le financement des DBFM¹⁶⁷ lesquels croîtront de manière importante entre 2023 et 2027 (93,4 millions d'euros en 2024 et 104,3 millions d'euros à l'horizon 2027). Il tient compte par contre de l'autorisation accordée à Infrabel de conclure un emprunt d'un milliard d'euros auprès de la Banque européenne d'investissement.

¹⁶⁴ Des crédits de 36,1 millions d'euros sont par ailleurs inscrits pour les travaux réalisés au Shape-village.

¹⁶⁵ La justification de la disposition légale mentionne une *autorisation d'engagement* alors que cette même disposition légale parle d'une *position débitrice* de 300 millions d'euros.

¹⁶⁶ On entend par « activation » l'opération comptable qui consiste à qualifier d'immobilisations incorporelles certains frais de recherche et de développement.

¹⁶⁷ Le gouvernement prend en considération ce financement bien que la technique du DBFM n'ait pas pour conséquence d'accroître le patrimoine de l'État.

5 Sections du budget général des dépenses

5.1 Section 02 – SPF Chancellerie du Premier Ministre

En tant que pays hôte de l'Otan, la Belgique met depuis 1967 des bâtiments à la disposition du personnel employé au centre de commandement militaire de l'Otan à Casteau. Comme les logements ne répondent plus aux normes actuelles, il a été décidé de démolir et de reconstruire le Shape village.

Le crédit de liquidation inscrit au budget 2023¹⁶⁸ (35,6 millions d'euros) augmente de 9 millions d'euros par rapport au budget ajusté 2022 (26,6 millions d'euros¹⁶⁹), à la suite de la hausse des prix des matériaux de construction et des salaires, ce qui se traduit par des révisions de prix.

Au vu de la dernière estimation de l'adjudicataire qui prévoit un coût de 42 millions d'euros en 2023, le crédit risque toutefois d'être insuffisant.

5.2 Section 12 – SPF Justice

5.2.1 Division organique 12.51 – Direction générale Établissements pénitentiaires

L'accord de gouvernement prévoit le développement de projets de détention à échelle réduite pour préparer la réintégration des détenus. Les maisons de détention, associées aux maisons de transition, répondent à cet objectif.

Maisons de détention

Les dispositions réglant l'exécution des peines de prison de moins de trois ans prévues dans la loi relative au statut juridique externe¹⁷⁰ sont entrées en vigueur le 1^{er} septembre 2022. Les peines de prison allant de deux à trois ans sont exécutées et celles de moins de deux ans seront mises à exécution à partir du 1^{er} septembre 2023. L'exécution des peines de courte durée aura lieu le plus possible au sein de maisons de détention.

Le conseil des ministres du 29 octobre 2021 a décidé de créer 720 places dans des maisons de détention, prévoyant au minimum une maison de détention ayant une capacité de 20 à 60 places par province. Les coûts d'exploitation sont à la charge du SPF Justice et les coûts relatifs au bâtiment à celle de la Régie des bâtiments.

Le conseil des ministres du 21 janvier 2022 a approuvé l'incidence budgétaire du déploiement des maisons de détention. Le budget a été estimé à 10,8 millions d'euros pour 2022, 31,6 millions d'euros pour 2023 et 40,5 millions d'euros pour 2024. Les moyens pour 2022 ont été inscrits dans le deuxième ajustement du budget et revus à la hausse lors du troisième ajustement du budget via des reventilations internes¹⁷¹ (voir le tableau ci-dessous).

¹⁶⁸ AB 02.36.12.72.00.03.

¹⁶⁹ Un montant de 21,8 millions d'euros avait été liquidé au 11 novembre 2022.

¹⁷⁰ Loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine.

¹⁷¹ Lors du contrôle budgétaire 2022, la Cour des comptes avait constaté qu'à la suite d'un retard lors des phases de recherche de sites et de bâtiments, le nombre de places prévues pour 2022 était inférieur au nombre estimé.

Tableau – Crédits alloués pour les maisons de détention au cours des années 2022 à 2024 (en millions d'euros)

Budget	Libellé	2022	2023	2024
Deuxième ajustement du budget 2022	Plan fédéral de redémarrage et de transition (montant total : 18 millions d'euros)	+10,8	+6,9	+0,3
Troisième ajustement du budget 2022	Reventilation du programme 12.56.1 – Aide juridique (1)	+14,3	+14,3	+14,3
	Reventilation du programme 12.56.05 – Appui à la perception des amendes routières		+15,9	+15,9
Crédits totaux alloués dans le budget		25,1	37,1	30,5

(1) Octroi en 2023 et 2024, moyennant une évaluation des crédits nécessaires pour l'aide juridique lors du contrôle budgétaire 2023.

Source : Cour des comptes

En raison du retard enregistré dans la recherche de sites et de bâtiments, le déploiement prévu ne pourra pas être respecté et le nombre de places réalisées en 2022 sera inférieur aux estimations. Le conseil des ministres du 18 octobre 2022 a décidé de bloquer les crédits du plan fédéral de redémarrage et de transition qui ne seront pas utilisés en 2022 (8,8 millions d'euros) et de les reporter à 2023. Les crédits qui ont été alloués via une reventilation interne lors du troisième feuillet d'ajustement 2022 (14,3 millions d'euros) ne seront pas non plus utilisés.

À la suite de ce report, le budget pour les maisons de détention s'élève à 45,9 millions d'euros en 2023. D'après le SPF Justice, ce crédit est suffisant pour couvrir les besoins.

Comme la recherche de sites adéquats et de bâtiments immédiatement fonctionnels reste difficile, le conseil des ministres du 20 juillet 2022 a aussi décidé de recourir à des unités modulaires. D'après le SPF Justice, les besoins en crédits pour les années 2023 et suivantes seront actualisés d'ici le contrôle budgétaire 2023.

Maisons de transition

Une maison de transition est un projet à petite échelle comprenant environ 15 places et qui donne l'occasion à certains détenus de passer la fin de leur détention dans une infrastructure adaptée. Dans ce cadre, ils sont accompagnés et encadrés pour préparer au mieux leur retour dans la société.

Le conseil des ministres du 11 juin 2021 a approuvé le budget pour 100 places dans des maisons de transition. Celles-ci devraient en principe être réalisées à partir de 2023. Le présent projet de budget prévoit des crédits d'engagement de 6,7 millions d'euros et des crédits de liquidation de 6,9 millions d'euros¹⁷².

initialement (Chambre, DOC 55 2642/002, Commentaires et observations sur les projets de budget ajusté de l'État pour l'année budgétaire 2022, p. 67-68).

¹⁷² Allocations de base 12.51.72.31.32.01 et 12.51.72.33.00.08.

La recherche de candidats pour exploiter les maisons de transition accuse aussi du retard. Le SPF Justice a lancé un troisième appel le 2 septembre 2022. Actuellement, une seule maison de transition est opérationnelle à Malines (15 places). Le SPF Justice estime que 61 places seront probablement réalisées en 2023, de sorte que les crédits inscrits au budget sont sans doute trop élevés. Il n'est pas encore possible de faire d'autres estimations pour 2024.

5.2.2 Programme 12.51.7 – Redevances pour les nouveaux établissements et centres

Le programme 12.51.7 contient les crédits pour les redevances prévues dans les contrats DBFM pour l'utilisation des établissements pénitentiaires et des centres de psychiatrie légaux (CPL). Des crédits respectivement de 16,5 millions d'euros et 24,8 millions d'euros ont été prévus à cet effet en 2023¹⁷³. Ces crédits correspondent à ceux du contrôle budgétaire 2022.

En raison d'un manque de clarté quant à l'indice à utiliser et aux montants contractuels pour les nouvelles prisons, aucun crédit supplémentaire n'a été alloué lors de la concertation bilatérale. Or, le SPF Justice estime le coût des redevances à 37,5 millions d'euros pour les établissements pénitentiaires et à 27,2 millions d'euros pour les CPL.

Les crédits inscrits actuellement ne sont peut-être pas suffisants pour respecter l'ensemble des obligations. Le département précise que le dossier sera examiné lors du contrôle budgétaire 2023.

5.2.3 Programme 12.56.0 - Frais de justice en matière pénale

Le crédit de liquidation prévu dans le budget initial 2023 pour les frais de justice¹⁷⁴ (98,7 millions d'euros) diminue de 5,4 millions d'euros par rapport au budget 2022 (104,1 millions d'euros).

La rémunération des prestations effectuées à la demande des autorités judiciaires est indexée au mois de janvier de chaque année¹⁷⁵. En raison de l'inflation actuelle élevée, on s'attend à une forte augmentation en 2023.

Tableau – Évolution de l'indexation

Année	Pourcentage	Date de publication au Moniteur belge
2020	0,7 %	31 janvier 2020
2021	0,9 %	29 janvier 2021
2022	3,9 %	25 janvier 2022
2023	+/-11,0 %	

Source : Cour des comptes

Des crédits supplémentaires n'ont toutefois pas été accordés pour faire face à cette augmentation (environ 9,8 millions d'euros). Le dossier sera réexaminé lors du contrôle budgétaire 2023.

¹⁷³ Allocations de base 12.51.71.12.11.35 et 12.51.71.12.11.36.

¹⁷⁴ Allocation de base 12.56.03.12.11.40.

¹⁷⁵ Loi du 23 mars 2019 concernant les frais de justice en matière pénale et les frais assimilés et insérant un article 648 dans le code d'instruction criminelle (article 9) et arrêté royal du 15 décembre 2019 fixant l'organisation des bureaux des frais de justice de l'arrondissement, ainsi que la procédure d'attribution, de vérification, de paiement et de recouvrement des frais de justice en matière pénale et des frais assimilés (articles 28-30).

5.3 Section 13 – SPF Intérieur

5.3.1 Organes de gestion – nouvelle division organique DG ISD

Ces dernières années, le SPF Intérieur a été victime à plusieurs reprises de cyberattaques sophistiquées de grande ampleur.

Avec la création de la Direction générale de l'innovation et des solutions digitales (DG ISD), le SPF vise à rationaliser ses services informatiques en une nouvelle organisation centrale afin d'accroître la sécurité et la qualité de leurs prestations¹⁷⁶.

Pendant le conclave budgétaire du 18 octobre 2022, le gouvernement a concrétisé la création de cette nouvelle direction générale d'un point de vue budgétaire par le biais de la nouvelle division organique 75, qui centralise les crédits informatiques existants. Il en découle une redistribution des crédits existants (à hauteur de 9,5 millions d'euros)¹⁷⁷, neutre sur le plan budgétaire, vers cette nouvelle division organique.

Cette redistribution ne permet toutefois pas de libérer un budget supplémentaire pour poursuivre la reconstruction de systèmes informatiques plus sûrs au SPF Intérieur (projet Greenfield/Innards). Dans sa note de politique générale relative à l'année budgétaire 2022, la ministre de l'Intérieur a pourtant estimé qu'il était essentiel de réformer l'environnement informatique du département et de le rendre plus résistant¹⁷⁸.

Dans le cadre du projet Innards, le gouvernement a prévu dans le budget initial 2022 un montant unique de 6,5 millions d'euros de crédits d'investissement supplémentaires¹⁷⁹. Ceux-ci concernaient essentiellement des frais de consultance, un nouveau logiciel de sécurité et du matériel destiné aux serveurs, des formations et de nouveaux contrats de maintenance.

L'administration estime le coût total de la reconstruction du système informatique à 35 millions d'euros (en particulier pour les dépenses de fonctionnement informatiques), répartis sur la période 2021-2026 (voir le tableau ci-dessous). Elle estime le coût pour 2023 à 7,6 millions d'euros et considère également que le crédit pour 2022 pourrait ne pas être suffisant.

¹⁷⁶ L'arrêté royal du 26 avril 2022 modifiant l'arrêté royal du 14 janvier 2002 portant création du Service public fédéral Intérieur définit plus en détail les missions de ce service.

¹⁷⁷ Dont 6,5 millions d'euros de crédits de personnel, 0,2 million d'euros de dépenses de fonctionnement générales, 2,2 millions d'euros de dépenses de fonctionnement informatiques et 0,5 million d'euros de crédits d'investissement informatiques.

¹⁷⁸ Doc. parl., Chambre, DOC 55 2294/018, Note de politique générale Intérieur, p. 45.

¹⁷⁹ Conclave budgétaire du 18 octobre 2021 – allocation de base 13.21.01.12.11.04 « Dépenses diverses de fonctionnement relatives à l'informatique ».

Tableau – Aperçu du coût estimé du projet Innards (en millions d'euros)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Total
Estimation	6,2	7,4	7,6	5,6	4,5	3,7	35
Réalisation	6,2						

Sources : SPF Intérieur et Cour des comptes

5.3.2 Programme 13.40.4 – Financement d'autres institutions

Le projet de budget général des dépenses 2023 du SPF Intérieur prévoit pour Fedasil une dotation de 541,9 millions d'euros¹⁸⁰. En outre, un montant de 140,5 millions d'euros a été prévu pour cet organisme dans la provision interdépartementale générale.

Le projet de budget 2023 de Fedasil présente un montant de dotations à recevoir identique à celui repris dans le budget général des dépenses du SPF Intérieur. La justification du budget initial 2023 de Fedasil ne contient toutefois pas de chiffres relatifs aux moyens à octroyer à partir de la provisions précitée¹⁸¹.

Fedasil reçoit également des moyens européens du fonds Amif, inscrits dans le budget général des dépenses du SPF Intérieur¹⁸². Ce montant doit encore être fixé.

Par conséquent, la Cour des comptes constate que les moyens repris dans le budget général des dépenses pour Fedasil n'ont pas encore été intégralement chiffrés dans le budget de cette dernière. Elle n'est dès lors pas en mesure de vérifier si les moyens prévus dans la provision interdépartementale générale suffiront à couvrir une modification des effets-volume. Cette observation est également valable pour le financement des dépenses à partir du fonds Amif.

5.4 Section 17 – Police fédérale

Politique nouvelle

Le conseil des ministres du 23 octobre 2020 a décidé de renforcer la Police fédérale et d'augmenter structurellement les crédits de 310 millions d'euros entre 2021 et 2024, dont 50 millions d'euros en 2021, 70 millions d'euros en 2022, 90 millions d'euros en 2023 et 100 millions d'euros en 2024. Dans l'attente d'un accord sur la répartition des moyens, ces derniers avaient été repris dans la provision interdépartementale « Politique nouvelle ». Dès qu'un accord serait conclu concernant leur répartition, ces moyens devaient être repris dans l'estimation de base.

Les conseils des ministres des 24 juin et 16 juillet 2021 ont approuvé les projets et la répartition des crédits pour l'année 2021. Le crédit provisionnel 2021 a été intégralement alloué aux besoins de fonctionnement et d'investissement.

¹⁸⁰ Allocation de base 13.40.42.41.40.44. Fedasil est un organisme administratif public à gestion ministérielle (OAP GM).

¹⁸¹ Doc. parl., Chambre, DOC55 2933/007, p223-224.

¹⁸² Programme 13.71 – Fonds européen fédéral pour l'asile et la migration (Amif), programmation 2021-2027..

Le 17 juin 2022, le conseil des ministres a approuvé la répartition de la plupart des crédits inscrits dans la provision « Politique nouvelle » pour 2022 et 2024. L'affectation de ces crédits est reprise dans l'estimation de base à partir de 2023. Une partie limitée des crédits prévus demeure encore dans la provision¹⁸³.

En 2022, 2023 et 2024, respectivement 34 millions d'euros (49 %), 65 millions d'euros (76 %) et 79 millions d'euros (80 %) du crédit provisionnel sont destinés à couvrir des besoins en personnel.

Le conseil des ministres du 17 juin 2022 a en effet décidé de remplacer tous les départs et de renforcer en outre la capacité de personnel à concurrence de 390 collaborateurs¹⁸⁴. Ainsi, le plan de personnel serait complété à concurrence d'environ 91 % d'ici fin 2024. Les coûts de personnel y afférents sont estimés à 38,8 millions d'euros en 2023 et à 56 millions d'euros en 2024.

Comme les crédits provisionnels « Politique nouvelle » sont utilisés essentiellement pour couvrir les besoins en personnel, il y a moins de marge pour les besoins de fonctionnement et d'investissement. Ainsi, la partie des crédits provisionnels attribuée à des dépenses de fonctionnement et d'investissement passe à 48 % en 2022, 22 % en 2023 et 18 % en 2024. Ce crédit avait encore été affecté intégralement à des dépenses de fonctionnement et d'investissement en 2021.

La Police fédérale travaille depuis quelques années avec un plan pluriannuel d'investissement et de fonctionnement (PPIF). Ce plan présente les besoins de la Police fédérale pour pouvoir remplir ses missions afin de contribuer à une société sûre et vivable. Le plan doit donner une image claire des dépenses prévues à court et moyen terme (5 ans) tout en priorisant les besoins et les projets suivant certains critères. Le plan présente toutefois un décalage entre les besoins et les crédits, ce qui indique un possible sous-financement structurel des moyens de fonctionnement et d'investissement.

Le conseil des ministres du 17 juin 2022 a décidé en conséquence de lancer un exercice de rationalisation en vue d'une organisation plus efficiente et efficace de la Police fédérale. Un premier rapport est attendu fin 2022.

5.5 Section 33 - SPF Mobilité et Transports

Programme 33.53.5 – Fonds concernant l'application maritime et marine

Le fonds concernant l'application maritime et marine¹⁸⁵ doit améliorer le contrôle du respect du code de la navigation et des lois sur la navigation.

Les recettes du fonds proviennent en partie (30 %) des produits des amendes applicables en cas d'infractions au code de la navigation et aux lois sur la navigation. Les dépenses autorisées

¹⁸³ En 2022, 3 % du crédit alloué à la politique nouvelle et, en 2023 et 2024, 2 % à chaque fois.

¹⁸⁴ Dont 195 collaborateurs pour la Police judiciaire (DGJ), 45 collaborateurs pour le Commissariat général (CG) et 150 collaborateurs pour la Police administrative (DGA). Ainsi, le plan de personnel serait complété à concurrence d'environ 91 % d'ici fin 2024.

¹⁸⁵ Créé par la loi du 13 octobre 2022 modifiant le code belge de la navigation concernant la sûreté maritime (article 24).

peuvent uniquement concerner des frais de fonctionnement : l'achat de matériel (y compris informatique), la réalisation d'études et de campagnes de sensibilisation et la fourniture de services.

La Cour des comptes constate que le fonds n'est pas repris dans le relevé des fonds budgétaires organiques¹⁸⁶. Le projet de budget des voies et moyens 2023 n'attribue aucune recette à ce fonds¹⁸⁷. Le programme 33.53.5 ne mentionne pas non plus de montant de crédits de dépenses variables aux allocations de base concernées¹⁸⁸. La justification¹⁸⁹ ne fournit pas d'explication à ce sujet.

¹⁸⁶ Tableau 2 - « Estimation des moyens des fonds budgétaires organiques » du budget général des dépenses.

¹⁸⁷ Article 38.10 03.

¹⁸⁸ Allocations de base 33.53.50.12.11.01, 33.53.50.12.11.04, 33.53.50.74.22.01 et 33.53.50.74.22.04.

¹⁸⁹ Chambre, DOC 55 2933/017, *Justification du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2023 – SPF Mobilité et Transports*, p. 257-259.

CHAPITRE II

Dépenses de la sécurité sociale

1 Évolution générale des dépenses

Les dépenses consolidées de la sécurité sociale (Gestion globale des travailleurs salariés, Gestion globale des indépendants, Inami-Soins de santé, régimes hors Gestion globale et régime des pensions publiques) sont estimées à 133.958,3 millions d'euros à l'initial 2023 (+8,9%, +10.950,9 millions d'euros par rapport aux dépenses estimées de 2022).

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

Description	Dépenses 2021	Dépenses estimées 2022	2022-2021 (%)	Dépenses 2023	2023-2022 (%)
Prestations	105.593,2	110.481,5	4,6	122.044,8	10,5
<i>Pensions</i>	<i>51.919,8</i>	<i>57.617,2</i>	<i>11,0</i>	<i>65.060,5</i>	<i>12,9</i>
<i>Soins de santé</i>	<i>31.384,5</i>	<i>32.869,4</i>	<i>4,7</i>	<i>35.346,3</i>	<i>7,5</i>
<i>Indemnités pour incapacité de travail</i>	<i>10.733,8</i>	<i>11.984,7</i>	<i>11,7</i>	<i>13.207,7</i>	<i>10,2</i>
<i>Chômage</i>	<i>8.368,4</i>	<i>6.834,0</i>	<i>-18,3</i>	<i>6.822,0</i>	<i>-0,2</i>
<i>Droit-passerelle (indépendants)</i>	<i>2.075,5</i>	<i>102,7</i>	<i>-95,1</i>	<i>17,2</i>	<i>-83,3</i>
<i>Autres prestations</i>	<i>1.111,2</i>	<i>1.073,5</i>	<i>-3,4</i>	<i>1.129,8</i>	<i>5,2</i>
<i>Non réparti : enveloppe bien-être 2023</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>		<i>461,4</i>	
Frais de gestion et de paiement	2.427,6	2.564,5	5,6	2.622,0	2,2
Autres dépenses	9.227,1	9.961,5	8,0	9.291,5	-6,7
Total	117.247,9	123.007,4	4,9	133.958,3	8,9

Source : SPF Sécurité sociale (juillet 2022) et Exposé général 2023

L'évolution des dépenses de prestations, autres que celles relatives au remboursement des prestations de soins de santé, résulte de l'évolution du nombre de bénéficiaires, de l'impact sur les dépenses de 2023 des indexations successives en 2022, de l'indexation attendue des allocations 2023, et de l'incidence des mesures prises par le gouvernement. Selon les hypothèses macroéconomiques du BFP du 8 septembre 2022, trois indexations ont été prises en compte pour le budget 2023 (dépassement de l'indice pivot en décembre 2022, en février et juillet 2023, avec une adaptation des prestations le mois suivant ce dépassement).

Cependant, dans ses hypothèses du 8 novembre 2022, le BFP ne prévoit plus que deux indexations (dépassement de l'indice en novembre 2022 et en mai 2023). Ces nouvelles prévisions n'ont pas été prises en compte ni dans les chiffres estimés 2022, ni dans ceux de 2023.

Les prestations de pensions augmentent de 7.443,3 millions d'euros par rapport aux estimations pour 2022. Les pensions des travailleurs salariés (38.836,2 millions d'euros, 59,7 % des dépenses de pensions) progressent de 4.665,1 millions d'euros, surtout en raison des indexations (+2.989,3 millions d'euros) et de la hausse du nombre de bénéficiaires (+1.047,2 millions d'euros)¹⁹⁰. Dans le régime des pensions publiques (20.946,9 millions d'euros, soit 32 % des dépenses de pensions), la hausse s'élève à 2.197,5 millions d'euros, principalement à la suite des indexations (+1.732,6 millions d'euros) et l'augmentation du nombre de bénéficiaires (+367,9 millions d'euros)¹⁹¹. Quant au régime des travailleurs indépendants (5.277,4 millions d'euros, 8,1 % des dépenses), la hausse de 580,7 millions d'euros est imputable non seulement aux indexations, mais aussi aux mesures budgétaires des années précédentes, à savoir l'augmentation progressive de la pension minimum et la suppression du coefficient de correction pour les années de carrière après le 31 décembre 2020¹⁹².

Les dépenses relatives aux indemnités d'incapacité de travail sont estimées à 13.207,7 millions d'euros en 2023 (+1.223 millions d'euros, soit +10,2 % par rapport aux estimations de 2022). Les dépenses dans le régime des travailleurs salariés sont estimées à 12.395,2 millions d'euros (+1.140,9 millions d'euros, +10,1 %) et celles dans le régime des travailleurs indépendants à 812,5 millions d'euros (+82,1 millions d'euros, +11,2 %). Dans les deux régimes, cette évolution résulte surtout des indexations successives et d'une indemnité journalière moyenne plus élevée (laquelle résulte à son tour d'une augmentation des indemnités minimales d'incapacité de travail).

Les estimations de prestations de l'Onem issues de l'ONSS-Gestion globale¹⁹³ présentent une diminution de 26,1 millions d'euros et s'élèvent à 6.581,7 millions d'euros. Cette évolution s'explique principalement par l'effet volume (-436,4 millions d'euros), les mesures prises par le gouvernement dans le cadre de l'élaboration du budget 2023 (-103,5 millions d'euros, voir ci-dessous), l'indexation (+ 525 millions d'euros), et la prise en compte d'autres facteurs (- 11,2 millions d'euros).

Les dépenses pour les prestations pour soins de santé ont été fixées pour 2023 à 35.285,3 millions d'euros (+3.159,1 millions d'euros, soit +9,8 % par rapport à 2022). Cette

¹⁹⁰ Le reste de l'augmentation (+628,4 millions d'euros) est imputable à d'autres facteurs, comme l'adaptation du montant moyen des pensions utilisé dans les estimations.

¹⁹¹ Le reste de l'augmentation (+97,4 millions d'euros) est imputable à la péréquation des pensions et à l'augmentation de la pension minimum.

¹⁹² Il s'agit d'un mécanisme selon lequel les revenus professionnels à prendre en compte pour le calcul de la pension sont réduits, ce qui donne lieu à un montant de pension moins élevé. Sa suppression influence le montant des pensions qui ont pris cours au plus tôt le 1^{er} janvier 2022. D'après l'Inasti, cela entraînera 2 millions d'euros de dépenses supplémentaires en 2023.

¹⁹³ Les prestations hors Gestion globale concernent principalement les prestations d'interruption de carrière (216,5 millions d'euros prévus au budget initial 2023).

hausse est essentiellement due à l'indexation (2.431,6 millions d'euros, soit +2.004,9 millions d'euros par rapport à l'indexation en 2022).

Les dépenses relatives au droit passerelle diminuent de 85,4 millions d'euros. Les mesures portant sur le droit passerelle temporaire dans le cadre de la crise de la covid-19 ont été levées au 1^{er} juillet 2022, à l'exception de la possibilité de recourir au droit passerelle pour mise en quarantaine et/ou soins apportés à un enfant (mesure prolongée jusqu'au 31 décembre 2022)¹⁹⁴. En revanche, les estimations prennent en compte l'incidence de la réforme du droit passerelle (+7,4 millions d'euros, voir le point 2.5).

Le budget initial 2023 prévoit également 461,4 millions d'euros pour l'enveloppe bien-être, dont 404,0 millions d'euros pour la Gestion globale des travailleurs et 57,4 millions d'euros pour la Gestion globale des indépendants¹⁹⁵. En l'absence d'un accord entre les partenaires sociaux, ce montant ne peut pas encore être réparti entre les différentes prestations.

2 Commentaires sur les mesures du gouvernement

2.1 Emploi et chômage

Les prévisions de prestations de l'Onem issues de la Gestion globale s'élèvent à 6.581,7 millions d'euros (-26,1 millions d'euros, - 0,4% par rapport aux dépenses estimées de 2022).

Tableau - Aperçu des facteurs expliquant la différence entre les dépenses estimées pour 2022 et le budget initial 2023 (en millions d'euros)

Facteurs de variation budgétaire	Montant
Dépenses estimées 2022	+ 6.607,8
Effet volume	-436,4
Mesure conclave 2023 ¹⁹⁶	-103,5
<i>Réforme du statut des artistes</i>	<i>-60,0</i>
<i>Adaptation et réforme du crédits temps et des interruptions de carrière¹⁹⁷</i>	<i>-40,6</i>
<i>Suppression du remboursement des indemnités de reclassement</i>	<i>-15,0</i>

¹⁹⁴ Pour un aperçu de ces mesures, voir Cour des comptes, « Mesures de lutte contre la crise de la covid-19 », 179^e Cahier – partie II : Cahier 2022 relatif à la sécurité sociale, septembre 2022, p. 80-82, disponible sur www.courdescomptes.be. Dans le Cahier, l'estimation pour 2022 comprend également les paiements relatifs au mois de décembre ; tel n'est pas le cas dans l'exposé général.

¹⁹⁵ Le montant de 63,3 millions d'euros pour l'adaptation des prestations dans les régimes d'assistance sociale est inclus dans la provision interdépartementale du SPF Bosa (AB 06.90.10.010001).

¹⁹⁶ La mesure décidée par le gouvernement relative à la récupération des indus de chômage temporaire (+15,1 millions d'euros) est considérée comme une recette complémentaire et pas comme une moindre dépense.

¹⁹⁷ Le montant total des mesures concernant le crédit temps et l'interruption de carrière s'élève à 44,8 millions d'euros. Cependant la diminution de 3,1 millions liée aux prestations d'interruptions de carrière de l'entité fédérale et celle de 1,1 million relative à la réduction de la durée de l'interruption de carrière (motif soins à ses enfants) ne relèvent pas de la gestion globale de l'Onem mais du budget du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale.

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2023/100

<i>Chômage temporaire lié à la crise énergétique</i>	+ 8,6
<i>Neutralisation de la dégressivité des allocations de chômage durant le congé de maternité</i>	+ 3,5
Indice pivot	+ 525,0
Autres facteurs	-11,2
Budget initial 2023	+6.581,7

Source : Cour des comptes

Cette évolution s'explique par la variation du nombre de bénéficiaires (effet volume pour - 436,4 millions d'euros). En effet, une diminution du nombre de chômeurs complets indemnisés de 3,578 unités, du nombre de bénéficiaire du chômage temporaire de 21.869 unités et du nombre de chômeurs bénéficiant du chômage avec complément d'entreprise de 5.000 unités est attendue en 2023. Ces baisses sont basées sur les prévisions du Bureau Fédéral du plan de septembre 2022¹⁹⁸ qui table sur une reprise de l'activité en 2023 et sur la fin des mesures de chômage temporaire liées à la Covid-19¹⁹⁹.

En outre, les mesures prises par le gouvernement devraient entraîner une réduction des dépenses de 103,5 millions d'euros.

Enfin, l'effet volume ainsi que les mesures du gouvernement sont en grande partie compensés par les projections de dépassement de l'indice pivot (+525 millions d'euros). Les estimations du budget initial 2023 ont été effectuées en tenant compte de deux dépassements de l'indice pivot sur 2023²⁰⁰, toutefois, selon les dernières projections du BFP, l'indice ne serait dépassé qu'une seule fois en mai 2023. L'Onem n'a pas procédé à l'estimation de l'impact de ces différences de prévisions²⁰¹.

Neutralisation de la dégressivité durant le congé de maternité (+3,5 millions d'euros)

La neutralisation de la dégressivité des allocations de chômage durant le congé de maternité²⁰² générerait des dépenses complémentaires de 3,5 millions d'euros à partir de 2023, à charge du budget de l'Onem.

Les estimations de dépenses faites par l'Onem sont basées sur un gel de la dégressivité pendant une période de trois mois (douze semaines). Cette hypothèse tient compte du fait que les bénéficiaires ne prendraient pas l'entièreté du congé de maternité de 15 semaines²⁰³.

¹⁹⁸ Selon le BFP, l'emploi intérieur augmenterait de 39.400 personnes en 2023.

¹⁹⁹ La prolongation des mesures liées chômage temporaire pour cause de force majeure due à la Covid-19 et à la guerre en Ukraine se terminait au 30 juin 2022.

²⁰⁰ Dépassements prévus en février et juillet 2023.

²⁰¹ Les prévisions seront mises à jour en mars 2023 lors de l'exercice de contrôle budgétaire.

²⁰² La modification de la réglementation de l'assurance chômage neutraliserait la période pendant laquelle la travailleuse bénéficie des indemnités de maternité dans l'évolution des périodes d'indemnisation.

²⁰³ La durée légale minimum du congé maternité est de dix semaines. Il se compose de deux parties, le congé prénatal qui est de minimum une semaine et maximum cinq semaines et le congé postnatal qui est de minimum neuf semaines et maximum quatorze semaines. L'entièreté du congé de maternité ne peut, sauf dans certaines conditions, excéder quinze semaines.

Suppression du remboursement des excédents d'indemnités de reclassement (- 15 millions d'euros)

Le conseil des ministres a prévu de supprimer le remboursement à l'employeur du surplus des indemnités de reclassement en cas de licenciement collectif.

En effet, une entreprise qui annonce un licenciement collectif doit, sous certaines conditions, créer une cellule pour l'emploi. Les travailleurs licenciés doivent, sauf exceptions, s'inscrire dans cette cellule. La durée d'inscription est de trois ou six mois, en fonction de l'âge du travailleur à la date de l'annonce du licenciement collectif²⁰⁴. L'employeur doit payer, à certaines conditions, aux travailleurs inscrits dans la cellule pour l'emploi, une indemnité de reclassement pendant trois ou six mois. L'employeur peut ensuite récupérer l'intégralité du coût supplémentaire auprès de l'Onem, à savoir la différence entre l'indemnité de reclassement et l'indemnité de préavis (y compris les cotisations ONSS patronales) qui ne couvre pas nécessairement trois ou six mois.

La mesure prise vise à supprimer cette possibilité de remboursement par l'Onem et générerait un rendement de 15 millions d'euros à partir de 2023. Ce montant correspond à celui budgété en 2022, qui est basé sur les dépenses effectives observées au cours des années précédentes²⁰⁵.

Récupération des montants indus de chômage temporaire chez l'employeur (+ 15,1 millions d'euros recettes)

L'Onem peut récupérer auprès des travailleurs les allocations perçues si son employeur l'a injustement placé en chômage temporaire. Le conseil des ministres a décidé de pérenniser²⁰⁶ la mesure permettant à l'Onem de récupérer les sommes indûment versées au travailleur directement chez l'employeur dans le cas où celui-ci l'a placé dans une situation de chômage temporaire alors qu'il n'y a pas de force majeure, d'accident technique, d'intempéries ou de manque de travail pour raisons économiques²⁰⁷. La mesure est applicable à partir du 1^{er} janvier 2023 mais peut également porter sur les allocations indûment versées à partir du 1^{er} juillet 2022.

Le rendement de cette mesure est estimé à 15,1 millions d'euros annuel à partir de 2023. Ce montant est basé sur la différence entre le taux de récupération auprès de l'employeur (97%) et le taux de récupération moyen actuel (43%) sur les dépenses de chômage temporaires. La Cour des comptes note que, même si cette mesure permet une récupération plus efficace des prestations indûment versées (droits constatés), elle n'influence pas le volume de celles-ci²⁰⁸.

²⁰⁴ Travailleur de moins de 45 ans : trois mois et ceux de 45 ans et plus : six mois.

²⁰⁵ En moyenne 17 millions d'euros par an sur les dix dernières années. L'Onem estime que les montants des exercices 2020 et 2021 (respectivement de 4 millions et 6 millions) ont été impactés par la crise sanitaire et ne sont dès lors pas représentatifs des dépenses effectives en la matière.

²⁰⁶ La loi du 30 juillet 2022 instaurant un régime transitoire de chômage temporaire du 1^{er} juillet 2022 au 31 décembre 2022.

²⁰⁷ Par ailleurs, l'employeur qui invoque à tort l'une de ces formes de chômage temporaire doit payer au travailleur son salaire normal pour les jours pendant lesquels il n'est pas question de la forme de chômage temporaire invoquée. La mesure prévoit également la possibilité pour l'employeur de retenir du salaire net dû au travailleur, le montant net des allocations qu'il doit payer à l'Onem.

²⁰⁸ À ce titre, l'estimation des 15,1 millions est basé sur un taux de récupération plus important en s'adressant à l'employeur, mais tient compte du même montant de droits constatés dans les deux cas.

En effet, le recouvrement financier de ces récupérations est une pure opération de trésorerie. À plus long terme²⁰⁹, des dépenses moindres (annulation de droits constatés) pourraient éventuellement être constatées en raison d'un nombre d'irrecouvrables plus faibles, en s'adressant directement aux employeurs plutôt qu'aux travailleurs, mais cette hypothèse n'a pas été évaluée.

En conséquence, cette mesure n'engendrera pas de recettes supplémentaires pour l'Onem en 2023 puisque son application n'amènera pas droit constaté complémentaire.

Mesures liées à l'harmonisation et l'aménagement des régimes d'interruption de carrière, de crédits temps et congés thématiques (-44,8 millions d'euros)

Le conseil des ministres du 18 octobre 2022 a prévu un ensemble de mesures relatives à l'harmonisation et l'adaptation des régimes d'interruption de carrière et de crédits temps. Les rendements estimés de ces mesures s'élèveraient à 44,8 millions d'euros en 2023 et à 64,5 millions d'euros en 2024 (diminution des prestations sociales). Les mesures comprennent notamment :

- la suppression de l'allocation majorée à l'âge de « 50 ans et plus » pour les régimes de crédits temps, congés thématiques et interruption de carrière (-11,9 millions d'euros à partir de 2023) ;
- plusieurs modifications du régime de crédit temps pour motif de soins à ses enfants :
 - l'abaissement de l'âge maximum des enfants concernés de huit à cinq ans pour le régime de crédit temps à temps plein (-12,5 millions d'euros à partir de 2023) ;
 - la diminution de la durée du crédit temps de 51 à 48 mois (-7,3 millions d'euros à partir de 2023) ;
 - l'augmentation de deux à trois ans de la condition d'ancienneté préalable à l'accès au régime à partir du 1^{er} janvier 2024 (-5,6 millions d'euros à partir de 2024) ;
- l'allongement des conditions d'occupations préalables auprès de l'employeur pour accéder au régime de crédits temps à temps plein et à temps partiel sera fixé à douze mois à temps plein²¹⁰ (-6,9 millions d'euros à partir de 2023) ;
- la suppression des compléments d'ancienneté accordés aux bénéficiaires du régime de crédits temps ayant une ancienneté de cinq ans auprès de leur employeur (-5,1 millions d'euros à partir de 2023) ;
- la réduction de la durée du régime d'interruption de carrière²¹¹ et l'allongement des conditions d'ancienneté de un à trois ans pour en bénéficier (-1,1 million d'euros en 2023 et -1,8 millions d'euros en 2024) ;
- l'alignement du régime d'interruption de carrière (secteur public) sur celui du crédit-temps (secteur privé) au niveau du montant des indemnités, de la durée et des motifs (-13,4 millions d'euros à partir de 2024).

²⁰⁹ Tenant compte du délai de recouvrement auprès des travailleurs et du taux d'irrecouvrabilité effectivement observé.

²¹⁰ Aucune condition d'occupation préalable n'existait pour accéder au régime crédit temps à temps plein, pour le régime à mi-temps, une condition d'occupation à ¾ temps était demandée sur les douze derniers mois.

²¹¹ Les réductions des durées d'interruption de carrière de 60 à 48 mois pour le motif soins des enfants et 51 mois pour les autres motifs.

La suppression des compléments d'ancienneté et l'abaissement de l'âge maximum des enfants (motif de crédit temps à temps plein) concernent uniquement les nouveaux bénéficiaires de ces régimes, tandis que le reste de ces mesures sont applicables aussi bien pour les bénéficiaires déjà présents que pour les nouveaux entrants dans les différents régimes.

Ces mesures doivent encore obtenir l'avis du comité de gestion de l'Onem, ainsi que celui de la concertation sociale²¹².

Réforme du statut des artistes (-60 millions d'euros)

Pour rappel, à partir de l'exercice 2021, le conseil des ministres avait inscrit un montant de 75 millions d'euros à charge du budget de l'Onem correspondant aux dépenses budgétaires annuelles engendrées par la réforme du statut social des artistes. La réforme visait à valoriser l'ensemble de leurs étapes de travail, incluant les phases de création, de publication et de vente.

Pour l'exercice budgétaire initial 2023, le conseil des ministres a décidé de diminuer de 60 millions d'euros, en 2023 et 2024, les moyens complémentaires consacrés à la réforme du statut des artistes qui s'établissent à 15 millions d'euros. Ce montant reste à charge du budget de l'Onem à partir de 2023 et comprend les éléments suivants :

- un montant de 2,7 millions destiné au financement de la future Commission du travail des arts²¹³ au sein du SPF Sécurité sociale²¹⁴, de l'Inasti et l'Onem²¹⁵ ainsi que de l'Onss²¹⁶, pour la création de la plateforme digitale "Working in the Arts" ;
- un montant de 7,3 millions d'euros correspondant aux allocations versées aux bénéficiaires disposant du statut d'artiste (allocations sociales minimales, pécules de vacances et indemnité des arts en amateurs) ;
- un montant de 5 millions d'euros visant à anticiper l'augmentation des allocations en raison de nouvelles personnes sollicitant le statut d'artiste à partir de 2023.

La cellule stratégique du ministre de l'Économie et du Travail précise que cette correction a été effectuée afin de tenir compte des mesures concrètes, adoptées ou en cours d'adoption, pour les exercices 2023 et 2024. L'enveloppe de cette réforme pourraient être revue en fonction de futures mesures encore à définir²¹⁷.

²¹² Le Conseil National du Travail pour le crédits temps et le Comité A pour l'interruption de carrière.

²¹³ Elle sera notamment chargée de délivrer l'attestation de travail des arts qui donne accès aux dispositifs spécifiques mis en place en sécurité sociale pour les travailleurs des arts.

²¹⁴ Un montant sera transféré du budget de mission de l'Onem vers celui du SPF Sécurité sociale (2,2 millions).

²¹⁵ Un montant de 72 milliers d'euros sera transféré à partir du budget de mission de l'Onem vers son budget de gestion et celui de l'Inasti pour des missions de secrétariat de la nouvelle Commission.

²¹⁶ Un montant de 375 milliers d'euros est transféré à partir du budget de mission de l'Onem vers le budget de gestion de l'Onss.

²¹⁷ Un groupe de travail composé d'experts du secteur des arts est chargé de formuler des propositions qui déboucheront sur d'autres mesures liées à la réforme du statut des artistes, notamment en matière de pensions et de conditions de travail.

Suppression du financement alternatif du Fonds d'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture d'entreprises (FFE) (+2,5 millions d'euros)

Le conseil des ministres a décidé de supprimer, en 2023, le financement alternatif dont bénéficie le Fonds d'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture d'entreprises (FFE). En effet, conformément à l'article 56 de la loi du 26 juin 2002 relative aux fermetures d'entreprises, un crédit peut être inscrit au budget du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale destiné au financement du coût dû à l'élargissement du champ d'application de la loi aux entreprises avec moins de vingt travailleurs. La diminution des dépenses prévue s'élève à 2,5 millions d'euros²¹⁸.

La suppression de ce financement alternatif serait compensée par une augmentation de 0,004 % des cotisations demandées aux employeurs (aussi bien pour les entreprises de cinq à dix-neuf travailleurs que pour celles de plus de vingt travailleurs²¹⁹) selon l'estimation du FFE.

2.2 Indemnités pour incapacité de travail

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

Le gouvernement a annoncé en 2021 qu'il souhaitait renforcer et étendre la politique de réintégration des travailleurs salariés et indépendants en incapacité de travail, d'une part, via un plan de retour au travail pour les travailleurs en incapacité de travail (avec et sans contrat de travail)²²⁰ et, d'autre part, via le plan de réintégration 2.0 (RIT 2.0) pour les salariés en incapacité de travail avec contrat de travail²²¹ et un trajet de réintégration adapté pour les indépendants en incapacité de travail.

Les recettes estimées du plan de réintégration 2.0 et du trajet de réintégration des travailleurs indépendants en incapacité de travail sont restées inchangées pour 2023. Par contre, le gouvernement a affiné le plan de retour au travail et pris des mesures complémentaires.

Plan « Retour au travail »

La responsabilisation des travailleurs en incapacité de travail, des mutualités, des employeurs, des médecins et des services régionaux de placement, qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2023, doit conduire, en 2023 et 2024, à une économie de 40 millions d'euros par an²²². La Cour des comptes ne dispose d'aucune information sur le mode d'estimation de cette recette. Le gouvernement estime toutefois que l'annonce de cette responsabilisation a déjà une incidence sur les dépenses de 2022.

²¹⁸ Le montant octroyé en 2022 s'élève à 2,5 millions d'euros (en cours d'approbation par le comité de gestion du FFE) et celui de 2021 à 3,3 millions d'euros.

²¹⁹ En 2022, le taux de cotisation pour les entreprises de 5 à 19 travailleurs est de 0,07 % que celui pour les entreprises de plus de 20 travailleurs de 0,12 %. Les cotisations à charge des employeurs doivent être calculées sur la rémunération brute (portée à 108 % pour les travailleurs manuels).

²²⁰ Système selon lequel un travailleur salarié en incapacité de travail est accompagné pour retrouver un emploi (auprès de son employeur actuel ou d'un autre employeur) qui correspond à ses possibilités.

²²¹ Système visant à faciliter la reprise du travail auprès de l'employeur actuel des travailleurs salariés en maladie (de longue durée), par exemple, moyennant une adaptation du travail ou de l'infrastructure.

²²² Pour un aperçu des mesures, voir Chambre, *Commentaires et observations de la Cour des comptes sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2022*, DOC 55 2291/003, p. 92-96.

Trajets de réintégration 2.0²²³

Lors de la confection du budget 2022, le gouvernement a annoncé qu'il comptait accélérer la réintégration des travailleurs salariés auprès de leur propre employeur, notamment en simplifiant les procédures et en accordant des incitants aux employés et aux employeurs²²⁴. Il s'attendait à ce que 3.200 travailleurs reprennent ainsi le travail à temps plein pendant six mois (ou une année complète à mi-temps) en 2022. L'arrêté royal²²⁵ qui exécute cette décision n'est entré en vigueur que le 1^{er} octobre 2022. Par conséquent, les économies envisagées pour 2022 (57,6 millions d'euros) semblent difficilement réalisables. Comme il a été tenu compte de cette économie dans le budget 2023, il est possible que les économies prévues pour 2023 (147,6 millions d'euros) soient aussi surestimées.

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

Les informations disponibles ne permettent pas de déterminer si les emplois visés dans le cadre du plan de retour au travail et des trajets de réintégration doivent être à temps plein ou à temps partiel, tandis que le rendement estimé (économies au niveau des indemnités et recettes supplémentaires) se base sur l'hypothèse d'un emploi à temps plein. La Cour des comptes souligne que la différence entre un emploi à temps plein ou à temps partiel peut avoir des conséquences sur l'économie au niveau des indemnités. L'article 100, § 2, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités dispose à cet égard que le travailleur en incapacité de travail peut reprendre le travail moyennant l'autorisation du médecin conseil²²⁶. Le montant de l'indemnité en cas de reprise du travail à temps partiel dépend toutefois du pourcentage d'occupation. S'il reprend le travail à concurrence d'un cinquième temps, il conserve son indemnité. Si son occupation représente un quart temps, l'indemnité diminue de 5 % ; en cas de mi-temps, elle diminue de 30 %.

Pour les travailleurs indépendants, la différence entre un emploi à temps plein ou à temps partiel a aussi une incidence sur les économies estimées au niveau de l'assurance indemnités. Le travailleur indépendant peut être autorisé à exercer une activité limitée sans perte d'indemnité pendant les six premiers mois et une réduction de 10 % à partir du septième mois jusqu'à la fin de la troisième année suivant le début du travail autorisé.

2.3 Soins de santé**2.3.1 Soins de santé (autres que les prestations dans le cadre de la covid-19)**

Le 17 octobre 2022, le conseil général de l'Inami a fixé l'objectif budgétaire global pour 2023 à 35.285,3 millions d'euros. L'Inami a estimé les dépenses à 35.110,3 millions d'euros, soit 175 millions d'euros de moins que l'objectif. Ces estimations tiennent compte de l'incidence d'économies décidées précédemment au niveau des dépenses relatives aux médicaments et

²²³ La différence avec le plan de retour au travail résulte du fait que, dans le cadre des trajets de réintégration 2.0, l'initiative doit émaner du travailleur en incapacité de travail ou de l'employeur (qui demande de l'aide en vue de la réintégration).

²²⁴ Voir aussi Chambre, *Commentaires et observations de la Cour des comptes sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2022*, DOC 55 2291/003, p. 94-95.

²²⁵ Arrêté royal du 11 septembre 2022 modifiant le code du bien-être au travail concernant le trajet de réintégration pour les travailleurs en incapacité de travail.

²²⁶ À condition que, sur le plan médical, le travailleur en incapacité de travail conserve au moins 50 % de ses capacités.

des nouvelles initiatives politiques déjà connues lors de la confection du budget (voir ci-après).

Le comité de l'assurance a demandé aux secteurs d'économiser conjointement 20 millions d'euros. Par conséquent, une marge de 195 millions d'euros est libérée pour une nouvelle politique. Le comité de l'assurance a proposé d'améliorer, grâce à celle-ci, l'accessibilité financière et physique des soins pour le patient (43,5 millions d'euros) et d'augmenter le bien-être des prestataires de soins (151,5 millions d'euros, dont 100 millions d'euros à titre de compensation structurelle des coûts, dans le cadre de la crise, énergétique pour les prestataires de soins entièrement conventionnés).

Économie au niveau des dépenses relatives aux médicaments (-210 millions d'euros)

Le trajet d'économies 2021-2024 pour le secteur des médicaments prévoit une économie de 210 millions d'euros en 2023. La majeure partie de celle-ci correspond à l'incidence en 2023 des mesures d'économie structurelles prises en 2021 et 2022 (178,6 millions d'euros). En outre, le système des diminutions de prix pour les médicaments sera adapté. Ce système implique que le prix d'un médicament original diminue automatiquement dès qu'un médicament générique correspondant arrive sur le marché. Ces diminutions de prix interviennent trimestriellement mais deviendront mensuelles à compter du 1^{er} janvier 2023. De même, toutes les exceptions qui exigent une évaluation seront supprimées. L'Inami estime l'économie en 2023 à 31,4 millions d'euros²²⁷.

En collaboration avec les représentants de l'industrie pharmaceutique, l'Inami élaborera une proposition visant à simplifier davantage le système de diminutions automatiques des prix²²⁸, ce qui rapporterait en 2024 au minimum 40 millions d'euros.

Modulation des taxes de certaines entreprises pharmaceutiques (+42 millions d'euros, dépenses du budget des missions de l'Inami)

Les entreprises pharmaceutiques qui investissent en Belgique dans la recherche et le développement dans le domaine des médicaments à usage humain peuvent recevoir une subvention à cet effet (42 millions d'euros). Celle-ci est financée par les recettes de la redevance annuelle sur le chiffre d'affaires due par les entreprises pharmaceutiques. Cette subvention est octroyée selon les règles du règlement européen 651/2014²²⁹. La possibilité d'y faire appel est prolongée de deux ans (jusqu'en 2024).

Corrections techniques (-120 millions d'euros)

Les estimations de l'Inami comprenaient 120 millions d'euros de sous-utilisations (ce qui signifie que l'Inami ne reçoit pas de financement en 2023 pour ces dépenses). Il s'agit :

²²⁷ L'Inami estime l'économie sur une base annuelle à 41,5 millions d'euros (10,1 millions d'euros de plus que le montant repris dans le budget).

²²⁸ Le système actuel impose une série de conditions auxquelles doit répondre le médicament générique pour être considéré comme une alternative à un médicament original et pouvoir donner lieu par conséquent à des diminutions de prix.

²²⁹ Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.

- des dépenses pour des contentieux juridiques des hôpitaux comprises dans les budgets des moyens financiers (-20 millions d'euros : -15,4 millions d'euros à la charge de l'objectif budgétaire et -5,6 millions d'euros à la charge du budget des missions) ;
- des dépenses pour les traités internationaux (-60 millions d'euros, budget des missions) ;
- de la marge réservée dans l'objectif budgétaire (-40 millions d'euros).

2.3.2 Dépenses pour la crise de la covid-19 et avances aux hôpitaux

Prestations spécifiques dans le cadre de la crise de la covid-19

L'Inami a estimé les dépenses pour les prestations spécifiques dans le cadre de la covid-19 pour 2023 à 296,7 millions d'euros, soit une diminution de 446,5 millions d'euros par rapport aux dépenses estimées pour 2022. Le gouvernement a inscrit une provision de 61 millions d'euros dans le budget pour 2023. Il ressort des chiffres de l'Inami que les prestations spécifiques dans le cadre de la covid-19 sont presque entièrement liées aux dépenses pour les tests. Ces dépenses sont difficiles à estimer, parce qu'elles dépendent de l'évolution de la crise de la covid-19 et de la stratégie de test appliquée²³⁰.

À compter de 2024, l'Inami devra financer lui-même les coûts liés à la covid-19 avec les moyens des objectifs de santé. Dans le futur, ceux-ci devront contribuer à déterminer les choix opérés dans le cadre de l'assurance maladie.

Tableau : aperçu des dépenses comptabilisées concernant la covid-19

	Estimation 2022	Dépenses provisoires 2022	Estimation Inami 2023	Estimation gouvernement 2023
Prestations spécifiques	729,5	743,2	296,7	61,0
Achat de matériel de protection pour les prestataires de soins	81,0	81,0	0,0	
Remboursement des tests et tests rapides	499,6	499,6	249,6	
Coûts liés aux centres de triage et de prélèvements en vue des tests	104,0	88,9	12,5	
Rémunération des prestataires de soins dans les centres de vaccination	0,0	28,9	14,5	
Autres	44,8	44,8	20,2	
Non ventilé	0,0	0,0		61,0

Source : Inami

Avances aux hôpitaux

En 2020, 2021 et 2022, les hôpitaux ont reçu une intervention financière exceptionnelle pour couvrir les dépenses supplémentaires liées à la crise de la covid-19.

²³⁰ Il existe différents types de tests : les autotests, les tests PCR et les tests antigéniques rapides. La stratégie de test actuelle met l'accent sur les autotests (et un isolement volontaire pour les personnes présentant des symptômes). Les autotests sont moins chers que les autres tests.

En 2020, ils ont reçu une intervention de 2.038,8 millions d'euros²³¹. Selon l'arrêté royal du 30 octobre 2020²³², un décompte provisoire a été établi, qui s'élève à 1.449 millions d'euros, soit 589,8 millions d'euros de moins que le montant attribué. Ce montant est considéré comme une dette des hôpitaux envers l'Inami. Comme la crise de la covid-19 s'est également poursuivie en 2021, le gouvernement a décidé d'octroyer une avance supplémentaire de 551,5 millions d'euros et de déduire ce montant de la dette en souffrance des hôpitaux²³³. Pour 2021, aucun décompte provisoire n'a encore été établi.

En 2022, les hôpitaux ont reçu 150,5 millions d'euros d'aide supplémentaire sous forme d'avance.

2.3.3 Incidence de la crise énergétique

Le gouvernement prévoit au cours du premier semestre 2023 une intervention de 80 millions d'euros pour les hôpitaux (en dehors de l'objectif budgétaire). Le montant pour chaque hôpital sera fixé à partir du nombre de lits agréés, selon les conditions suivantes :

- l'augmentation des frais de chauffage (qu'ils soient financés ou non via le budget des moyens financiers) ne peut pas être refacturée aux patients par le biais d'une hausse des suppléments de chambre ou d'honoraires ;
- l'augmentation des frais de chauffage pour les services financés ou non par le budget des moyens financiers ne peut pas être compensée via les versements des médecins (entièrement et partiellement) conventionnés.

Les autres mesures prises concernent :

- une compensation structurelle pour les prestataires de soins entièrement conventionnés (100 millions d'euros, voir l'introduction) ;
- une intervention forfaitaire pour les infirmiers à domicile (5 millions d'euros) ;
- une diminution des cotisations patronales nettes de 7,07 % au cours des premier et deuxième trimestres 2023²³⁴.

2.3.4 Économie sur l'objectif budgétaire 2024

Lors de la confection du budget 2023, le gouvernement a décidé d'abaisser exceptionnellement la norme de croissance du budget de l'assurance maladie de 2,5 à 2 %, ce qui doit permettre de réaliser une économie de 169 millions d'euros. Toutefois, 94 millions

²³¹ Constituée de 2 milliards d'euros d'avances et de 38,8 millions d'euros de financement supplémentaire pour les hôpitaux qui n'avaient pas reçu d'avances ou pas assez. Pour plus d'informations, voir Cour des comptes, « Mesures de lutte contre la crise de la covid-19 », 179^e Cahier - partie II : Cahier 2022 relatif à la sécurité sociale, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, novembre 2022, p. 84-87, disponible sur www.courdescomptes.be.

²³² Arrêté royal du 30 octobre 2020 fixant les modalités d'octroi d'une intervention financière fédérale exceptionnelle aux hôpitaux dans le cadre de l'épidémie de coronavirus Covid-19.

²³³ Le 31 décembre 2021, l'encours de la dette s'élevait par conséquent encore à 38,3 millions d'euros.

²³⁴ Voir la partie II, chapitre 2, point 4.1, du présent rapport.

d'euros de ce montant seront utilisés pour financer les dépenses suivantes²³⁵ (principalement à l'Inami et au SPF Santé publique) :

- à la charge du budget du SPF Santé publique :
 - refinancement de l'aide médicale urgente : le SPF Santé publique a estimé les dépenses à 69 millions d'euros en 2024 et à 162,7 millions d'euros en 2025 (+93,7 millions d'euros). Ce refinancement est lié à des exigences en termes de qualité ;
 - financement de la *Health Data Authority*²³⁶ : 4,5 millions d'euros ;
 - financement d'opérateurs supplémentaires pour le numéro d'urgence 1733 (activé en cas de catastrophe) : 3,3 millions d'euros ;
 - soutien à la mise en œuvre de la législation relative à la qualité de l'air intérieur : 3 millions d'euros ;
- à la charge du budget de l'Inami :
 - projet « Beneluxa »²³⁷ : 900.000 euros ;
 - projet « contrôle » (c'est-à-dire le contrôle du respect de la réglementation) : 1,7 million d'euros ;
 - politique en matière de drogue : 10,8 millions d'euros ;
- autres :
 - mesures « résilience au travail » (projet de Fedris et trajets de soins) : 760.000 euros ;
 - besoins en personnel du SPF Santé publique dans le cadre de la covid-19 : 2,5 millions d'euros.

2.4 Pensions

Bonus pension (+30,5 millions d'euros)

L'accord sur les pensions que le gouvernement a conclu le 20 juillet 2022 prévoit l'introduction d'un bonus pension dans tous les régimes afin d'inciter les travailleurs à travailler plus longtemps. Ce bonus est accordé, pour chaque jour presté, aux personnes qui continuent à travailler après avoir atteint l'âge auquel ils peuvent partir à la retraite anticipée ou non.

Selon les principes généraux repris dans la note du gouvernement, un bonus de deux euros brut sera octroyé par jour presté²³⁸. Celui-ci n'est pas soumis à la cotisation de solidarité ni à la retenue pour l'assurance maladie. Le bonus pension peut être accordé pendant trois ans maximum. L'octroi de celui-ci ne peut pas donner lieu à une pension qui serait supérieure au montant maximum prévu pour les fonctionnaires. Ces principes généraux doivent encore être précisés et transposés dans la réglementation. La Cour des comptes n'a pas disposé d'information complémentaire à ce sujet.

²³⁵ Le coût de toutes les mesures s'élève à 96,7 millions d'euros. Cependant son financement au travers de l'économie sur l'objectif budgétaire global est limité à 94 millions d'euros.

²³⁶ Agence chargée de faciliter le partage de données en matière de santé.

²³⁷ Projet de collaboration entre la Belgique, les Pays-Bas, le Grand-Duché de Luxembourg, l'Autriche et l'Irlande en matière de politique relative aux médicaments.

²³⁸ La note cite des montants de 2, 2,5 ou 3 euros brut par jour presté. L'exposé général mentionne 2 euros par jour presté.

L'introduction du bonus pension mène à court terme à des économies au niveau des dépenses de pension. Le BFP²³⁹ part de l'hypothèse qu'en 2023, environ 2.800 personnes auront droit à ce bonus. Il a dès lors estimé l'économie à 61,0 millions d'euros pour une année complète²⁴⁰. Le gouvernement prévoit une économie de 30,5 millions d'euros²⁴¹, considérant que le régime devrait entrer en vigueur au second semestre de l'année.

Le départ à la pension plus tardif suite à l'introduction du bonus pension entraînera également des recettes supplémentaires en matière de cotisations et de recettes fiscales (parce que les personnes perçoivent un salaire plus élevé à la fin de leur carrière qu'au début), mais aussi des dépenses supplémentaires pour les allocations de chômage (parce que les personnes qui travaillent plus longtemps ne sont pas remplacées). L'incidence de ces recettes et dépenses supplémentaires sur les économies totales n'a pas été prise en compte dans le présent budget.

Dans son rapport, le BFP souligne que les dépenses supplémentaires (augmentation de la pension) dépasseront à terme les économies qui seront réalisées en raison de l'allongement de la période d'activité. Ainsi, en 2030, les dépenses seraient supérieures de 127 à 246 millions d'euros aux estimations actuelles à politique inchangée²⁴². La Cour des comptes constate qu'aucune information concernant le financement à long terme de ces dépenses supplémentaires n'est disponible.

Cumul d'une pension de survie avec un revenu d'activité ou de mandat (+2,8 millions d'euros)

À partir de 2023, le plafond des revenus professionnels ou des revenus de mandat pouvant être cumulés avec une pension de survie sera majoré de 5.000 euros par an et par enfant à charge. Les dépenses engendrées par la mesure sont estimées à 2,8 millions d'euros²⁴³. Selon la cellule stratégique de la ministre des Pensions, les dépenses supplémentaires devraient être compensées par les recettes sociales et fiscales provenant de l'emploi supplémentaire. La Cour des comptes souligne que cet emploi supplémentaire est un facteur incertain, qui remet en cause le caractère budgétairement neutre de cette mesure.

2.5 Autres mesures

Travailleurs indépendants : réforme du droit passerelle (+7,4 millions d'euros)

Lors de la confection du budget 2022, le conseil des ministres a annoncé vouloir réformer le droit passerelle. Il s'agit d'une prestation financière dont le travailleur indépendant peut bénéficier s'il doit cesser son activité en raison de certaines circonstances. Le système actuel

²³⁹ Bureau fédéral du plan, *L'accord sur les pensions de juillet 2022 – Chiffrage des mesures*, rapport 12689, octobre 2022. Disponible sur www.plan.be.

²⁴⁰ Si l'on tient compte de l'indice des prix de 2022, ce montant atteint 67,6 millions d'euros.

²⁴¹ Dont 13 millions d'euros dans le régime des travailleurs salariés, 11,5 millions d'euros dans le régime des travailleurs indépendants et 6 millions d'euros pour les pensions publiques.

²⁴² Montant exprimé en prix constants de 2022. L'écart important entre les montants s'explique par les scénarios utilisés lors des estimations et commentés dans le rapport (voir la synthèse aux pages 4-5).

²⁴³ Dont 1,6 million d'euros dans le régime des travailleurs salariés, 29.600 euros dans le régime des travailleurs indépendants, 208.400 euros pour les carrières mixtes en tant que salarié et indépendant et 1 million d'euros pour les pensions publiques.

distingue quatre possibilités²⁴⁴. Dans le nouveau système, le droit passerelle peut être octroyé en cas de cessation ou d'interruption de l'activité en raison de circonstances indépendantes de la volonté²⁴⁵ ou en cas de cessation due à des difficultés économiques. Les mêmes critères d'octroi s'appliqueront également aux deux types de cessation/interruption²⁴⁶. Comme dans le système actuel, les travailleurs indépendants ont droit à une prestation financière pendant douze mois. Cependant, suite à la réforme, cette période peut être prolongée à concurrence de maximum douze mois (la durée dépend du nombre de trimestres pour lesquels des cotisations ont été payées).

La note de calcul estime les dépenses supplémentaires relatives à cette réforme (principalement en raison de la prolongation du droit de maximum douze mois) à 7,4 millions d'euros. Le 20 octobre 2021²⁴⁷, le conseil des ministres avait décidé que la réforme n'aurait pas d'incidence budgétaire pour les années 2022, 2023 et 2024. Cependant, la Cour des comptes n'a pas obtenu d'information concernant la neutralisation de cette dépense complémentaire.

²⁴⁴ Faillite (pilier 1), règlement collectif de dettes (pilier 2), interruption forcée (pilier 3) et difficultés économiques (pilier 4).

²⁴⁵ Les piliers 1, 2 et 3 du système actuel.

²⁴⁶ Ces critères peuvent différer dans le système actuel. Dans le pilier « difficultés économiques », la durée de la prestation financière dépend ainsi du nombre de trimestres pour lesquels des cotisations ont été payées. Cette condition n'existe pas dans les autres piliers.

²⁴⁷ Notifications du 20 octobre 2021, p. 88.

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2023/112

Annexe : Aperçu des mesures one-off concernant le solde structurel de l'entité I^(a)

Description	Réestimation budget 2022	Budget initial 2023
Décompte de la loi spéciale de financement	629	-1.977
Réforme de l'impôt des sociétés	488	235
Réforme du précompte professionnel	-305	-710
Décision judiciaire	240	
Dividendes Banque nationale		-268
Mesures concernant les aides à l'énergie et la compétitivité	476	-886
• Support énergétique forfait de base et chauffage collectif		-1.648
<i>Prolongation du forfait de base</i>		-1.533
<i>Système de prime pour les ménages qui ont droit au tarif social mais se chauffent via une installation de chauffage collective</i>		-115
• Compétitivité		-1.066
<i>Compétitivité</i>		-975
<i>Prolongation de quatre mesures de soutien en faveur des entreprises jusqu'au T1/2023</i>		-92
• Recettes uniques	476	1.828
<i>Contribution de répartition plus élevée en 2023</i>		394
<i>Taxe sur les surprofits</i>	176	834
<i>Contribution de solidarité du secteur pétrolier</i>	300	300
<i>Contribution Fluxys</i>		300
Dépenses supplémentaires non structurelles		-272
• Provision Énergie		-253
• Provision Ukraine		-250
• Provision Covid		-100
• Provision présidence UE (2023-2024)		-40

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2023/113

• Recumo (traitement de l'uranium enrichi)	-30	
• Correction technique SPP IS	474	
• NAVAP (jusqu'en octobre 2023)	-32	
• Zones de secours et service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale	-18	
• Biofarma platform	-4	
• Soins de santé	-19	
Adaptation temporaire de la corbeille en vue d'une imposition minimale en attendant le pillar II de l'OCDE	268	
Mesures non récurrentes	900	-1.632
One-off	1.529	-3.609

(1) En raison d'arrondis, les totaux peuvent présenter de légers écarts.

Source : exposé général

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2023/**114**

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 over de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2023



Goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 25 november 2022

INHOUD

Inleiding	6
DEEL I 7	
Algemene toelichting	7
1 Schematische voorstelling	7
HOOFDSTUK 1	8
Algemene toelichting	8
1 Macro-economische parameters	8
2 Algemene toelichting en ontwerpbegrotingsplan in het Europees kader	9
2.1 Europese begrotingscontext	9
2.1.1 Hervorming van het Europees begrotingskader	9
2.1.2 Europese en nationale investeringsplannen	11
RePowerEU-plan	12
2.1.3 Oriëntatie van het Europese begrotingsbeleid voor 2023	13
2.2 Conformiteit van de Algemene toelichting en van het ontwerpbegrotingsplan met het stabiliteitsprogramma 2022-2025	13
2.3 Evolutie van het vorderingensaldo van entiteit I en overzicht van de door de regering goedgekeurde begrotingsmaatregelen	16
2.3.1 Inaanmerkingneming van de inflatie en technische correcties	16
2.3.2 Niet-structurele maatregelen	17
2.3.3 Structurele maatregelen	19
3 Steunmaatregelen op het vlak van energie	22
3.1 Inleiding	22
3.2 Impact van de fiscale maatregelen	25
3.2.1 Algemeen	25
3.2.2 Maatregelen opgenomen in de tabel	26
3.2.3 Andere energiemaatregelen	27
3.3 Impact van de niet-fiscale maatregelen	29
3.4 Impact op de uitgaven	31
3.4.1 Subsidies van de FOD Economie voor de tegemoetkoming in de stijging van de energiekosten	31
3.4.2 Andere steunmaatregelen	34
3.5 Energienorm	35
4 Budgettair meerjarenkader	36
4.1 Meerjarenprogrammatie 2024-2027	36
4.2 Houdbaarheid van de overheidsschuld	37
4.3 Maatregelen 2024	37
5 Vorderingsaldo	39
5.1 Vorderingsaldo van België (entiteit I en II)	39

5.2	Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid	42
5.3	Begrotings- en vorderingensaldo van de sociale zekerheid	45
6	Structureel saldo	45
6.1	Structureel saldo van België (entiteiten I en II)	45
6.2	Structureel saldo entiteit I	47
6.3	Structureel saldo entiteit II	48
7	Naleving van de Europese verplichtingen m.b.t. de opmaak van de federale ontwerp-begroting	49
	HOOFDSTUK 2	50
	Financiering van de andere overheden	50
	DEEL II 52	
	Ontvangsten Entiteit I	52
	HOOFDSTUK 1	52
	Ontvangsten van de federale overheid	52
1	Algemene evolutie van de ontvangsten	52
2	Fiscale ontvangsten	53
2.1	Evolutie van de kasontvangsten	53
2.2	Basisraming van de FOD Financiën	55
2.2.1	Algemeen	55
2.2.2	Raming van de verwachte ontvangsten 2022 (ESR) -16 september 2022	55
2.2.3	Raming van de basisontvangsten voor 2023 (ESR)- 16 september 2022	57
2.3	Fiscale ontvangsten na het begrotingsconclaf (ESR-basis)	58
2.4	Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen	58
2.4.1	Aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen	58
2.4.2	Nieuwe fiscale maatregelen	60
2.5	Strijd tegen de fiscale fraude	63
2.6	Bijkomende opmerkingen	63
3	Niet-fiscale ontvangsten	65
	HOOFDSTUK 2	68
	Ontvangsten van de sociale zekerheid	68
1	Algemene evolutie van de ontvangsten	68
2	Eigen ontvangsten	68
2.1	Globaal Beheer van de werknemers	68
2.2	RSVZ-Globaal Beheer	69
2.3	Strijd tegen de sociale en fiscale fraude	70
2.3.1	Algemene principes	70
2.3.2	Strijd tegen de sociale fraude	71
3	Financiering van de sociale zekerheid door de overheden	73

3.1	Dotaties en toelagen van de overheden	73
3.1.1	RSZ-Globaal Beheer	73
3.1.2	RSVZ-Globaal Beheer	74
3.2	Alternatieve financiering	74
4	Impact van de begrotingsmaatregelen	75
4.1	Globaal Beheer van de werknemers	75
4.2	Globaal Beheer van de zelfstandigen	78
DEEL III 80		
Uitgaven van Entiteit I		80
HOOFDSTUK 1		80
Algemene bespreking van de algemene uitgavenbegroting		80
1	Inleiding	80
2	Algemene uitgavenbegroting 2023 volgens de economische classificatie	80
3	Overzicht volgens de functionele indeling van de primaire uitgaven	81
3.1	Globaal overzicht van de uitgaven	81
3.2	Evolutie van de primaire uitgaven (vereffeningskredieten)	83
3.3	Evolutie van de intrestlasten van de rijksschuld	83
3.4	Analyse van de primaire uitgaven	84
4	Specifieke opmerkingen	85
5	Opmerkingen en secties	88
5.1	Sectie 02 – FOD Kanselarij van de Eerste minister	88
	Programma 02.36.1-Zetelbeleid	88
5.2	Sectie 12 – FOD Justitie	88
	Organisatieafdeling 12.51 – Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen	88
	Programma 12.51.7 - Vergoedingen voor nieuwe inrichtingen en centra	90
	Programma 12.56.0-Gerechtskosten in strafzaken	90
5.3	Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken	91
	Programma 13.40.4 – Financiering van andere instellingen	92
5.4	Sectie 17 – Federale Politie	92
5.5	Sectie 33 – FOD Mobiliteit en Vervoer	94
	Programma 33.53.5-Fonds betreffende de maritieme en mariene handhaving	94
HOOFDSTUK 2		95
Uitgaven van de sociale zekerheid		95
1	Algemeen overzicht van de uitgaven	95
2	Bespreking van de maatregelen	97
2.1	Werk en werkloosheid	97
2.2	Uitkeringsverzekering	102
2.3	RIZIV-Geneeskundige Verzorging	104
2.3.1	Gezondheidszorgen (andere dan verstrekkingen in het kader van COVID-19)	104

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING VOOR BEGROTINGSJAAR 2023 / **5**

2.3.2	Uitgaven voor de COVID-19-crisis en voorschotten aan de ziekenhuizen	105
2.3.3	Impact van de energiecrisis	106
2.3.4	Impact op de begrotingsdoelstelling 2024	107
2.4	Pensioenen	107
2.5	Andere maatregelen	108
	Bijlage: Overzicht van de <i>one-off</i> m.b.t. het structureel saldo van entiteit I ⁽¹⁾	110

Inleiding

In overeenstemming met de bepalingen van artikel 54 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat en in het kader van zijn informatieopdracht inzake begrotingsaangelegenheden, bezorgt het Rekenhof de Kamer van Volksvertegenwoordigers de commentaren en opmerkingen waartoe het onderzoek van de ontwerpen van staatsbegroting voor het jaar 2023 aanleiding gaf¹.

De Algemene toelichting werd ingediend bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 10 november 2022. Een eerste corrigendum werd ingediend op 17 november 2022. Een tweede corrigendum werd ingediend op 23 november 2022. Ondanks de termijnen waarbinnen het zijn verslag moet bezorgen, heeft het Rekenhof dit laatste document snel onderzocht. Mocht een dergelijke situatie zich in de toekomst opnieuw voordoen, beveelt het Rekenhof aan om concordantietabellen toe te voegen aan de corrigerende versies om de aangebrachte wijzigingen onmiddellijk aan te geven.

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

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

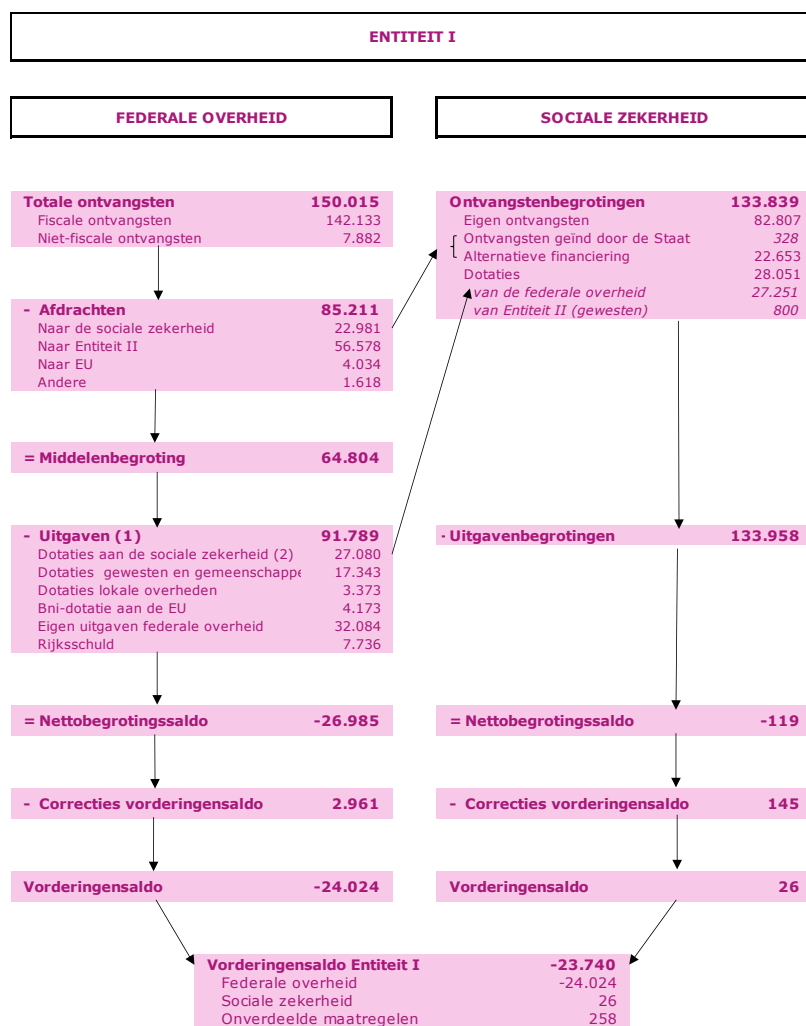
Het Rekenhof heeft zijn begrotingsonderzoek uitgevoerd in overeenstemming met de fundamentele beginselen die het ter zake heeft opgesteld. Die beginselen zijn beschikbaar op de website van het Rekenhof (www.rekenhof.be).

¹ *Parl. St. Kamer*, 10 november 2022, DOC 55 2930/001 (Algemene toelichting), 17 november 2022, 2930/002 (corrigendum p. 6 tot 79), 23 november 2022, 2930/003 (corrigendum p. 6 tot 79), *Parl. St. Kamer*, 10 november 2022, DOC 55 2931/001 (middelenbegroting), *Parl. St. Kamer*, 10 november 2022, DOC 55 2932/001 (algemene uitgavenbegroting).

DEEL I

Algemene toelichting

1 Schematische voorstelling



(1) Het betreft de uitgaven exclusief de aflossingen van de rijksschuld (23.680 miljoen euro) en exclusief de aankoop van effecten in het kader van het schuldbeheer (5.113 miljoen euro).

(2) Het verschil van 171 miljoen euro tussen de dotaties aan de sociale zekerheid optiek "federale overheid", te weten 27.080 miljoen euro, en optiek "sociale zekerheid", te weten 27.251 miljoen euro, is toe te schrijven aan het feit dat in dat laatste bedrag een toewijzing aan het pensioenfonds van de lokale politie van 194 miljoen euro en diverse technische correcties werden opgenomen.

HOOFDSTUK 1

Algemene toelichting

1 Macro-economische parameters

De regering baseert zich voor de opmaak van de begroting 2023 op het verslag van het Monitoringcomité van 22 september 2022². Dit rapport actualiseert de ramingen voor 2022 en 2023 in het verslag van het Monitoringcomité van 14 juli 2022. Het betreft ramingen bij ongewijzigd beleid. Het comité steunt zich voor zijn verslag van 22 september 2022 op de macro-economische parameters van de economische begroting van 8 september 2022 van het Federaal Planbureau (FPB).

Het verslag van 14 juli 2022 bevatte ook een meerjarenraming voor de jaren 2024 tot 2027. Hiervoor steunde het Monitoringcomité zich op de economische vooruitzichten 2022-2027 van 17 juni 2022 van het FPB.

Economische groei

Het FPB raamt in de economische begroting van 8 september 2022 dat de Belgische economie in 2022 zal groeien met 2,6% en dat in 2023 de groei zal vertragen tot 0,5% van het bbp. Het FPB wijst erop dat de oorlog in Oekraïne, de hoge energieprijzen en de hoge inflatie zwaar zal wegen op de economische groei van 2023. Het FPB hield in de economische vooruitzichten 2022-2027 van 17 juni 2022 nog rekening met een groei in 2023 van 1,3% en een gemiddelde groei van 1,4% voor de periode 2024-2027.

In 2023 ondersteunt de consumptie bij de particulieren alsnog de verdere groei (+0,8%). De consumptie van de overheid daarentegen neemt licht af (-0,3%). De investeringen nemen toe met 1,8%, vooral door de bedrijfs- en de overheidsinvesteringen. Tenslotte vertraagt ook de groei van de internationale handel. Het in- en uitvoervolume neemt toe met respectievelijk +1,4% en +1,1% van het bbp. De netto-uitvoer is dus licht negatief (-0,3%) en dit beperkt de groei.

De Europese Commissie raamt meer recent voor 2022 en 2023 de groei voor België op respectievelijk 2,8% en 0,2% van het bbp³. De Europese Commissie bevestigt hiermee quasi de groei zoals geraamd door het FPB⁴. Ze verschuift wel een deel van de groei van 2023 naar 2022 (+0,2% van het bbp in 2022 tegenover -0,3% van het bbp in 2023). Ze raamt tenslotte ook dat de groei in 2024 zal verhogen tot 1,5% van het bbp.

² Monitoringcomité, 22 september 2022, *Actualisatie 2022-2023 op basis van de economische begroting van september 2022*.

³ *European Economic Forecast*, herfst 2022, p. 76-77.

⁴ Het IMF raamt in zijn *World Economic Outlook* van 11 oktober 2022 de groei in 2022 en 2023 respectievelijk op 2,4% en 0,4%. Zie ook algemene toelichting, p. 95.

Inflatie

In zijn economische begroting van september 2022 raamt het FPB de toename van de consumptieprijsindex en de gezondheidsindex voor 2022 op respectievelijk 9,4% en 9,1% en voor 2023 op respectievelijk 6,5% en 7%.

Volgens de inflatievooruitzichten van 8 november 2022 zal de consumptieprijsindex voor 2022 nog iets hoger zijn en 9,5% bedragen. De consumptieprijsindex en de gezondheidsindex voor 2023 zouden minder vlug oplopen zodat de twee indexen respectievelijk 5,4% en 5,6% belopen.

De spilindex werd in 2022 al vier keer overschreden (in februari, april, juli en oktober). De volgende overschrijdingen van de spilindex worden volgens de inflatievooruitzichten van 8 november 2022 verwacht in november 2022 en in mei 2023, terwijl in de economische begroting van september 2022 nog werd uitgegaan van overschrijdingen van de spilindex in december 2022 en in februari en juli 2023. Het verslag van het Monitoringcomité van 22 september houdt hiermee rekening voor de ramingen van de ontvangsten en de uitgaven. De budgettaire impact van de overschrijdingen van de spilindex wordt besproken in punt 2.3 van dit hoofdstuk.

Tewerkstelling

Het FPB raamt in zijn economische begroting van 8 september 2022 dat de binnenlandse werkgelegenheid in 2023 stijgt met 0,8% (39.400 personen). De werkgelegenheidsgraad van de 20- tot en met 64-jarigen stijgt hierdoor licht tot 72,4% (5.119.800 personen)⁵.

De werkloosheid neemt in 2023 toe met 0,7%, d.i. met ongeveer 3.300 personen extra tot 452.900 personen in totaal⁶.

2 Algemene toelichting en ontwerpbegrotingsplan in het Europees kader

2.1 Europese begrotingscontext

2.1.1 Hervorming van het Europees begrotingskader

Op 9 november 2022 stelde de Europese Commissie haar voorstellen voor hervorming van de begrotingsregels voor. Die hervorming beoogt de moeilijkheden bij de implementatie van de huidige regels voor het Europees toezicht aan te pakken maar moet nog worden omgezet in een wettekst. Aan het Europees Parlement zal worden gevraagd die tekst in 2023 goed te keuren. Nadien moeten de lidstaten hem goedkeuren.

De Europese Commissie onderzoekt thans de toestand van de overheidsfinanciën in het licht van vier criteria, namelijk het structureel saldo, het vorderingensaldo, de evolutie van de uitgaven en de evolutie van de overheidsschuld. Aan de hand van die vier criteria moeten de lidstaten een traject inzake begrotingsaanpassing kunnen naleven dat een structureel

⁵ De werkgelegenheid bedroeg in 2022 5.080.400 personen.

⁶ De werkloosheid bedroeg in 2022 449.600 personen.

evenwicht en een houdbare overheidsschuld nastreeft. Zodra dat evenwicht is bereikt, moet het worden gehandhaafd.

Die vier beoordelingscriteria worden door de beoogde hervorming gedeeltelijk aangepast.

De doelstelling inzake de houdbaarheid van de overheidsschuld

De door de Commissie voorgestelde hervorming handhaaft de doelstelling van een tot 60% van het bbp beperkte overheidsschuld. Ze herneemt echter niet meer de regel die verplicht om de schuldgraad jaarlijks lineair te verminderen ten belope van één twintigste van het verschil tussen de huidige schuldgraad en die 60%. In plaats daarvan zullen de lidstaten moeten aantonen dat ze in staat zijn hun schuldniveau te verminderen binnen een termijn van tien jaar. Landen met een heel grote overheidsschuld zoals België zullen moeten aantonen dat ze hun schuldgraad vanaf het einde van het vierde jaar kunnen verminderen. Landen met een lagere schuldgraad moeten dat kunnen aantonen vanaf het zevende jaar.

Het criterium van de evolutie van de netto primaire uitgaven

Momenteel is het structureel saldo de voornaamste indicator van de toestand van de overheidsfinanciën. De Commissie stelt voor om dat te vervangen door het criterium van de evolutie van de "netto primaire uitgaven".

De "netto primaire uitgaven" bevatten onder meer alle overheidsuitgaven zonder de intrestlasten, de niet-discretionaire werkloosheidsuitgaven en de integraal door Europese fondsen gefinancierde uitgaven.

Het nieuwe kader van Europees toezicht bepaalt dat die uitgaven niet sneller mogen stijgen dan een referentiepercentage dat de Commissie jaarlijks voor elke lidstaat vastlegt op basis van zijn specifieke macro-economische situatie. De inachtneming van dat percentage zou onder meer moeten waarborgen dat de schuld van de lidstaten met aanzienlijke schuldproblemen in een plausibel afbouwtraject wordt ingeschreven en dat het tekort onder 3% van het bbp kan worden gehandhaafd. De lidstaten zullen dat referentiepercentage kunnen overschrijden indien bij de ontvangsten compenserende maatregelen worden genomen om die overschrijding te dekken.

Het Rekenhof wijst erop dat België het criterium van de evolutie van de netto primaire uitgaven sinds de invoering van het begrotingspact enkel heeft nageleefd in 2015, voornamelijk wegens de aanzienlijke toename van de uitgaven van de sociale zekerheid. De Commissie brengt België systematisch in herinnering dat "de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op middellange en lange termijn risicovol is en nog steeds een ernstige uitdaging vormt omwille van het samengaan van de hoge schuldgraad én de verwachte toename van de vergrijzingskosten, in het bijzonder de pensioenuitgaven en uitgaven voor langdurige zorg".

De Commissie stelt geen hervorming noch neutralisering voor inzake investeringsuitgaven. België en andere lidstaten hadden nochtans de wens geuit om "groene" investeringen te kunnen neutraliseren bij de berekening van de saldi.

De nadere regels van het Europees toezicht

De Europese Commissie zou voor lidstaten met een hoge schuldgraad een referentietraject voor aanpassing van de begroting op vier jaar opstellen.

Het onderzoek door de Europese Commissie zou nog steeds steunen op de begrotingsplannen die de verschillende lidstaten periodiek voorleggen. Die plannen zouden een begrotingstraject op middellange termijn en prioritaire verbintenissen inzake overheidshervormingen en -investeringen bevatten. De Commissie zou continu toezicht uitoefenen op de implementatie daarvan. De lidstaten zouden de Commissie overigens ook jaarverslagen voorleggen over de voortgang van die plannen.

Bij de beoordeling van het begrotingsbeleid van de verschillende lidstaten zou daarenboven een grotere rol zijn weggelegd voor de preventie en verbetering van de macro-economische onevenwichten (dit zijn verschijnselen die als problematisch worden beschouwd, waarvan inflatie, werkloosheid en handelsoevenwicht de voornaamste zijn). Deze worden nu nagenoeg niet in aanmerking genomen. De Raad stelt enkel vast dat er excessieve onevenwichten zijn en beveelt de lidstaat aan correctiemaatregelen voor te leggen. Het hervormingsvoorstel versterkt de procedure en stelt eveneens een dialoog in tussen de Commissie en de lidstaat in kwestie, met als doel die onevenwichten snel op te sporen en zo snel mogelijk adequate maatregelen te kunnen voorstellen.

De goedkeuring van de door de Commissie voorgestelde maatregelen door het Europese Parlement en door de regeringen zou de lidstaten meer ruimte geven om hun begrotingstrajecten uit te tekenen. De procedures voor buitensporige tekorten zouden worden herzien. Meer bepaald zouden de financiële sancties die tot nu toe nooit werden toegepast, worden verminderd terwijl de "sancties uit het oogpunt van reputatieschade" zouden worden versterkt. Een lidstaat die geen doeltreffende maatregelen heeft genomen om zijn buitensporig tekort te corrigeren, zou daarenboven kunnen worden bestraft door de opschorting van bepaalde Europese financieringen.

2.1.2 Europese en nationale investeringsplannen

Fonds voor herstel en veerkracht

De Faciliteit voor herstel en veerkracht (FHV) werd ingevoerd in 2021 en vormt één van de belangrijkste instrumenten van de Europese Unie op het vlak van investeringsbeleid. De FHV stelt in totaal 723,8 miljard euro ter beschikking van de lidstaten, waarvan 385,8 miljard euro in de vorm van leningen en 338 miljard euro in de vorm van subsidies. Deze middelen moeten gebruikt worden voor investeringsprojecten die beantwoorden aan verschillende voorwaarden op het vlak van doelstelling, uitvoering en planning.

De Europese Commissie formuleerde op 23 juni 2021 een positief advies over de inhoud van het door België voorgelegde plan. Nadat de Raad het plan had goedgekeurd, kon op 3 augustus 2021 een prefinanciering van 770 miljoen euro worden gestort, gelijk aan 13% van het toegekende totaalbedrag. De volgende betalingen zullen uitgevoerd worden naarmate de beschreven mijlpalen en streefdoelen in het plan worden gehaald. Het gaat daarbij niet noodzakelijk om investeringsprojecten op zich maar het kan ook gaan om structurele economische, sociale of fiscale hervormingen.

Initieel werd aan België 5,9 miljard euro toegekend. Op 30 juni 2022 werd dat verminderd naar 4,5 miljard euro omdat België economisch beter presteerde dan de andere lidstaten. In de ministerraad van 8 juli 2022 besliste de federale regering dat de initieel geplande hervormingsprojecten uitgevoerd zullen worden en dat alternatieve financieringsbronnen gezocht zullen worden om de vermindering van de Europese middelen te compenseren. Ten slotte werd de kwestie van de verdeling van de verminderde kredieten onder de Belgische overheden op de agenda geplaatst van het overlegcomité van 30 november 2022.

In afwachting van dat overlegcomité, bedraagt het federale aandeel momenteel 954 miljoen euro. In 2021 werd een eerste schijf van 162 miljoen euro gestort. Voor de periode 2022-2026 zijn de volgende jaarlijkse schijven gepland: 179, 259, 139, 109 en 105 miljoen euro. Of die gelden worden gestort, wordt echter bepaald door de effectieve realisatie van de mijlpalen en streefdoelen in het door België in 2021 ingediende plan.

Op 19 oktober 2022 bezorgde de staatssecretaris voor Relance en Strategische Investerings, belast met Wetenschapsbeleid, het semestrieel verslag over de uitvoering van de verschillende projecten en mijlpalen aan de Commissie. Daaruit blijkt dat 22% van de voorziene mijlpalen, in het herstelplan voor alle Belgische overheden samen, vertraging hebben tegenover het initieel beoogde tijdschema.

Uit het overzicht van de vorderingen van de verschillende projecten blijkt dat 55% van de mijlpalen en streefdoelen van entiteit I zijn gehaald (onder andere de digitalisering van de FOD's, de invoering van 5G of het werkplekleren), dat 19% ervan in uitvoering zijn (onder andere het *off-shore* energie-eiland en de modernisering van het spoor) en dat 26% ervan een grotere achterstand heeft, zoals *e-services* voor de gezondheidszorg en het *e-government*, maar vooral de mijlpaal "Pensioenhervorming". De federale regering keurde in juli 2022 het initiële hervormingsplan goed. Het FPB schatte dat de beslissing om dit initieel plan te handhaven, tegen 2070 budgettaire meerkosten van 0,1% van het bbp zou meebrengen. De Europese Commissie vroeg echter om budgettaire neutraliteit. Overigens moet een actieplan om het aantal eindeloopbaanjobs te verhogen nog in concrete regelgevende voorstellen worden vertaald en aan de ministerraad voorgelegd. Dit plan moet steunen op de resultaten van de werkgelegenheidsconferentie van 4 april 2022.

Het Rekenhof wijst er overigens op dat het ontwerp van belastinghervorming, zoals voorgesteld aan de Commissie, niet in aanmerking werd genomen als mijlpaal of streefdoel van het Belgisch herstelplan opgesteld in 2021. Er was immers geen politieke beslissing waarmee de implementatie ervan verzekerd kon worden. Het herstelplan voorziet niettemin in een hervorming van de fiscale regeling voor bedrijfswagens. De desbetreffende mijlpaal werd bereikt door de goedkeuring van de wet van 10 november 2021. De hervorming zal tussen 2023 en 2026 uitgevoerd worden. Hierdoor zullen bedrijfswagens, aangekocht vanaf 2026, niet of slechts gedeeltelijk aftrekbaar zijn, naargelang hun CO₂-uitstoot.

De staatssecretaris voor Relance en Strategische Investerings zal het betalingsverzoek voor België indienen tijdens een interministeriële conferentie begin 2023. De Europese Commissie zal de vooruitgang van de projecten onderzoeken en naar verwachting dan een beslissing nemen omtrent de effectieve storting van de voorziene middelen. Als de Commissie vaststelt dat de mijlpalen en streefdoelen niet op voldoende wijze zijn bereikt, wordt de betaling van de volgende schijf geheel of gedeeltelijk opgeschort. In dat geval zou België een maand de tijd hebben om zijn opmerkingen in te dienen en zes maanden om de nodige maatregelen te nemen. Na afloop van deze periode zou België, indien de voorwaarden nog steeds niet zijn nageleefd, nog twee maanden de tijd hebben om opmerkingen te maken bij de Commissie. In geval van niet-naleving kan de Commissie het bedrag van de schijf proportioneel verlagen.

RePowerEU-plan

De Commissie stelde op 18 mei 2022 het *RePowerEU*-plan voor. Dat plan zal worden geïntegreerd in de FHV en beoogt onder meer de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen en de strijd aan te binden met de klimaatopwarming door de energiebevoorrading te diversifiëren en de uitrol van hernieuwbare energieën te versnellen.

De verwezenlijking van de doelstellingen van het *RePowerEU*-plan vergt 210 miljard euro aan bijkomende investeringen tussen nu en 2027.

Lidstaten kunnen een beroep doen op de niet-aangewende leningen van de FHV tot 31 augustus 2023 om de implementatie van dat plan te ondersteunen. Ook andere financieringsbronnen zoals de toekenning van nieuwe subsidies in het kader van de FHV (20 miljard euro), het fonds voor het cohesiebeleid, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling, de Europese Investeringsbank of het innovatiefonds, zijn mogelijk.

De Commissie heeft wetgeving en richtsnoeren aangenomen over de manier waarop lidstaten hun nationale plannen voor herstel en veerkracht kunnen wijzigen en vervolledigen, rekening houdend met het *RePowerEU*-plan.

De Commissie zal de lidstaten bovendien meer flexibiliteit toestaan om middelen van andere Europese fondsen naar het FHV over te hevelen. De lidstaten kunnen eveneens fiscale maatregelen in overweging nemen om energiebesparingen aan te moedigen en het verbruik van fossiele brandstoffen te verminderen.

De beslissing om eventueel een beroep te doen op dat plan en de enveloppe die ervoor zal worden uitgetrokken, wordt in principe gefinaliseerd na het overlegcomité van 30 november 2022.

2.1.3 Oriëntatie van het Europese begrotingsbeleid voor 2023

Omwille van de sanitaire en economische crisis hebben de Europese instellingen in maart 2020 de algemene ontsnappingsclausule waarin het Stabiliteits- en Groeipact voorziet, geactiveerd. Op 23 mei 2022 pleitte de Europese Commissie ervoor om die ontsnappingsclausule⁷ in 2023 te handhaven en ze in 2024 te desactiveren. Door die desactivatie zullen de lidstaten opnieuw de in het begrotingspact opgenomen begrotingscriteria moeten naleven.

Ze vroeg de lidstaten eveneens hun stabiliteitsprogramma's 2022-2025 in te dienen met inachtneming van de begrotingsprincipes die van toepassing zijn in een gewone economische toestand, namelijk een strategie invoeren die de vermindering van de overheidstekorten bevordert, die de houdbaarheid van de overheidsschuld verzekert en die beantwoordt aan het streven naar Europese economische coördinatie. Ze werden eveneens aangemoedigd om hun beleid inzake duurzame investeringen te promoten.

2.2 Conformiteit van de Algemene toelichting en van het ontwerpbegrotingsplan met het stabiliteitsprogramma 2022-2025

Gezamenlijke overheid

België diende zijn ontwerpbegrotingsplan (*Draft Budgetary Plan*) op 15 oktober 2022 in bij de Europese autoriteiten. Het ontwerp omvat de begrotingsdoelstellingen die de gezamenlijke overheid in 2023 wil realiseren.

⁷ Die clausule schort de Europese mechanismen voor de controle van de nationale overheidsfinanciën niet op, maar laat de lidstaten toe tijdelijk af te wijken van het begrotingstraject dat ze normaal in acht moeten nemen.

Het nominaal vorderingensaldo zou oplopen tot -33,3 miljard euro (-5,8% van het bbp tegenover -5,2% in 2022). Het structureel saldo zou -28,1 miljard euro bedragen (-4,9% van het bbp, net zoals in 2022). De schuldgraad zou van 105,3% van het bbp in 2022 stijgen naar 108,2% in 2023.

Die doelstellingen liggen lager dan die van het stabiliteitsprogramma 2022-2025 dat voor 2023 voorzag in een nominaal vorderingensaldo van -20,6 miljard euro (-3,6% van het bbp) en in een structureel saldo van -19,5 miljard euro (-3,4% van het bbp). Omgekeerd is de schuldgraad van de overheid voor het jaar 2023 in het ontwerpbegrotingsplan (108,2% van het bbp) iets lager in vergelijking met de geraamde schuldgraad in het stabiliteitsprogramma 2022-2025 (108,8% van het bbp).

In de eerste versie van de Algemene toelichting van 10 november 2022 werd het vorderingensaldo geraamd op 6,1% van het bbp voor 2023.

De regering heeft ondertussen aangegeven dat de impact van het voorontwerp van 28 oktober 2022 van wet houdende hervorming van de fiscaliteit op de energiefactuur verkeerd was bepaald. Ze heeft bijgevolg op 17 november 2022 een erratum bij de Algemene toelichting ingediend. Het Rekenhof stelt vast dat het vorderingensaldo nu -5,9% van het bbp bedraagt, een verschil van 0,1% met het vorderingensaldo van het ontwerpbegrotingsplan. Dit verschil wordt verklaard door een tussentijdse aanpassing van het bbp en enkele technische correcties.

Het structureel saldo wordt bepaald vanaf het vorderingensaldo, waarop een cyclische correctie wordt toegepast en een correctie voor overdrachten en neutralisering van maatregelen met een in de tijd beperkt effect (*one-offs*). Het ontwerpbegrotingsplan geeft aan dat van alle noodmaatregelen enkel de kosten in verband met de overstromingen als *one-offs* werden opgenomen. Het structureel saldo van de gezamenlijke overheid bedraagt na aftrek van die kosten -4,9% van het bbp.

In afwijking van het Ontwerpbegrotingsplan zijn in de algemene toelichting de tijdelijke maatregelen inzake steun op het vlak van energie (476 miljoen euro in 2022 en -886 miljoen euro in 2023), evenals de provisies Oekraïne (250 miljoen euro), energie (188 miljoen euro), COVID (100 miljoen euro) en Europees voorzitterschap (40 miljoen euro) als *one-off* opgenomen. Die methodologie verbetert het structureel saldo van entiteit I met 0,2% van het bbp in 2023 en verslechtert het met 0,1% van het bbp in 2022. Bijgevolg leidt dit in de algemene toelichting tot een gunstige evolutie van 0,3% van het structureel saldo tussen 2022 (-5%) en 2023 (-4,7%), terwijl het structureel saldo constant blijft (-4,9%) voor diezelfde jaren in het ontwerpbegrotingsplan. Het Rekenhof heeft geen informatie bekomen over de redenen waarom de regering in de algemene toelichting andere *one-offs* heeft gehanteerd dan in het ontwerpbegrotingsplan.

Entiteit I

In tegenstelling tot het stabiliteitsprogramma en de Algemene toelichting, vermeldt het ontwerpbegrotingsplan niet hoe de begrotingsinspanning over de diverse overheden zal worden gespreid.

Volgens het stabiliteitsprogramma 2022-2025 wordt de inspanning van de Belgische overheden gespreid op basis van de verdeelsleutel in het laatste advies van de Hoge Raad van Financiën, te weten 73,5% ten laste van entiteit I en 26,5% ten laste van entiteit II. Op grond

van die verdeelsleutel is de begrotingsdoelstelling van entiteit I voor 2023 vastgelegd op -14 miljard euro (-2,44% van het bbp) voor het vorderingensaldo en op -13,2 miljard euro (-2,3% van het bbp) voor het structureel saldo.

Punt 5 en 6 van dit deel behandelen het vorderingen- en het structureel saldo van entiteit I meer in detail.

Onderzoek van het ontwerpbegrotingsplan door de Europese Commissie

Op 23 mei 2022 publiceerde de Europese Commissie haar aanbevelingen in verband met het stabiliteitsprogramma 2022-2025 van België. Rekening houdend met de uitzonderlijke macro-economische omstandigheden en gelet op de verlenging van de flexibiliteitsclausule in 2023 stelde de Commissie geen procedure in voor buitensporig tekort ten aanzien van België.

In haar aanbevelingen voor 2023 beval de Commissie België onder meer aan om een behoedzaam begrotingsbeleid te voeren, zich klaar te houden om de lopende uitgaven aan te passen aan de evolutie van de toestand en overheidsinvesteringen te ontwikkelen voor de groene en digitale transitie en voor de energiezeekerheid, onder meer door gebruik te maken van het FHV, RePowerEU en andere fondsen van de Europese Unie.

Het ontwerpbegrotingsplan somt de voornaamste maatregelen op inzake overheidssteun (steun inzake energie, steun aan de bedrijven, steun voor vluchtelingen). De regering deelde tot slot de voortgang mee van de geplande investeringsprojecten in het kader van het FHV en de nieuwe structurele hervormingen die in principe ten uitvoer zouden moeten worden gelegd (bijvoorbeeld belastinghervorming en hervorming van de arbeidsmarkt).

De Europese Commissie bracht op 22 november 2022 een advies uit over het Ontwerpbegrotingsplan van België. Ze meent dat het plan deels strookt met de begrotingsrichtlijnen in de aanbevelingen die de Raad op 12 juli 2022 formuleerde. De Commissie stipt ook aan dat de evolutie van het nominale saldo van België, dat wordt geraamd op -5,8% van het bbp in 2023, voornamelijk voortvloeit uit de slechtere macro-economische vooruitzichten en uit de impact van de automatische indexering van sociale uitkeringen en de lonen en in de overheidssector. Die evolutie wordt ook beïnvloed door de macro-economische risico's die gepaard gaan met de Russische invasie in Oekraïne en met de stijging van de energieprijzen.

De Commissie stelt voorts vast dat de netto-uitgaven te sterk toenemen in vergelijking met de mogelijke economische groei, voornamelijk als gevolg van de structurele toename van de sociale uitgaven en van de automatische indexering van de lonen en sociale uitkeringen in de overheidssector. Bovendien meent de Commissie dat de hulp- en steunmaatregelen, zoals de btw-verlaging en de toegekende energiecheques, onvoldoende gericht zijn op de meest kwetsbare gezinnen en ondernemingen.

In haar algemene evaluatie van de ontwerpbegrotingsplannen van de lidstaten stelt de Commissie tot slot vast dat van de landen met een hoge schuldgraad (België, Frankrijk, Griekenland, Portugal en Spanje) België het enige land is waar de schuld nog toeneemt en waar de lopende uitgaven die door de overheden worden gefinancierd, sterker stijgen dan de potentiële groei.

2.3 Evolutie van het vorderingensaldo van entiteit I en overzicht van de door de regering goedgekeurde begrotingsmaatregelen

Volgens de Algemene toelichting zou het vorderingensaldo van entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid) -23,7 miljard euro bedragen in 2023 (-4,1% van het bbp). Het saldo verslechterde in vergelijking met het verwachte saldo voor 2022 (-18,7 miljard euro, -3,4% van bbp).

Dat tekort is uitsluitend toe te schrijven aan de federale overheid zelf, want de sociale zekerheid is in evenwicht.

Het Rekenhof vermeldt in dat verband dat de geraamde fiscale ontvangsten van de federale overheid in 2023 met 9,1 miljard euro toenemen (+6,8%) tegenover het jaar voordien. Die toename vertaalt zich echter niet in eenzelfde stijging van de ontvangsten in de middelenbegroting van de federale overheid aangezien deze slechts met 440 miljoen euro (+0,8%) toenemen. Die situatie vloeit voort uit het feit dat die ontvangsten voor een groot deel worden overgedragen naar andere overheden (deelstaatentiteiten, sociale zekerheid, lokale besturen en Europese Unie), hetzij omdat het ontvangsten van derden betreft, hetzij omdat het om toegewezen ontvangsten gaat.

Die overdrachten naar andere overheden zullen in 2023 in totaal 134,6 miljard euro bedragen. Een overzicht is terug te vinden in hoofdstuk 2 – Financiering van andere entiteiten.

2.3.1 Inaanmerkingneming van de inflatie en technische correcties

Het in rekening brengen van de inflatie

De regering ging bij de opmaak van haar begroting uit van de macro-economische gegevens die op dat moment beschikbaar waren. Zoals al werd vermeld, steunde de regering onder meer op de macro-economische parameters van het FPB van september 2022. Dat vertaalde zich in de inschrijving van een interdepartementale provisie "Index", met 1,7 miljard euro kredieten.

De macro-economische hypothesen van het FPB zijn sindsdien echter bijgesteld. Zo worden de overschrijdingen van de spilindex nu verwacht in november 2022 en in mei 2023, veeleer dan in december 2022, februari 2023 en juli 2023. Een ruwe berekening van de FOD BOSA raamt de impact op de uitgaven van entiteit I op 1,3 miljard euro. De FOD wijst erop dat de prijsstijgingen eveneens een invloed hebben op de totale ontvangsten van de Staat, maar dat het effect ervan moeilijk te bepalen is.

Daarnaast wijst het Rekenhof erop dat de werkingskredieten die in de ontwerpbegroting 2023 zijn ingeschreven, niet werden aangepast aan de evolutie van het indexcijfer van de consumptieprijzen, maar dat de regering de groeinorm van 1,1% heeft behouden die ze had gehanteerd tijdens de bilaterale besprekingen in het voorjaar van 2022.

Technische correcties

Om het vorderingensaldo van entiteit I (federale Staat en sociale zekerheid) te bepalen, ging de regering uit van de ramingen, bij ongewijzigd beleid, die het Monitoringcomité van september 2022 goedgekeurde en waarop het effect werd toegepast van de maatregelen die tijdens het begrotingsconclaaf werden genomen, alsook diverse technische correcties.

Die technische correcties hebben tot doel de herschatte ontvangsten en uitgaven in aanmerking te nemen die niet te gepasten tijde konden worden opgenomen in het verslag van het Monitoringcomité. In dat kader heeft het wegvallen van ontvangsten uit de deelneming van de staat in de resultaten van de Nationale Bank (-268,1 miljoen euro) een negatieve impact op het vorderingensaldo.

Omgekeerd wordt dit saldo positief beïnvloed door de herschatting van de fiscale ontvangsten inzake *e-commerce* (+177 miljoen euro vanaf 2022) en van de kosten van de maatregelen in samenhang met de hervorming van het kunstenaarsstatuut (+60 miljoen euro).

2.3.2 Niet-structurele maatregelen

Een deel van de tijdens het begrotingsconclaf genomen maatregelen (2,9 miljard euro aan uitgaven en 2,1 miljard euro aan ontvangsten) heeft geen meerjarige impact. Het merendeel is bedoeld om tijdelijke moeilijkheden als gevolg van de stijging van de energieprijzen op te vangen (1,7 miljard euro aan uitgaven en 1,8 miljard euro aan ontvangsten). Daarnaast heeft de regering tijdelijk drie specifieke provisies ingeschreven in het programma 03.90.1 "Provisies" van de algemene uitgavenbegroting. Ze heeft ook haar vaste inspanning tijdelijk gecorrigeerd (330 miljoen euro).

Maatregelen op het vlak van energiesteun

Zoals reeds vermeld, hebben de niet-recurrente maatregelen in essentie tot doel de impact van de gestegen energieprijzen te temperen. De belangrijkste maatregelen zijn de verlenging van het "basispakket" in het eerste kwartaal van 2023 (1,5 miljard euro), de invoering van een premiesysteem voor gezinnen die recht hebben op het sociaal tarief in het kader van een mede-eigendom (115 miljoen euro) en de tijdelijke verlenging van sommige steunmaatregelen voor bedrijven (92 miljoen euro).

Daarnaast keurde de regering maatregelen goed om het concurrentievermogen van de bedrijven in stand te houden. Die maatregelen zijn bedoeld om de effecten van de inflatie en van de gestegen energieprijzen te temperen. Ze nemen de vorm aan van verminderde RSZ-bijdragen. De negatieve impact ervan op het vorderingensaldo bedraagt nagenoeg 974,3 miljoen euro in 2023. Er werden ook kredieten ingeschreven in een specifieke provisie van begrotingsprogramma 06.90.1 voor de spoorwegmaatschappijen (108 miljoen euro) en de ziekenhuizen (80 miljoen euro). Tot slot werd ook een bedrag van 62 miljoen euro opgenomen bij de werkingskredieten van de administraties en instellingen van de federale Staat, om opgewassen te zijn tegen de stijging van de energieprijzen.

De verlenging van het verruimde sociaal tarief voor gas en elektriciteit (tot eind maart 2023) en de invoering van de stookoliecheque zouden respectievelijk 621 miljoen euro en 123,6 miljoen euro aan uitgaven genereren.

De raming van de voormelde uitgaven gaat ervan uit dat de steunmaatregelen in kwestie niet zullen worden verlengd na de periodes die de regering voor ogen heeft. Mocht dat toch het geval zijn, dan zullen bijkomende kredieten moeten worden gevraagd bij een begrotingsaanpassing.

Die uitgaven worden deels gecompenseerd door de inning van nieuwe tijdelijke ontvangsten op de winsten van energiebedrijven. De opbrengst daarvan is in de Algemene toelichting op 1,8 miljard euro geraamd. Het gaat om een heffing op overwinsten op energie in 2023

(834,4 miljoen euro), een uitzonderlijke bijdrage van Fluxys (300 miljoen euro), een solidariteitsbijdrage van de oliesector (300 miljoen euro) en een hogere bijdrage van de energiesector (394 miljoen euro).

Voor een meer gedetailleerd overzicht van de maatregelen die ter zake werden genomen, verwijst het Rekenhof naar punt 3 van dit hoofdstuk.

Niet-structurele provisies

Als de vaste inspanning (zie verder) buiten beschouwing wordt gelaten, hebben de niet-structurele maatregelen betrekking op de Oekraïne provisie (250 miljoen euro), de COVID-19-provisie (100 miljoen euro) en de provisie voor het Europese voorzitterschap (40 miljoen euro).

Zoals de naam al aangeeft, is de Oekraïne provisie bedoeld om de uitgaven in verband met de oorlog in Oekraïne te dekken. Ze beoogt in 2023 voornamelijk de betaling van het leefloon aan Oekraïense burgers te verzekeren. De POD Maatschappelijke Integratie had die uitgaven aanvankelijk op 474 miljoen euro geraamd. Tijdens het begrotingsconclaaf besliste de regering geen middelen in te schrijven op de begroting van dat departement, maar ze op te nemen in die specifieke provisie. Het gaat om 250 miljoen euro.

Het Rekenhof stelt vast dat die provisie enkel de uitgaven van het eerste semester dekt. Het stipt echter aan dat die beperking werd ingegeven door de onzekerheid over de evolutie van het conflict.

Niet-structurele maatregelen in het kader van de vaste inspanning

Overeenkomstig het regeerakkoord van 30 september 2020 heeft de regering zich ertoe verbonden het vorderingensaldo van entiteit I jaarlijks met 0,2% van het bbp te verbeteren. In het kader van die inspanning werd in 2020 een meerjarenprogramma van maatregelen aangenomen dat zich uitstrekt over de looptijd van de legislatuur. Dat programma bepaalt onder meer dat vanaf 2023 bijkomende structurele ontvangsten zouden worden geïnd, namelijk de minimale belasting van multinationals (300 miljoen euro) en de belasting op digitale bedrijven (100 miljoen euro). De inning van die twee ontvangsten hing evenwel af van de ondertekening van internationale akkoorden. De betrokken lidstaten hebben daarover vooralsnog geen consensus bereikt.

Om die situatie te verhelpen, heeft de regering tijdens het begrotingsconclaaf beslist een mechanisme in te stellen waarmee tijdelijk een hogere belasting kan worden geheven op multinationals. Die maatregel zal worden stopgezet zodra het voormelde internationale akkoord is geïmplementeerd. Mocht er in 2024 nog geen akkoord zijn, dan zal België volgens de regering het initiatief nemen om tot een akkoord te komen dat veel steun geniet binnen de Europese Unie.

De tijdelijke maatregel zal volgens de regering toelaten een globaal bedrag van 281,5 miljoen euro te innen (268,4 miljoen euro in 2023 en 13,1 miljoen euro in 2024). Dat is 18,5 miljoen euro minder dan wat aanvankelijk was geraamd in het meerjarenkader van de vaste inspanning voor 2023.

Er werd geen enkele specifieke maatregel genomen om het wegvallen van de ontvangsten uit de belasting op digitale bedrijven (100 miljoen in 2023) te compenseren.

2.3.3 Structurele maatregelen

Structurele maatregelen in het kader van de regeringsbeslissingen in 2021 en 2022

Zoals supra vermeld, verbond de regering zich ertoe om in de loop van de legislatuur een vaste jaarlijkse inspanning van 0,2% te leveren. Voor 2023 moeten de in dat kader voorziene maatregelen dat saldo normaal verbeteren met 1,3 miljard euro in vergelijking met 2022. Voor 2024 wordt ook een extra verbetering met 850 miljoen euro verwacht.

De regering gaf eveneens aan dat ze naast die vaste inspanning ook extra saneringsmaatregelen zou nemen als de macro-economische context dat toelaat. Die maatregelen, "variabele inspanning" genoemd, zijn eveneens van structurele aard. De regering heeft in 2022 verschillende maatregelen genomen die volgens haar ramingen het vorderingensaldo met nagenoeg 1,5 miljard euro verbeteren in 2022 en met 653 miljoen euro in 2023 en 2024.

Het Rekenhof stelt vast dat de Algemene toelichting geen raming meer bevat van het verwachte globale rendement van de in 2021 en 2022 goedgekeurde maatregelen, noch in het kader van de vaste inspanning noch in het kader van de variabele inspanning. De synthesetabel op p. 10 van die toelichting geeft nu enkel nog een opsomming en evaluatie van de in het kader van de variabele inspanning 2023 genomen maatregelen en vermeldt enkel het mechanisme om tijdelijk een minimumbelasting op multinationals te kunnen innen (268,4 miljoen euro).

a) Terugverdieneffecten inzake werkgelegenheidsbeleid

Een aanzienlijk deel van de in 2023 verwachte structurele verbetering van de vaste en de variabele inspanning 2022 neemt de vorm aan van terugverdieneffecten van de maatregelen die werden genomen inzake het werkgelegenheidsbeleid. De regering verwachtte 50 miljoen in 2021, 530 miljoen in 2022 en gaat uit van 1,1 miljard euro in 2023. Het Rekenhof had er bij het onderzoek van begrotingsontwerpen 2021 en 2022 op gewezen dat die ramingen veeleer een beleidsintentie vertalen dan dat ze zijn gesteund op een onderbouwde macro-economische evaluatie⁸. De regering extrapoleerde de resultaten van de studie die ze in 2016 had laten uitvoeren door het FPB naar aanleiding van de invoering van de taxshift. Op basis daarvan was ze van oordeel dat het terug aan het werk zetten van een persoon 22.000 euro per jaar zou genereren, een bedrag dat voorzichtigheidshalve werd teruggebracht tot 20.000 euro.

Volgens de Algemene toelichting zijn de realisaties en vooruitzichten in verband met personen die terug aan het werk gaan, becijferd op 86.000 personen in 2021, 100.000 in 2022 en 40.000 in 2023. Die realisaties liggen veel hoger dan die welke de regering in oktober 2021 in aanmerking nam voor het bepalen van de terugverdieneffecten. Zij steunde op de vooruitzichten van de economische begroting van het FPB van september 2021 die wees op een toename van de werkgelegenheid met 13.200 eenheden in 2022. De algemene toelichting laat echter niet toe te bepalen wat het gevolg is van de discretionaire maatregelen van de regering en wat voortvloeit uit de spontane evolutie van de actieve bevolking.

⁸ Parl. St. Kamer, nr. 1577/002, p. 90-91 (NL).

b) Terugverdieneffecten inzake de strijd tegen fiscale en sociale fraude

In het kader van de vaste inspanning was de regering van oordeel dat de implementatie van een actieplan inzake de strijd tegen fiscale en sociale fraude het vorderingensaldo met 200 miljoen zou verbeteren in 2022, met 300 miljoen extra in 2023 en nog eens met 300 miljoen extra in 2024. Het Rekenhof wijst er op dat het geen aanwijzingen heeft over de terugverdieneffecten die effectief voortvloeien uit de implementatie van dat actieplan. Het verslag van het Monitoringcomité, waarop de regering zich baseerde om haar begroting op te maken, vertrok van de globale ramingen van de verwachte ontvangsten, zonder de impact van die maatregelen in 2022 en 2023 te identificeren.

c) Andere maatregelen

Los van de terugverdieneffecten namen de voornaamste maatregelen in het kader van de vaste inspanning en de variabele inspanning de volgende vormen aan (zonder technische correcties).

- De regering wou de primaire uitgaven van de administraties en instellingen van entiteit I tot 2024 lineair verminderen met 150 miljoen euro per jaar. Het Rekenhof heeft onderzocht of die maatregel effectief werd uitgevoerd en concludeerde dat dat effectief het geval was.
- De regering creëerde in het kader van de variabele inspanning een taks op de effectenrekeningen. Tegen die taks, waarvan de opbrengst wordt geraamd op 433,3 miljoen euro in 2023, zijn verschillende bezwaarschriften ingediend bij het Grondwettelijk Hof (zie deel II – hoofdstuk 1 – punt 2.4).

Structurele maatregelen in het kader van de variabele inspanning 2023

De regering keurde bij de opmaak van de ontwerpbegroting voor 2023 nieuwe maatregelen goed in het kader van haar variabele inspanning. Ze verwacht dat die maatregelen in 2023 912 miljoen euro opleveren en 726 miljoen euro extra in 2024. Dat resultaat komt bovenop de opbrengst van de vaste inspanning en variabele inspanning 2022 waarvan hierboven sprake.

De maatregelen goedgekeurd in het kader van de variabele inspanning 2023 bestaan uit 279 miljoen euro extra ontvangsten, 309 miljoen euro uitgavenverminderingen en 325 miljoen euro "andere" maatregelen.

a) Verhogingen van de ontvangsten

Ongeveer een derde van de variabele inspanning van 2023 (309 miljoen euro) betreft ontvangstenverhogingen. Ze hebben voornamelijk betrekking op de bankentaks, de taks op verzekeringsondernemingen en de taks op instellingen voor collectieve belegging (111 miljoen euro), de verhoging van de accijnzen op tabak (75 miljoen euro) en de hervorming van het fiscaal regime voor auteursrechten (37,5 miljoen euro). De Staat zal zijn ontvangsten ook met 40 miljoen euro kunnen verbeteren door de afschaffing van de notionele interestaftrek.

Voor een gedetailleerder overzicht van deze fiscale maatregelen wordt verwezen naar deel II van dit verslag.

b) Saneringsmaatregelen op de uitgaven

In het kader van de variabele inspanning 2023 werden maatregelen genomen om de uitgaven te verminderen (279 miljoen euro). Dit zal hoofdzakelijk gebeuren via onderbenuttingen van kredieten op de geneeskundige verzorging (120 miljoen euro in 2023 en 125 miljoen euro in 2024) en op de personeels-, werkings- en investeringskosten van de administraties en instellingen van entiteit I (100 miljoen euro in 2023 en 250 miljoen euro in 2024). Die onderbenuttingen van kredieten komen bovenop de maatregelen die vroeger in dit verband werden genomen, zodat ze 1,3 miljard euro zullen bedragen in 2023 en 1,5 miljard euro in 2024.

De techniek van de onderbenuttingen bestaat erin de totale kredieten in de begroting van de verschillende departementen en instellingen in te schrijven, maar een deel ervan onbeschikbaar te maken door administratieve blokkeringen. De regering bepaalde dat vanaf 2023 een maandelijkse monitoring zou worden ingesteld om het risico op te sporen dat die onderbenuttingsdoelstelling niet zou worden nageleefd. In voorkomend geval zullen na rapportering aan de ministerraad blokkeringen worden opgelegd.

Het Rekenhof wijst erop dat de opeenvolgende regeringen de doelstellingen die ze zich hadden opgelegd, systematisch hebben gehaald sinds die techniek in 1995 werd ingevoerd, wat de Europese Commissie er trouwens toe heeft gebracht de onderbenuttingen van kredieten systematisch in aanmerking te nemen bij haar beoordeling van de ontwerpbegrotingen van de Belgische Staat.

Het Rekenhof stelt overigens vast dat de nieuwe in 2023 en 2024 bepaalde onderbenuttingen werden goedgekeurd in het kader van de variabele inspanning zoals gedefinieerd in het regeerakkoord en dat ze bijgevolg van structurele aard zijn.

Voor het overige is de in het kader van de initiële begroting 2023 voorziene uitgavenvermindering voornamelijk het resultaat van maatregelen op het vlak van werkgelegenheidsbeleid. De uitzonderlijke verlaging van de groeinorm inzake geneeskundige verzorging van 2,5% naar 2% zal pas effect hebben vanaf 2024 (75 miljoen euro).

c) De "overige" maatregelen

Het Rekenhof stelt vast dat een deel van die "overige" maatregelen technische correcties zijn. De regering neemt in haar variabele inspanning meer bepaald ontvangsten op die niet voortvloeien uit de meest recente conclaafmaatregelen maar die enkel het resultaat zijn van een herschatting *a posteriori* van de fiscale ontvangsten inzake *e-commerce* (177 miljoen euro). Eenzelfde vaststelling kan worden geformuleerd voor de herschatting in 2023 van de kosten voor de invoering van het kunstenaarsstatuut (60 miljoen euro).

Het Rekenhof wijst er overigens op dat de "overige" maatregelen die geen technische correcties zijn (72 miljoen euro) en hadden kunnen worden opgesplitst in extra ontvangsten en uitgavenverminderingen.

Overige structurele maatregelen

Los van de hierboven vermelde niet-recurrente maatregelen en structurele maatregelen hebben verschillende door de regering goedgekeurde maatregelen, waarvan de details terug te vinden zijn in tabel 1 van de Algemene toelichting, een structurele impact op het

vorderingensaldo van entiteit I. Na correctie van rekenfouten in die tabel bedraagt de totale impact van die maatregelen 309 miljoen euro⁹. Die uitgaven zijn van structurele aard. Ze worden onder meer geconcretiseerd door de toekenning van kredieten voor de investeringen van de NMBS en van Infrabel op grond van hun beheerovereenkomsten (115 miljoen euro). Er worden ook aanvullende middelen uitgetrokken voor *cybersecurity* (30 miljoen euro), voor de strijd tegen fiscale fraude (20 miljoen euro) en voor de financiering van het sectoraal akkoord van de federale politie voor de NAVAP (15 miljoen euro in 2023 en 77 miljoen euro in 2024).

3 Steunmaatregelen op het vlak van energie

3.1 Inleiding

Begin 2022 nam de federale regering maatregelen om de impact van de significante stijging van de energieprijzen op de gezinnen te beperken. Die steun beïnvloedde zowel de ontvangsten als de uitgaven van de Staat. Bij het onderzoek naar de aangepaste begrotingsontwerpen 2022 heeft het Rekenhof die problematiek geanalyseerd¹⁰.

Eind oktober 2022 werden nieuwe maatregelen goedgekeurd terwijl vroegere maatregelen werden verlengd of uitgebreid.

Deze analyse herneemt de nieuwe ramingen voor de maatregelen uit het jaar 2022 en de nieuwe, verlengde of uitgebreide ramingen voor 2023.

De wet van 30 oktober 2022¹¹ heeft nieuwe steunmaatregelen ingevoerd, namelijk:

- het uitstel van betalingstermijnen inzake inkomstenbelastingen en bedrijfsvoorheffing;
- de invoering van een bijzonder stelsel van tijdelijke economische werkloosheid voor bepaalde bedrijven;
- de invoering van een overbruggingsrecht voor zelfstandigen;
- de invoering van federale gas- en elektriciteitspremies¹² (die deel uitmaken van het basispakket) en van de bijzondere bijdrage energie voor de maanden november en december 2022.

De wet verlengt de premie voor huisbrandolie tot 31 maart 2023 en verhoogt deze van 225 naar 300 euro.

De meeste andere premies uit 2022 worden verlengd tot het einde van het eerste kwartaal van 2023. Tijdens het begrotingsconclaaf besliste de ministerraad om aanvullende niet-fiscale ontvangsten (of solidariteitsbijdragen) te innen om die steunmaatregelen gedeeltelijk te compenseren. Er moeten in die zin nog verschillende wetgevende initiatieven worden genomen.

⁹ Het cijfer van 206 miljoen euro in de rubriek "Meeruitgaven" van tabel 1 van de algemene toelichting is verkeerd. Hetzelfde geldt voor sommige subtotalen en voor de globale impact (975 miljoen euro in plaats van 870 miljoen euro). De correcties zijn opgenomen in de derde versie van de Algemene toelichting.

¹⁰ *Parl. St. Kamer*, 20 mei 2022, DOC 55 2642-002, p. 107 - 128.

¹¹ Wet houdende tijdelijke steunmaatregelen ten gevolge van de energiecrisis.

¹² De wet van 30 oktober voorziet enkel in de betaling van de premies voor het jaar 2022.

Het Rekenhof merkt op dat de Algemene toelichting hierover enkel summier informatie verstrekt en niet alle maatregelen genomen tijdens de notificaties van de begrotingscontrole 2022 opneemt.

Directe steunmaatregelen op het vlak van energie

Onderstaande tabel neemt de directe steunmaatregelen op het vlak van energie op, d.w.z. deze waarvan de impact duidelijk toe te wijzen is aan een bepaald begrotingsjaar. Het neemt hierbij het laatst beschikbaar brutobedrag in rekening¹³.

Zoals de tabel aantoont, worden de kosten voor 2023 op 1.522,6 miljoen euro geraamd na toevoeging van de bijkomende ontvangsten. De totale kosten voor 2022 worden geraamd op 5.562,5 miljoen euro. De maatregelen voor 2023 worden meer in detail belicht in de punten 3.2 tot 3.6.

¹³ Het betreft dus de totale budgettaire impact voor 2023. Zo vermelden de begrotingsnotificaties of de tabel met aanvullende weerslag van fiscale maatregelen (tabel 5, p. 118 van de Algemene toelichting) enkel de bijkomende budgettaire impact tegenover het verslag van het Monitoringcomité of tegenover 2022.

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING VOOR BEGROTINGSJAAR 2023 / 24

Tabel – Synthese van de verschillende steunmaatregelen op het vlak van energie (in miljoen euro)

Omschrijving van de maatregel	Geraamde realisaties 2022	Begroting 2023
Ontvangsten		
Tariefverlaging van de btw op elektriciteit ⁽¹⁾	-992,7	-346,1
Tariefverlaging van de btw op gas ⁽¹⁾	-610,1	-265,9
Tariefverlaging van de accijnzen op benzine en diesel ⁽¹⁾	-793,8	-248,1
Tariefverlaging van de btw voor de sloop en heropbouw ⁽²⁾	-191,0	-215,0
Tariefverlaging voor zonnepanelen ⁽²⁾	-10,8	-14,3
Tariefverlaging van de btw voor warmtepompen ⁽²⁾	-5,1	-6,8
Steun aan ondernemingen – verlaging van accijns (gas en elektriciteit) (vanaf 1 november 2022) ⁽¹⁾	-55,1	-82,7
Totaal negatief effect fiscale ontvangsten	-2.658,6	-1.178,9
Overwinstbelasting	+176,9	+834,4
Bijdrage nucleaire sector	+134,8	+1.089,7
Bijdrage oliesector	+300,0	+300,0
Bijdrage Fluxys	-	+300,0
Totaal effect niet-fiscale ontvangsten	+611,7	+2.524,1
Totale netto-impact op de ontvangsten	-2.046,9	+1.345,3
Uitgaven		
Subsidie uitgebreid tarief ⁽¹⁾	-1.264,1	-621,0
Bijkomende hulpmaatregelen – Sociaal Energiefonds	-40,4	-23,4
Verwarmingspremie (2022)	-460,2	-
Stookoliepremie (2022-23) ⁽¹⁾	-184,5	-123,6
Herfinanciering van het Sociaal Verwarmingsfonds	-48,0	-21,0
Financiering NMBS ⁽²⁾	-13,0	-9,0
Investeringen energietransitie ⁽²⁾	-10,2	28,0
Basispakket 'Energie' ⁽¹⁾	-844,6	-1.532,6
Sociaal tarief collectieve verwarmingsinstallaties	-	-115,0
Steun aan ondernemingen – Sociaal gedeelte ⁽¹⁾	-	-9,0
Totaal verhoging van de uitgaven	-2.865,0	-2.482,6
Energienorm	-650,6	-385,2
Globale kost energiemaatregelen	-5.562,5	-1.522,6

(1) Geldig tot maart 2023.

(2) Maatregel niet vermeld in de Algemene toelichting.

Bron: Rekenhof

Deze tabel houdt geen rekening met de bijkomende btw-ontvangsten die voor 2022 zijn geraamd op 2.004,9 miljoen euro¹⁴. Voor 2023 heeft de FOD Financiën deze bijkomende ontvangsten nog niet geraamd.

Indirecte steunmaatregelen op het vlak van energie

Er zijn ook bepaalde maatregelen die de regering nog verder moet uitwerken of waarvan de budgettaire impact moeilijk toewijsbaar is aan een bepaald begrotingsjaar. Het zijn veelal maatregelen met een fiscale impact (zie punt 3.2.2).

Ook nam de regering maatregelen om de negatieve budgettaire gevolgen van de hoge inflatie (mede veroorzaakt door de hoge energieprijzen) te beperken. Naast een krediet van 62 miljoen euro voor de werking van de besturen en instellingen van entiteit I, omvat de energievoorziening (FOD BOSA) 108 miljoen euro aan kredieten voor de NMBS en Infrabel en 80 miljoen euro voor de ziekenhuizen om het hoofd te bieden aan de stijgende kosten. De regering heeft ook maatregelen goedgekeurd om het concurrentievermogen van de ondernemingen in stand te houden. Die maatregelen hebben zowel betrekking op de strijd tegen de effecten van de inflatie als op de stijging van de energieprijzen en vertegenwoordigen een kost van 974,3 miljoen euro in 2023.

Deze laatste groep aan maatregelen wordt verderop in onderhavig rapport onderzocht.

3.2 Impact van de fiscale maatregelen

3.2.1 Algemeen

De FOD Financiën heeft het Rekenhof de verantwoordingen bezorgd van de verschillende maatregelen evenals de raming van de kosten of van het eventuele bijkomende rendement ervan. Dergelijke ramingen moeten worden beoordeeld in het licht van de extreem volatiele prijzen op de internationale markten en in het licht van het feit dat de FOD niet beschikt over actuele gegevens over het elektriciteits- en gasverbruik.

De FOD financiën heeft de impact van de maatregelen voor 2022 voorlopig niet herhaald. Enkel de budgettaire kost van de btw-verlaging elektriciteit voor de periode maart-juni 2022 is verhoogd met 75,6 miljoen euro, door toepassing van de prijsindex van februari 2022¹⁵.

De FOD Financiën geeft aan dat de geraamde impact van de btw-verlaging elektriciteit en gas voor zowel 2022 als 2023 wellicht te hoog is, omdat niet alle elementen in rekening zijn gebracht¹⁶. Bovendien is er geen rekening gehouden met het minderverbruik van gas en elektriciteit dat de voorbije maanden is vastgesteld. Ook heeft de FOD geen rekening gehouden met de eisen van de Europese Commissie¹⁷ om het gasverbruik de komende winter met 15% te verminderen en het elektriciteitsverbruik tijdens piekuren met 5% te reduceren.

¹⁴ Het gaat om bijkomende btw-ontvangsten berekend op de index van augustus voor elektriciteit, aardolie en gasolie, maar niet voor diesel en benzine.

¹⁵ Die is gelijk aan 242,78. Bij de begrotingscontrole werd nog de index van december 2021 (196,54) gebruikt.

¹⁶ Voor de bespreking van de al ingevoerde maatregelen verwijst het Rekenhof naar zijn opmerkingen bij de begrotingscontrole 2022 (*Parl. St. Kamer*, 20 mei 2022, DOC 55 2642/002, Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2022, p.111-113).

¹⁷ Verordeningen 2022/361 en 2022/473.

De FOD Financiën zal bij de begrotingscontrole de gerealiseerde impact in 2022 evalueren. In functie van deze resultaten zal hij ook de impact voor 2023 herzien.

Het Rekenhof bespreekt hieronder de nieuwe maatregelen, alsook de maatregelen waarvan de toepassingsmodaliteiten of de budgettaire impact significant zijn gewijzigd tegenover de begrotingscontrole van 2022. Punt 3.2.2 bespreekt de energiemaatregelen waarvan de budgettaire impact duidelijk toe te wijzen is aan een bepaald begrotingsjaar. Punt 3.2.3 gaat dieper in op de energiemaatregelen die de regering nog verder moet uitwerken of waarvan de budgettaire impact moeilijk toewijsbaar is aan een bepaald begrotingsjaar.

3.2.2 Maatregelen opgenomen in de tabel

Tariefverlaging van de btw op elektriciteit (-346 miljoen euro)

De regering verlengt de btw-verlaging op elektriciteit voor residentiële contracten tot 31 maart 2023. De FOD Financiën raamt de budgettaire impact op -346 miljoen euro. De berekening gaat uit van een constant verbruik (tegenover 2022) en de prijsindex van augustus 2022¹⁸. Hierdoor neemt de maandelijkse budgettaire kost toe tot 115,4 miljoen euro (tegenover 99,3 miljoen euro in 2022).

Tariefverlaging van de btw op gas (-265,9 miljoen euro)

De regering verlengde de initiële maatregel (tariefverlaging voor residentiële contracten) en breidde deze vanaf augustus 2022 uit naar alle contracten, om ook de bewoners van collectieve voorzieningen te laten genieten van de tariefverlaging. Omdat het praktisch onuitvoerbaar was om enkel een uitbreiding voor deze doelgroep door te voeren, besliste de regering om de maatregel voortaan te laten gelden voor alle contracten. De FOD Financiën raamt de bijkomende impact voor deze maatregel voor 2022 op 34,5 miljoen euro. Het betreft de niet-afrekbare btw van belastingplichtigen zonder recht op btw-afrek. Hij houdt geen rekening met een mogelijk gunstiger energieprijzen voor grootverbruikers.

De FOD Financiën raamt de budgettaire kost voor het eerste kwartaal 2023 voor deze maatregel op 266 miljoen euro. Ook voor deze raming gaat hij uit van een ongewijzigd verbruik tegenover 2022 en gebruikt hij de prijsindex van augustus 2022¹⁹. De maandelijkse budgettaire kost neemt hierdoor toe tot 88,6 miljoen euro (tegenover 70,9 miljoen euro in 2022).

Tariefverlaging van de accijnzen op benzine en diesel (-248,1 miljoen euro)

De maatregel voorziet in een tijdelijke verlaging van de accijnzen op benzine en diesel met 0,175 euro per liter en de invoering van het omgekeerde cliquet-systeem als de prijzen opnieuw lager liggen dan 1,70 euro per liter. De regering verlengt deze maatregel tot 31 maart 2023.

¹⁸ Gelijk aan 282,14 voor elektriciteit.

¹⁹ Zijnde 237,27 voor gas.

Steun aan ondernemingen – Verlaging van accijns op gas en elektriciteit (-82,7 miljoen euro)

Om de bedrijven te ondersteunen, verlaagde de regering de bijzondere accijns²⁰ voor elektriciteit en aardgas voor de laagste verbruiksschijven tot het Europese minimum voor de maanden november 2022 en december 2022²¹. Vervolgens verlengde ze deze tot 31 maart 2023. De regering raamt de jaarlijkse kost voor de tariefverlaging op 330,5 miljoen euro (277,7 miljoen euro voor elektriciteit en op 52,8 miljoen euro voor gas), of 82,7 miljoen euro per kwartaal.

Omdat het om zakelijke contracten gaat, meent de FOD Financiën dat er slechts een minimaal btw-effect zal zijn ingevolge de niet-aftrekbaarheid van de btw. Ook het seizoenseffect zou bij deze zakelijke contracten geen significante rol spelen. Hij houdt dan ook geen rekening met deze effecten²².

Wat de tariefverlaging van de btw van 21% naar 6% voor zonnepanelen (-14,3 miljoen euro), zonneboilers en warmtepompen (-6,8 miljoen euro) en het verlaagd tarief van 6% voor de sloop en heropbouw van woningen (-215 miljoen euro) verwijst het Rekenhof naar zijn opmerkingen bij de aangepaste begroting 2022²³.

3.2.3 Andere energiemaatregelen

Het Rekenhof merkt op dat bij de fiscale ontvangsten nog geen rekening is gehouden met de impact van een aantal maatregelen op de bedrijfsvoorheffing of op de vennootschapsbelasting. Het betreft onder meer de korting op sociale bijdragen ondernemingen, de tijdelijke werkloosheid energie, en de bijzondere energiebijdragen zoals beslist tijdens het begrotingsconclaaf (zie punt 3.3). Deze impact kan budgettair zowel positief als negatief zijn. De FOD Financiën bevestigt dat er mogelijks een impact is, maar is niet geconsulteerd om hiervoor een raming te maken.

Terugbetaling energiepremie (35,2 miljoen euro) – wet van 30 oktober 2022

De regering kende een basispakket energie voor elektriciteit en gas toe voor november en december 2022 aan huishoudens met een residentieel energiecontract (zie punt 3.4.1). Huishoudens die genieten van het sociaal tarief, komen niet in aanmerking. Opdat deze maatregel effectief ten goede zou komen aan huishoudens met een gemiddeld inkomen, zal de regering via een bijzondere bijdrage energie een deel van deze premies terugvorderen bij overschrijding van de vastgestelde inkomensgrens²⁴ voor het aanslagjaar 2022 bij de incohiering van de personenbelasting voor het jaar waarin deze premies zijn ontvangen.

²⁰ Deze werd in 2022 ingevoerd ter vervanging van de federale heffingen op de energiefactuur. De geraamde opbrengst bedroeg 675,9 miljoen euro.

²¹ Koninklijk besluit van 11 oktober 2022 tot wijziging van artikel tot voorlopige wijziging van artikel 419, i), iii), 1), a) en b) en k), 1), a) en b), van de programmawet van 27 december 2004.

²² In de ontvangsten van 2022 geen rekening is gehouden met de budgettaire kost voor november en december 2022 (46,3 miljoen euro voor elektriciteit en 8,9 miljoen euro voor gas)

²³ Parl. St. Kamer, 20 mei 2022, DOC 55 2642/002, Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2022, p.112-113.

²⁴ Netto-inkomen van 62.000 euro voor een alleenstaande, 125.000 euro bij een gemeenschappelijke aanslag, verhoogd met 3.700 euro per persoon ten laste.

De FOD Financiën raamt dat hij, op basis van de gestelde voorwaarden, 35,2 miljoen euro zal moeten terugvorderen bij de rechthebbenden. Deze terugvordering zal, afhankelijk van de betaaldatum van de premie (2022 of 2023) en het inkohieringsritme van de personenbelasting, gespreid zijn over de volgende drie jaren (2023-2025). In de voorliggende begroting is deze terugvordering niet opgenomen.

Van de 1.532,6 miljoen euro, voorzien voor het basispakket energie voor het eerste trimester van 2023, zal volgens de FOD Financiën 60,2 miljoen euro teruggevorderd worden, gespreid over de jaren 2024 en 2025.

Hervorming fiscaliteit energiefactuur

Op 28 oktober 2022 keurde de ministerraad een voorontwerp van wet tot hervorming van de fiscaliteit op de energiefactuur goed. Volgens de memorie van toelichting beoogt die hervorming enerzijds het tot 6% verlaagde btw-tarief voor leveringen van elektriciteit, aardgas en warmte via warmtenetten te bestendigen. Anderzijds voert ze een bijzondere accijnsregeling in die is gebaseerd op de verschillende gebruikersprofielen. De hervorming moet meer differentiatiemogelijkheden bieden op het vlak van de verbruiksniveaus en de prijschommelingen. De accijnzen worden geheven in de vorm van een vast bedrag per MWh, wat niet hetzelfde katalysatoreffect op de prijzen heeft als de btw. De ministerraad zal bij koninklijk besluit over de inwerkingtreding van de hervorming beslissen op het moment dat de energieprijzen en de prijsverhouding tussen gas en elektriciteit het mogelijk zullen maken de hervorming zo doeltreffend mogelijk toe te passen. Na het advies van de Raad van State, dat in december wordt verwacht, kan dat voorontwerp eventueel worden aangepast alvorens het voor bespreking aan het parlement wordt voorgelegd. Zolang de hervorming niet definitief is goedgekeurd en ze niet in werking is getreden, komt het natuurlijk de regering toe om de tijdelijke btw-verlaging die thans van toepassing is, periodiek al dan niet te verlengen.

Op 29 september 2022 stelde de studiedienst van de FOD Financiën een nota op over de begrotingsimpact van dat voorontwerp van wet. De nota merkt vooreerst op dat die impact moeilijk te schatten is omdat de energieprijzen sedert een jaar heel volatiel zijn. De studiedienst baseerde zijn raming op de hypothese van een indexeringsfactor op basis van het gemiddelde van de indexcijfers van de prijzen van 2022 (van januari tot augustus) en een vermindering van de volumes met 15% verwijzend naar het akkoord tussen de lidstaten van de Europese Unie. Op die basis worden de kosten van de btw-verlaging voor april-december 2023 geraamd op nagenoeg 1,325 miljard euro. De begrotingsimpact voor een terug normaal geworden prijsniveau wordt overigens geraamd op een kost van iets meer dan 1 miljard euro voor de btw en zou een ontvangst van nagenoeg 950 miljoen euro opbrengen voor de accijnzen. Er dient in dit opzicht ook vermeld te worden dat diezelfde studiedienst op 25 oktober 2022 een addendum bij zijn eerste nota heeft opgesteld en daarin wordt de ontvangst voor de accijnzen geraamd op nagenoeg 750 miljoen euro.

Zonder zich uit te spreken over de gegrondheid van de hervorming, noch over de complexe technische uitvoeringsregels, stelt het Rekenhof vooreerst vast dat de hervorming in werking zal treden op het moment dat de ministerraad van oordeel is dat de energieprijzen en de prijsverhouding tussen gas en elektriciteit het mogelijk maken die hervorming zo doeltreffend mogelijk toe te passen. Gelet op de huidige volatiliteit van de energieprijzen is moeilijk te bepalen wanneer dat moment juist zal zijn. Daarom kan niet worden bepaald of en over welke periode ze een impact zal hebben in 2023. Zoals de resultaten van de twee nota's van de studiedienst van de FOD Financiën, aantonen, is het door die volatiliteit thans

moeilijk om een gedegen raming te maken van de begrotingsimpact van die hervorming. Vanuit dat oogpunt beveelt het Rekenhof aan die raming te actualiseren en er ook een gevoeligheidsanalyse van de prijzen en van de volumes bij te voegen.

3.3 Impact van de niet-fiscale maatregelen

Bijdrage van de kernenergiesector (+1.089,7 miljoen euro in 2023)

Een belangrijk deel van de niet-fiscale ontvangsten heeft betrekking op de bijdragen van de energiesector voor de verlenging en de ontmanteling van de kerncentrales. Die ontvangsten bestaan uit een repartitiebijdrage (Tihange 2 en 3 en Doel 3 en 4) en twee afzonderlijke bijdragen (Tihange 1 en Doel 1 en 2).

De repartitiebijdrage, ten laste van de uitbaters van kerncentrales, is bedoeld om het energiebeleid van het land en de door de regering goedgekeurde maatregelen te financieren. De bijdrage financiert de investeringsuitgaven op de markt van de elektriciteitsproductie en kernenergie. Ze beoogt de versterking van de bevoorradingsveiligheid, de bestrijding van de stijging van de energieprijzen en de verbetering van de mededinging op de energiemarkt. De CREG berekent de bijdrage op basis van de inkomsten, de kosten en de winstmarge van de centrales.

De gestorte bedragen zijn in 2022 gestegen door de stijging van de elektriciteitsprijzen en de beschikbaarheid van het nucleair park sinds 2021 (114,8 miljoen euro tegenover een geraamd bedrag van 72 miljoen euro bij de begrotingsaanpassing). Daardoor zijn ook de geraamde bedragen gestegen in 2023 (1.069,7 miljoen euro). Dat laatste bedrag is het resultaat van een herberekening door de CREG²⁵.

Naast de repartitiebijdrage legt de wet van 18 december 2013 de uitbaters van de centrale Tihange 1 een jaarlijkse bijdrage op die gelijk is aan 70% van hun winstmarge. Sinds 2016 werd geen enkele ontvangst geboekt door de evolutie van de elektriciteitsprijzen, de door de uitbaters gedane investeringen, de periodes van inactiviteit van de reactor en de overdracht van financiële verliezen. In 2023 en 2024 is geen ontvangst voorzien wegens de aanzienlijke negatieve marges van het verleden en lange onderhoudsperiodes (vijf maanden in 2022).

Tot slot moeten de uitbaters van de centrales Doel 1 en 2 een jaarlijkse bijdrage aan de Staat betalen in ruil voor het langer in dienst houden van die twee reactoren tot 2025. De bijdrage is forfaitair bepaald op 20 miljoen euro per jaar.

Overwinstbelasting (+834,4 miljoen euro in 2023)

Overeenkomstig de Europese verordening EU 2022/1854 zal een heffing worden uitgevoerd op de extra winsten die worden gerealiseerd door de zogenoemde "inframarginale" generatoren van de elektriciteitssector (wind-, zonne- en kernenergie, energie uit biomassa,...). Deze maatregel is gebaseerd op het feit dat de elektriciteitsprijzen sterk zijn verhoogd en de generatoren overwinsten realiseren terwijl de productiekosten onveranderd zijn gebleven. Een deel van die overwinsten zijn reeds verwerkt in de repartitiebijdrage voor de producenten van kernenergie (cf. supra). Die heffing stemt overeen met het totaal aan extra ontvangsten en wordt geraamd op 176,1 miljoen euro in 2022 en op 834,4 miljoen euro

²⁵ Er zijn 394,4 miljoen euro extra ontvangsten toegevoegd in vergelijking met de ramingen van het Monitoringcomité van september.

voor het eerste semester van 2023. Als die maatregel wordt verlengd, wordt de ontvangst geraamd op 1.668,7 miljoen euro op jaarbasis.

Een voorontwerp van wet dat de beslissingen daarover in het begrotingsconclaaft actualiseert, beschouwt de winsten van de "*inframarginale*" generatoren boven 130 euro/MWh²⁶ als excedentaire inkomsten. De ontvangsten die de Staat hierdoor zal innen, zullen uitsluitend gebruikt worden voor de financiering van de energemaatregelen en voor het verminderen van de globale factuur van de eindverbruikers.

Het Rekenhof stelt vast dat het voorontwerp van wet op twee punten verschilt van de Europese verordening betreffende een noodinterventie in verband met de hoge energieprijzen (EU2022/1854):

- Enerzijds heeft de verordening het plafond waarboven een winst als overwinst wordt beschouwd, vastgesteld op 180 euro per MWh. Die verordening laat de lidstaten echter toe "maatregelen te handhaven of in te voeren die de marktinkomsten van de producenten die elektriciteit opwekken (...) verder beperken". De Belgische regering heeft ervoor gekozen dat plafond vast te leggen op 130 euro per MWh.
- Anderzijds zijn de bepalingen van de Europese verordening enkel van toepassing op de periode tussen 1 december 2022 en 30 juni 2023. De Belgische regering heeft 1 augustus 2022 gekozen als beginpunt van de berekeningsperiode. Zij baseerde zich daarvoor op het feit dat die datum overeenstemde met de principiële beslissing van Europa en dat ze zo eventuele bezwaren in verband met de terugwerkende kracht van de wet zou vermijden.

Het wetsontwerp biedt eveneens de mogelijkheid om dubbele belasting van inkomsten te vermijden die reeds in aanmerking zijn genomen bij de berekening van de verschillende bijdragen van de kernenergiesector omdat bepaalde producenten al de impact ondervinden van de repartitiebijdrage van de kernenergiesector.

De Raad van State heeft op 14 november 2022 een advies over dit voorontwerp uitgebracht²⁷. De Raad gaf hierbij aan dat er een juist evenwicht moest heersen tussen de vereisten van het algemeen belang en de bescherming van het recht op eigendom. Bovendien stelde de Raad een fiscaal minder gunstige behandeling van de eigenaars van de kerncentrales ten opzichte van de andere producenten vast.

Het heeft er bijgevolg op aangedrongen dat de verantwoordingen bij het voorontwerp van wet het verschil in behandeling tegenover het algemeen belang en het recht van de eigenaars beter zouden motiveren.

²⁶ Er wordt een afwijking toegestaan (waarbij het plafond wordt vastgelegd op 180 euro per MWh elektriciteit) voor installaties die elektriciteit produceren op basis van vaste of gasvormige biomassa-brandstoffen evenals voor de stedelijke afvalverbrandingsovens. Voor technologieën die een variabel steunmechanisme afhankelijk van de elektriciteitsprijs genieten (zoals de *offshore* windmolenparken) wordt het plafond daarenboven vastgelegd op basis van de LCOE (huidige genormaliseerde energiekost) vermeerderd met 50 euro per KWh.

²⁷ Advies 72.460/3 van 14 november 2022.

Bijdrage van de oliesector (+300 miljoen euro in 2022 en 2023)

De oliesector ontvangt sinds dit jaar ook overwinsten wegens de hoge koersen van ruwe olie. Bijgevolg wil de regering een solidariteitsbijdrage opleggen aan de oliesector voor de jaren 2022 en 2023, voor 300 miljoen euro per jaar, overeenkomstig Europese verordening EU 2022/1854. Dat bedrag zal voor twee derde van de raffinaderijsector komen, die een bedrag van 6,90 euro per ton ingevoerde olie moet betalen in 2022 en 2023. Het saldo wordt betaald door sommige in België actieve oliemaatschappijen via een bijdrage van 7,80 euro per kubieke meter van de in verbruik gestelde producten. De bijdrage vertegenwoordigt ongeveer 1,5% van de prijs van de producten in kwestie en mag niet worden doorgerekend in de tarieven voor de eindverbruiker. Het Rekenhof stelt vast dat de verantwoording van de berekeningsmethode summier is. Ze is bovendien gebaseerd op gegevens van het jaar 2021 dat wordt gekenmerkt door economische vertraging als gevolg van COVID-19.

Het Rekenhof stelt vast dat het voorontwerp van wet eveneens verschilt van de Europese verordening EU 2022/1854. Die berekent de solidariteitsbijdrage op de overschrijding met meer dan 20% van het gemiddelde van de winst van vier aanslagjaren, vanaf 1 januari 2018.

Solidariteitsbijdrage van de beheerder van het aardgastransportnet (Fluxys) (+300 miljoen euro in 2023)

Er zal 300 miljoen euro gehaald worden uit de reserves van Fluxys om de maatregelen in verband met het basispakket (federale gas- en elektriciteitspremie) te financieren. De beheerder van het aardgastransportnet moet de beschikbare capaciteit op het transportnet via veilingen toewijzen. Het veilen van die capaciteit zal voor de boekjaren 2022 en 2023 uitzonderlijk hoge veilingpremies genereren. De CREG raamt de ontvangsten op 760 miljoen euro²⁸. Zij beval aan 500 miljoen euro af te nemen van de totale reserves van Fluxys (960 miljoen euro) en de resterende 460 miljoen euro te gebruiken om het aardgastransporttarief (zonder de indexering) te stabiliseren en een tariefschok voor de Belgische verbruikers te vermijden. Het bedrag van de afnemings (300 miljoen euro) ligt lager dan het aanbevolen bedrag door de CREG omdat de regering zich ervan wil verzekeren dat voldoende middelen overblijven voor andere investeringen (waaronder het project *Backbone en waterstof*).

Dat bedrag zal uiterlijk op 16 januari 2023 betaald moeten worden.

Het Rekenhof merkt op dat de verschillende hierboven in detail beschreven, bijdragen fiscaal aftrekbaar zullen zijn. Dat zal later een impact hebben op de vennootschapsbelasting (cf. punt 3.2).

3.4 Impact op de uitgaven**3.4.1 Subsidies van de FOD Economie voor de tegemoetkoming in de stijging van de energiekosten**

Om de hoge energiekosten voor de gezinnen te verlichten, keurde de regering diverse bijkomende subsidies goed die de FOD Economie zal toekennen²⁹.

²⁸ Nota van de CREG over de overlopende rekeningen, veilingpremies en congestierentes.

²⁹ De diverse toegekende subsidies zijn in de algemene uitgavenbegroting van de FOD Economie opgenomen in diverse basisallocaties binnen de programma's 32.21.4 en 32.42.4.

Verlenging van de uitgebreide toepassing van het sociaal tarief voor elektriciteit en gas (621 miljoen euro) en bijkomende hulpmaatregelen (23,4 miljoen euro)

In de uitgavenbegroting van de FOD Economie bedraagt de subsidie aan de CREG 624,4 miljoen euro. Deze bestaat uit een krediet van 621 miljoen voor de financiering van de uitgebreide toekenning van het sociaal tarief in 2023 en een krediet van 23,4 miljoen euro voor het Sociaal Energiefonds van de CREG.

Verlenging van het sociaal tarief

Met het krediet van 621 miljoen euro zal de FOD Economie het Fonds Beschermde Klanten van de CREG subsidiëren. Dat staat in voor de vergoeding van de energiebedrijven die klanten hebben bevoorrad met elektriciteit en gas tegen sociale maximumprijzen.

De uitbreiding van het sociaal tarief voor de levering van elektriciteit en aardgas is geregeld via de programmawet van 20 december 2020³⁰ en het koninklijk besluit van 28 januari 2021. Het koninklijk besluit vulde de lijst met beschermde residentiële afnemers vanaf 1 februari 2021 aan met de categorie die recht heeft op een verhoogde tegemoetkoming (rvt-categorie). Deze uitbreiding was oorspronkelijk van toepassing tot 31 december 2021. De regering verlengde de toepassing al tot 31 december 2022³¹ en besliste eind september 2022 om die verder te verlengen tot 31 maart 2023³².

De subsidie 2023 heeft betrekking op de toekenning van het sociaal tarief voor het eerste kwartaal 2023 (621 miljoen euro). Voor 2022 bedraagt het krediet 1.264,1 miljoen euro³³.

Het Rekenhof stelt vast dat de verantwoording van de kredieten is gebaseerd op de ramingen van de CREG³⁴. Het Rekenhof wijst erop dat door de volatiliteit van de marktprijzen de effectieve kosten kunnen afwijken van de ramingen. De werkelijke kosten zijn pas bekend nadat de energieleveranciers hun schuldvorderingen hebben ingediend bij de CREG.

Sociaal tarief collectieve verwarmingsinstallaties (115 miljoen)

De regering zal in 2023 de toekenning van het sociaal tarief verder omkaderen, hervormen en specifieke maatregelen uitwerken om het oneigenlijk gebruik van het sociaal tarief tegen te gaan. Er zal ook een premiesysteem worden ingevoerd voor de gezinnen die recht hebben op sociaal tarief maar zich verwarmen via een collectieve verwarmingsinstallatie. De

³⁰ De programmawet van 20 december 2020 voorziet in de wettelijke basis voor de financiering van de toepassing van de maximumprijzen voor de levering van elektriciteit en aardgas met betrekking tot de categorie van de residentiële beschermde afnemer.

³¹ Ministerraad van 15 juli 2022. De verlenging voor het vierde kwartaal 2022 gebeurde via het koninklijk besluit van 23 augustus 2022 houdende de verlenging van de uitbreiding van de maximumprijzen voor de beschermde residentiële afnemers tot personen met een recht op verhoogde verzekeringstegemoetkoming tot 1 januari 2023.

³² Ministerraden van 23 september 2022 en 28 oktober 2022.

³³ De kredieten voor het vierde kwartaal werden toegekend via de vierde aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2022 (534,1 miljoen euro). Voor het eerste, tweede en derde kwartaal 2022 bedroeg het krediet respectievelijk 393, 147,7 en 101,2 miljoen euro. Het resterend krediet had betrekking op 2021 (88 miljoen euro).

³⁴ *Parl. St. Kamer*, DOC 55 2933/016, Verantwoording van de Algemene Uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2023 – FOD Economie, 14 november 2022, p. 28.

begroting kent hiervoor een krediet van 113 miljoen euro toe. Daarnaast voorziet de begroting in 2 miljoen euro voor de financiering van de administratieve kosten.

De verantwoording is summier en vermeldt dat de regeling nog moet worden uitgewerkt.

Verlenging van het basispakket 'Energie' (1.153,6 miljoen euro)

De regering besliste naar aanleiding van de begrotingscontrole ook in het eerste kwartaal van 2023 de gezinnen verder te ondersteunen (basispakket 'Energie'). Deze steun bestaat uit een premie:

- ofwel op de energiefactuur (1.444,5 miljoen euro – subsidie aan de CREG);
- ofwel aan de gezinnen die zich verwarmen via een collectieve verwarmingsinstallatie op gas (63 miljoen euro);
- ofwel aan de gezinnen die zich verwarmen met pellets (21,5 miljoen euro).

Daarnaast kent de regering 3,6 miljoen euro kredieten toe voor de administratieve opvolging.

Premie op de energiefactuur

De federale regering besliste midden september 2022 met een basispakket energie de gezinnen te ondersteunen. De gezinnen kregen initieel een premie op de energiefacturen van november en december 2022³⁵. De premie bedraagt 135 euro per maand voor de gasfactuur en 61 euro per maand voor de elektriciteitsfactuur. De elektriciteitsleveranciers kennen de premie automatisch toe aan de gezinnen en recupereren de toegekende bedragen bij de CREG. De premie wordt alleen maar toegekend bij een variabel energiecontract of een vast energiecontract dat werd afgesloten of verlengd na 30 september 2021. De premie wordt niet toegekend aan wie al recht op het sociaal tarief heeft. De regering verwacht dat er ongeveer 2 miljoen gascontracten en 3,4 miljoen elektriciteitscontracten in aanmerking komen. De premie zal voor de hogere inkomsten via de personenbelasting (voor het aanslagjaar 2023) belast worden (zie punt 3.2).

Zoals aangegeven in de inleiding, keurde het parlement recent de wettelijke regeling voor de premie van november en december 2022 goed.

Met de begrotingsnotificaties heeft de regering dit basispakket verlengd voor de maanden januari-maart 2023. Hiervoor moeten de nodige wettelijke initiatieven nog worden genomen. De ministerraad van 28 oktober 2022 keurde daartoe een voorontwerp van wet goed.

Premiesysteem voor collectieve verwarmingsinstallaties en verwarming op pellets

De regering zal ook een premiesysteem invoeren voor de gezinnen die zich verwarmen via een collectieve verwarmingsinstallatie op gas (135 euro per maand voor de periode januari tot en met maart 2023) of via pellets (eenmalig 250 euro). De begroting kent hiervoor respectievelijk een krediet van 63 miljoen euro³⁶ en 21,5 miljoen euro toe (voor de pellets via

³⁵ De vierde aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2022 kende hiervoor een krediet van 844,6 miljoen euro toe. De uitgavenbegroting 2022 bevatte op dezelfde basisallocatie al de kredieten voor de verwarmingspremie van 100 euro (517,2 miljoen euro).

³⁶ De premie voor 2022 werd goedgekeurd met de voormelde wet van 30 oktober 2022.

de basisallocatie voor de toekenning van de stookoliepremie). De gezinnen zullen de premies bij de FOD Economie moeten aanvragen.

Het Rekenhof stelt vast dat de verantwoording van deze kredieten summier is³⁷ en dat de nodige wettelijke en reglementaire initiatieven nog worden geïmplementeerd. De ministerraad van 28 oktober 2022 keurde de voorstellen al goed.

Stookoliepremie van 300 euro (123,6 miljoen euro)

De begroting van de FOD Economie bevat een krediet van 122,3 miljoen euro voor de toekenning in 2023 van een eenmalige premie ter compensatie van de hogere stookoliefactuur³⁸. De regering verhoogde de premie naar 300 euro en verlengde de periode waarvoor de gezinnen de eenmalige premie kunnen aanvragen tot 31 maart 2023. De regering kent daarnaast 1,3 miljoen euro kredieten toe voor de administratieve opvolging.

Het parlement keurde recent de daarvoor noodzakelijke wettelijke regeling³⁹.

Tussenkomen van het Sociaal Verwarmingsfonds vzw (21 miljoen euro)

De uitgavenbegroting van de FOD Economie bevat een krediet van 21 miljoen euro voor de dotatie aan het Sociaal Verwarmingsfonds. Dat fonds komt gedeeltelijk tussen in de betaling van de verwarmingsfactuur van personen die zich in een moeilijke situatie bevinden⁴⁰.

Zoals aangekondigd naar aanleiding van de aangepaste begroting 2022 verhoogde de regering de verwarmingstoelage voor 2022. De derde aangepaste begroting 2022 verhoogde hiertoe het krediet voor de dotatie aan het Sociaal Verwarmingsfonds met 17 miljoen euro tot 38 miljoen euro. De FOD Economie verwacht momenteel dat de onderbenutting van de kredieten 10 miljoen euro zal bedragen.

De federale regering besliste midden september de verhoging tot 31 maart 2023 te verlengen. De vierde aangepaste begroting 2022 verhoogde het krediet voor de dotatie aan het Sociaal Verwarmingsfonds hiervoor al met 10 miljoen euro tot 48 miljoen euro.

3.4.2 Andere steunmaatregelen

Steun aan de bedrijven – Sociaal gedeelte (-9 miljoen euro)

De geraamde uitgaven 2023 die gepaard gaan met de invoering van een bijzonder stelsel van tijdelijke werkloosheid om economische redenen voor energie-intensieve bedrijven⁴¹

³⁷ Parl. St. Kamer, DOC 55 2933/016, 14 november 2022, p. 72-73.

³⁸ De vierde aangepaste begroting 2022 verlaagde het krediet hiervoor met 23,4 miljoen euro tot 184,5 miljoen euro. Midden november 2022 was er hiervan 82,1 miljoen euro toegekend maar de toekenning van de (verhoogde) premie is nog volop lopende.

³⁹ Zie de wet van 30 oktober 2022 houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de energiecrisis, Titel 7 – Energie - Toekenning van een federale elektriciteits- en gaspremie, Titel 3 - Economie.

⁴⁰ De tussenkomst zit vervat in het koninklijk besluit van 27 maart 2009 betreffende de verwarmingstoelage toegekend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn in het kader van het Sociaal Stookoliefonds, zoals gewijzigd door het koninklijk besluit van 6 augustus 2022.

⁴¹ Artikel 18 van de wet van 30 oktober 2022 houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de energiecrisis: "onder energie-intensieve bedrijven (worden) verstaan de bedrijven, in de zin van de juridische entiteit, waar de aankoop van energieproducten, met inbegrip van energieproducten andere dan aardgas en elektriciteit, ten

bedragen 8,6 miljoen euro. Die maatregel is van toepassing tussen 1 oktober 2022⁴² en 31 maart 2023 en geldt voor de werknemers uit de privésector, uit de openbare sector (met uitzondering van statutaire ambtenaren) en uit de non-profitsector.

Volgens de beleidscel van de staatssecretaris voor Begroting zou die raming 7,4 miljoen euro te laag geschat kunnen zijn. Daarom werd de raming opgetrokken tot 16 miljoen euro voor de eerste drie maanden van 2023. De beleidscel verklaart dat dat bedrag later in voorkomend geval zal worden aangepast.

Financiering van de NMBS

Tijdens de begrotingsnotificaties van 1 april 2022 besliste de regering om de voorziene prijsverhoging van de vervoerbewijzen vanaf juli 2022 niet door te voeren. Om het verlies aan inkomsten te compenseren ontving de NMBS een bijkomend krediet van 13 miljoen euro in 2022 en 9 miljoen euro in 2023.

Deze kredieten zijn mee geïntegreerd in de algemene bijdrage voor binnenlands vervoer van treinreizigers (programma 33.51.1).

Investerings in energietransitie

De regering keurde in 2022 een Plan voor Energietransitie (PET) van 1.153 miljoen euro goed. Dat plan moet de Belgische economie minder afhankelijk maken van fossiele brandstoffen en de invoering van een bevoorradingsstelsel voor duurzame en klimaatneutrale energie versnellen. Voor meer informatie wordt verwezen naar hoofdstuk II, deel I, van dit verslag.

Volgens de informatie die de FOD BOSA bezorgde, bedragen de daarvoor noodzakelijke kredieten 2023 28 miljoen euro.

3.5 Energienorm

Vanaf 1 januari 2022 zijn alle federale afdrachten op de energiefacturen (heffingen en toeslagen zoals de federale bijdragen, de *offshore*-toeslag, enz.) geschrapt en vervangen door een bijzondere accijns op elektriciteit en gas. De accijnstarieven zijn zo bepaald dat de ontvangsten vergelijkbaar zijn met die van 2021. Gelet op de stijging van de prijzen en van de steunmaatregelen leidt dit tot een meerkost van naar schatting 650,6 miljoen euro in 2022 en 385,2 miljoen euro in 2023.

De voornaamste steunmaatregelen hebben betrekking op de financiering van de groenestroomcertificaten voor het *offshore* windmolenpark (Elia), het denuclearisatiefonds en het fonds "beschermde klanten" (CREG). Vroeger werden deze grotendeels gefinancierd via federale heffingen op de energiefacturen. Voortaan worden ze integraal gefinancierd door een afdracht van fiscale ontvangsten (accijnzen en vennootschapsbelasting).

minste 3% van de toegevoegde waarde uitmaakt voor het kalenderjaar 2021 of die aantonen dat hun definitieve energierekening voor het trimester voorafgaand aan het trimester waarin zij gebruik maken van de in artikel 19 bedoelde regeling is verdubbeld ten opzichte van hun definitieve energierekening voor hetzelfde trimester van het voorafgaande jaar."

⁴² Geraamde kosten 2022: 8,7 miljoen euro.

Via het fonds "beschermde klanten" kan de CREG aan de verdelers van gas en elektriciteit het verschil doorstorten tussen de marktprijs en het sociaal tarief dat wordt gefactureerd aan klanten met een bescheiden inkomen. Daar de stijging van de sociale tarieven geplafonneerd is, heeft de stijging van de marktprijs van gas en elektriciteit een significante impact op de compensatie door de Staat (via de CREG). Nochtans zullen die compensaties pas in 2024 en 2025 worden betaald.

Aangezien de inkomsten uit de, hierboven vermelde, speciale accijnzen niet volstaan, is in compensatie voorzien door een extra toewijzing van 236,9 miljoen euro aan ontvangsten uit de vennootschapsbelasting in 2023. In voorkomend geval zal dat bedrag bij de begrotingsaanpassing worden herzien op basis van de effectief gerealiseerde ontvangsten inzake accijnzen.

Het Rekenhof merkt op dat het gebruik van de techniek van de toewijzingsfondsen voor de financiering van de openbare opdrachten van de CREG en van Elia niet bevorderlijk is voor de transparantie van de begroting.

4 Budgettair meerjarenkader

4.1 Meerjarenprogrammatie 2024-2027

De Algemene toelichting bevat een overzicht van de meerjarenevolutie van de belangrijkste budgettaire aggregaten van entiteit I in de loop van de periode 2023-2027. De daarin opgenomen gegevens werden opgesteld bij ongewijzigd beleid en houden rekening met alle maatregelen die de regering goedkeurde tijdens het begrotingsconclaaf. De Algemene toelichting vermeldt niet duidelijk of in die ramingen al dan niet de ontvangsten zijn opgenomen die worden verwacht van de belasting op digitale bedrijven (100 miljoen euro vanaf 2024) en van de minimumbelasting op multinationals (300 miljoen euro - zie punt 4.3).

Volgens de Algemene toelichting zou het vorderingensaldo van entiteit I bij ongewijzigd beleid spontaan evolueren van -3,7% naar -4,5% van het bbp tussen 2024 en 2027. De tijdens het begrotingsconclaaf aangenomen maatregelen zullen een relatief beperkte impact hebben op dat saldo (0,1% van het bbp tegen 2027).

Die evolutie kan hoofdzakelijk worden verklaard door de stijging van de primaire uitgaven die van 29,2% van het bbp (173,3 miljard euro) in 2021 zouden stijgen naar 30,1% van het bbp (222,2 miljard euro in 2027, d.i. een toename met 0,9% van bbp. Die toename vloeit uitsluitend voort uit de stijging van de uitkeringen van de sociale zekerheid, terwijl de ander primaire uitgaven in de loop van die periode stabiel blijven.

Na het in rekening brengen van de fiscale afdrachten aan andere overheden, neemt het gedeelte van de belastingen dat overblijft voor de federale Staat voorts toe van 15,5% van het bbp (9,2 miljard euro) in 2024 tot 15,9% (103,4 euro) in 2027. Dit is een stijging van 0,4% van het bbp. De sociale bijdragen stabiliseren zich rond 13,6% van het bbp (een stijging met 7,8 miljard euro).

De toename van de vergrijzingsuitgaven verklaart in belangrijke mate de stijging van de sociale uitkeringen. Op basis van de in juli 2022 beschikbare gegevens raamde het Monitoringcomité dat de gecumuleerde uitgaven voor pensioenen voor het werknemers-, zelfstandigen- en ambtenarenstelsel bij ongewijzigd beleid zouden stijgen van 63,5 miljard

euro in 2023 tot 75,8 miljard euro in 2027 (+19,3%). De uitkeringen voor geneeskundige verzorging zouden toenemen van 34,7 miljard euro tot 41,5 miljard euro (+19,5%).

Tot slot zouden de intrestlasten van de schuld een negatief effect hebben op het tekort van entiteit I ten belope van 0,4% van het bbp tussen 2024 en 2027. In dat opzicht wijst het Rekenhof erop dat de gegevens van de Algemene toelichting nog berusten op de door het Monitoringcomité in september 2022 gemaakte ramingen en niet zijn aangepast aan de recente evolutie van de rentevoeten, die wordt gekenmerkt door een zekere volatiliteit⁴³.

4.2 Houdbaarheid van de overheidsschuld

Volgens de Algemene toelichting neemt de schuldgraad van entiteit I bij ongewijzigd beleid toe van 87,7% van het bbp in 2024 tot 93,5% van het bbp in 2027. Die stijging met 5,8 procentpunt van het bbp in drie jaar wordt voornamelijk verklaard door de evolutie van het vorderingensaldo. Dat zou evolueren naar -4,5% van het bbp in 2027.

Het Rekenhof wijst erop dat door de intrestvoeten die tot begin 2022 historisch laag waren, de impliciete intrestvoet van de federale overheidsschuld (gewogen gemiddeld percentage van 1,36% in oktober 2022) nog ruim onder het inflatiepercentage blijft (9,4% in 2022 en 6,5% in 2023). Ondanks een aanzienlijk primair tekort en de vertraagde economische groei voorkomt dit dat het sneeuwbaaleffect van de intresten op de schuld gaat spelen. De activering van dat sneeuwbaaleffect zou echter bevorderd kunnen worden door het samengaan van een duidelijke daling van de inflatie, voorzien vanaf 2024 (1,8%), de vermoedelijke stijging van de impliciete intrestvoet door de toename met nagenoeg 200 basispunten (of 2%) van de referentiepercentages op de financiële markten in 2022, en het voorziene behoud van een groot primair tekort.

Bovendien herinnert het Rekenhof eraan dat de hervorming van het Europese Begrotingspact zal worden geïmplementeerd zodra de ontsnappingsclausule wordt opgeheven. In dat kader zal aan lidstaten met een zware schuldenlast zoals België worden gevraagd aan te tonen dat ze de vereiste inspanningen leveren om hun overheidsschuld te verminderen binnen een termijn van vier jaar.

4.3 Maatregelen 2024

De regering nam tijdens het begrotingsconclaaf van 18 oktober 2022 ook enkele maatregelen waarvan de budgettaire impact zich pas in 2024 zou voordoen:

- *Pillar I* en *II* (+400 miljoen euro)⁴⁴;
- schrappen van het fiscaal voordeel voor de aanschaf vanaf een tweede woning (+6 miljoen euro);
- *Level playing field* postwet (+33 miljoen euro).

Het Rekenhof formuleert commentaren en opmerkingen over de volgende maatregelen:

⁴³ 2,53% in september 2022, 3,09% in oktober 2022 en 2,52% in november 2022.

⁴⁴ Van dit bedrag zat 100 miljoen euro vervat in het rapport van het Monitoringcomité van 22 september 2022.

Pillar I en II

Het *Inclusive Framework* van de OESO/G20 stelde eind 2021 een tweepijler-oplossing voor om beter het hoofd te kunnen bieden aan de internationale fiscale uitdagingen eigen aan de digitale economie⁴⁵: "*Pillar I*: digitaks" en "*Pillar II*: Oesotaks". Onder *Pillar I* wordt voor de grootste multinationale ondernemingen⁴⁶ een eerlijkere verdeling van winst en belastingen gealloceerd onder de landen waar de winst effectief wordt behaald. *Pillar II* beoogt een wereldwijde minimumbelasting van 15% voor grote multinationale ondernemingen⁴⁷. Op die manier wordt grondslaguitholling ontmoedigd en kunnen landen hun belastbare basis beschermen⁴⁸. Hoewel de Raad Ecofin een inhoudelijk akkoord heeft bereikt over *Pillar II* kan deze nog niet ingevoerd worden op Europees niveau omdat Hongarije⁴⁹ zich heeft verzet⁵⁰.

De ministerraad voorziet in 2024 in een budgettaire opbrengst van 400 miljoen euro door een voortrekkersrol te spelen binnen de EU om de twee-pijler-akkoorden in te voeren. Bij gebrek aan documentatie over de berekening en de invoering van de maatregel, kan het Rekenhof de geraamde opbrengst niet beoordelen.

Level playing field Postwet

De ministerraad voorziet de wet van 26 januari 2018 betreffende de postdiensten aan te passen om een level playing field te creëren, onder meer op het vlak van sociale rechten, binnen de sector van de pakjesbezorging. Die aanpassingen beogen:

- de rapporteringsverplichtingen uit te breiden teneinde de transparantie te vergroten en de toepassing van de wet doeltreffender te maken;
- te zorgen voor rechtvaardige bezoldigingsniveaus voor de onderaannemers via de invoering van een minimumtarief per uur;
- maatregelen voor de registratie van de arbeidstijd in te voeren voor alle chauffeurs-bezorgers om de heel lange werkuren te beperken;
- preventieve maatregelen in te voeren omtrent het welzijn van de bezorgers en de verkeersveiligheid.

De tenuitvoerlegging van deze nieuwe regelgeving is in 2023 gepland met een verwacht rendement van 33 miljoen euro in 2024.

⁴⁵ Zie OECD, Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – 8 October 2021, OECD, Parijs, <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf>.

⁴⁶ Dit zijn multinationale ondernemingen met een globale omzet van meer dan 20 miljard euro en een brutowinstmarge van meer dan 10%.

⁴⁷ Dit zijn multinationale ondernemingen met een globale omzet van meer dan 750 miljoen euro bij de ultieme moedermaatschappij in ten minste twee van de laatste vier boekjaren.

⁴⁸ Zie OECD, Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy–2021, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, Parijs, <https://www.oecd.org/tax/beps/brochure-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf>.

⁴⁹ *Parl. St. Kamer*, DOC 55: 2934/003 Algemene beleidsnota van de minister van Financiën, p.29.

⁵⁰ De Raad Ecofin moet belastingdossiers met unanimiteit goedkeuren .

Die ontvangsten vloeien voort uit de stijging van de sociale bijdragen (+20,1 miljoen euro) en van de fiscale ontvangsten (+12,9 miljoen euro). De toepassing van de nieuwe regelgeving zou immers moeten leiden tot een toename van de jaarlijkse loonmassa in deze sector ten belope van 70,6 miljoen euro⁵¹. De begrotingsvooruitzichten werden nog niet gevalideerd door de RSZ of door de FOD Financiën.

5 Vorderingsaldo

5.1 Vorderingsaldo van België (entiteit I en II)

De Algemene toelichting gaat voor België uit van een vorderingsaldo in 2023 van -5,9% van het bbp, dit is -33.618 miljoen euro⁵².

Dat tekort neemt tegenover de herraming van de begroting 2022 toe met 4.555 miljoen euro (waarvan 5.062 miljoen euro voor entiteit I, -314 miljoen euro voor entiteit II en -193 miljoen euro door de nog over de entiteiten te verdelen maatregelen).

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

Omschrijving	Realisaties 2021	Herraming begroting 2022	Initiële begroting 2023
Gezamenlijke overheid	-27.931	-29.063	-33.618
Entiteit I	-19.903	-18.677	-23.739
Entiteit II	-8.028	-9.813	-9.499
Onverdeelde maatregelen		-573	-380

Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

De onverdeelde correcties van -573 miljoen euro in 2022 en -380 miljoen euro in 2023 vloeien voort uit:

- de plasticbijdrage (-148 miljoen euro in 2022 en 2023);
- een deel van de kosten voor de aanvullende vaccins tegen het coronavirus (-425 miljoen euro in 2022 en -232 miljoen euro in 2023).

De kosten worden in afwachting van een akkoord tussen de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten over de verdeling en de financiële deelname in de kosten niet toegewezen.

Het Rekenhof merkt op dat geen enkele overheid deze kosten ten laste neemt en hiermee rekening houdt voor het uitzetten van haar budgettaire doelstellingen. De commentaar

⁵¹ I.e. de herdefinitie van 3.081 VTE wegens de vermindering van niet-aangegeven arbeid voor een jaarlijks brutoloon van 22.916,60 euro.

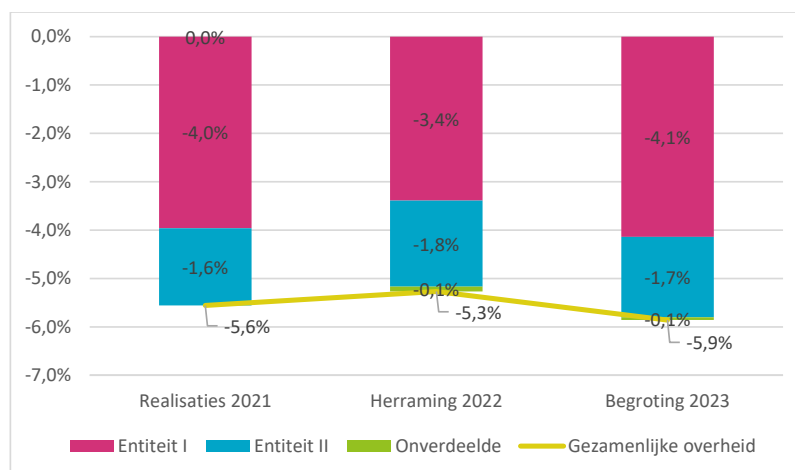
⁵² In 2023 zal het bbp 573.300 miljoen bedragen waardoor het vorderingstekort met twee cijfers achter de komma - 5,86% zal bedragen.

hierover ontbreekt in de Algemene toelichting niettegenstaande er een belangrijk risico is voor de federale overheid.

Ook voor de verdeling van de in 2022 geveilde 2G, 3G en 5G telecomlicenties is er geen akkoord over de verdeling van de middelen. De telecomlicenties hebben een looptijd van gemiddeld bijna 20 jaar en de opbrengsten van de veiling bedroegen 1.419 miljoen euro (of een opbrengst van ruim 70 miljoen euro per jaar). De federale overheid houdt in de begroting 2023 rekening met een opbrengst van 47,2 miljoen euro.

Het vorderingentekort 2023 zal volgens de Algemene toelichting toenemen met 0,6% van het bbp tegenover dat van 2022 (-5,3% van het bbp).

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



Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

Vorderingensaldo entiteit I

De Algemene toelichting raamt voor entiteit I het vorderingensaldo 2023 op -23.739 miljoen euro (-4,1% van het bbp)⁵³.

Het vorderingentekort 2023 neemt tegenover de herraming van de begroting 2022 toe met 5.062 miljoen euro (waarvan 7.001 miljoen euro voor de federale overheid, -1.681 miljoen euro voor de sociale zekerheid en -258 miljoen euro voor de nog over entiteit I te verdelen maatregelen).

⁵³ Dit vorderingensaldo wijkt lichtjes af van het vorderingensaldo van entiteit I in het Ontwerpbegrotingsplan van België (-23.924 miljoen euro). Het verschil van 185 miljoen euro betreft onder meer technische correcties aangebracht na conclaaf.

Tabel - Vorderingsaldo voor entiteit I (in miljoen euro)⁽¹⁾

Omschrijving	Realisaties 2021	Herraming begroting 2022	Initiële begroting 2023
Entiteit I	-19.903	-18.677	-23.739
Federale overheid	-21.322	-17.023	-24.024
Sociale Zekerheid	1.419	-1.655	26
Onverdeelde maatregelen			258

(1) Door afrondingsverschillen zijn kleine afwijkingen mogelijk in de totalen.

Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

De onverdeelde correctie van 258 miljoen euro (0,05% van het bbp) vloeit voort uit:

- ontvangsten gegenereerd door fraudebestrijding (+300 miljoen euro). Het Rekenhof wijst erop dat de regering de concrete maatregelen hiervoor voor 2023 nog moet uitwerken. Het is hierdoor niet mogelijk om thans de juiste impact van die maatregel te evalueren;
- bijkomende uitgaven voor de promotie van de fiets voor het woon-werkverkeer waarvoor de regering de nadere regels nog moet preciseren (-42 miljoen euro)⁵⁴.

Vorderingsaldo entiteit II

De Algemene toelichting gaat voor entiteit II uit van een vorderingsaldo in 2023 van -1,7% van het bbp, dit is -9.499 miljoen euro.

Tabel - Vorderingsaldo voor entiteit II (in miljoen euro)

Omschrijving	Realisaties 2021	Herraming begroting 2022	Initiële begroting 2023
Entiteit II	-8.028	-9.813	-9.499
Gemeenschappen en gewesten	-8.164	-9.287	-8.055
Lokale overheden	136	-526	-1.444

Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

Voor entiteit II neemt de Algemene toelichting de geraamde saldi over van het ontwerp-begrotingsplan 2023. Voor de gemeenschappen en gewesten houdt het ontwerp-begrotingsplan wel rekening met eventuele uitgaven die de deelgebieden buiten de begrotingsdoelstelling hebben gehouden en een impact hebben op het vorderingsaldo. De

⁵⁴ Zie deel II – hoofdstuk 2 – punt 2.4.1.

raming van het vorderingensaldo voor de lokale overheden is gebaseerd op de ramingen van het FPB van juni 2022.

5.2 Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid

De Algemene toelichting raamt het vorderingensaldo 2023 van de federale overheid op -24.024 miljoen euro (-4,2% van het bbp) en het begrotingssaldo 2023 op -26.985 miljoen euro⁵⁵. In de Algemene toelichting geeft tabel 8 een overzicht van de samenstelling van het vorderingensaldo⁵⁶. 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	Herraming begroting 2022		Initiële begroting 2023	
	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo
Middelen (zie tabel middelen)	63.798	63.963	64.357	64.804
• Fiscale middelen	58.015	56.993	57.819	56.937
• Niet-fiscale middelen	5.783	6.970	6.538	7.867
Uitgaven (zie tabel uitgaven)	-80.592	-83.705	-88.441	-91.789
• Primaire uitgaven	-73.661	-76.856	-80.243	-83.678
• Intrestlasten	-6.931	-6.849	-8.198	-8.111
Onverdeelde correcties	99		-42	
Primair saldo instellingen	-328		102	
Saldo federale overheid	-17.023	-19.742	-24.024	-26.985

Bron: Algemene toelichting

De Algemene toelichting raamt de intrestlasten voor de federale overheid voor 2023 op -8.198 miljoen euro (-1,4% van het bbp) en het primair vorderingensaldo op -15.826 miljoen euro (-2,8% van bbp)⁵⁷.

⁵⁵ Algemene toelichting, p. 5 en p. 108.

⁵⁶ Algemene toelichting, p. 28.

⁵⁷ Het primair vorderingensaldo wordt berekend als volgt: 64.357 miljoen euro middelen) – 80.243 miljoen euro (primaire uitgaven) – 42 miljoen euro (onverdeelde correcties) + 102 miljoen euro (primair saldo instellingen).

De tabellen hieronder lichten het begrotings- en vorderingensaldo voor de middelen en de uitgaven verder toe. De onverdeelde correctie in 2023 van -42 miljoen euro betreft een correctie voor de financiering van de uitgaven via de EU-fondsen. Uitgaven die gebeuren met die middelen moeten immers ESR-matig in evenwicht worden gebracht

Tot slot moet ook het ESR-saldo van de instellingen in rekening worden gebracht. Het positieve ESR-saldo van de Federale Participatie- en investeringsmaatschappij (FPIM) (460,5 miljoen euro) compenseert in 2023 in grote mate het negatieve ESR-saldo bij de CREG (-456,8 miljoen euro)⁵⁸. Voor 2022 raamde de Algemene toelichting het resultaat van de FPIM en CREG op respectievelijk 433,2 miljoen euro en -983,7 miljoen euro.

Middelen

De onderstaande tabel geeft de samenstelling van de middelen samengevat weer.

Tabel – Middelen van de federale overheid (in miljoen euro)

Omschrijving	Herraming begroting 2022		Initiële begroting 2023	
	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo
Fiscale ontvangsten, geraamd volgens ESR	138.454	138.454	147.828	147.828
• Vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	-4.220	-4.220	-4.640	-4.640
• Verschil tussen ESR en kas		-1.169		-1.043
• ESR-correctie op de fiscale ontvangsten – niet federaal	14	14	-12	-12
Subtotaal: fiscale ontvangsten inclusief de vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	134.248	133.079	143.176	142.133
• Afdrachten van fiscale ontvangsten	-76.086	-76.086	-85.196	-85.196
• ESR-correctie op de afdrachten van de fiscale ontvangsten – andere	-147		-161	
Fiscale middelen	58.015	56.993	57.819	56.937
Niet-fiscale ontvangsten, geraamd op kasbasis	6.985	6.985	7.882	7.882
• Afdrachten van niet-fiscale ontvangsten	-15	-15	-15	-15
• Correctie ESR-code 8 ontvangsten	-1.193		-1.359	

⁵⁸ Algemene toelichting, p. 185.

Omschrijving	Herraming begroting 2022		Initiële begroting 2023	
• Andere correcties (vnl. moment van registratie)	6		30	
Niet-fiscale middelen	5.783	6.970	6.538	7.867
Middelen	63.798	63.963	64.357	64.804

Bron: Algemene toelichting

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

• **Fiscale ontvangsten: verschil tussen ESR en kas**

Om de fiscale kasontvangsten voor 2023 te bepalen houdt de Algemene toelichting rekening met een correctie op de geraamde ESR-ontvangsten van -1.043 miljoen euro (tegenover -1.169 miljoen euro voor 2022). Het betreft een verschuiving van ontvangsten, in het bijzonder bij de bedrijfsvoorheffing en de btw. Volgens de ESR-normen moeten de bedrijfsvoorheffing en btw-ontvangsten op kasbasis van januari 2024 immers worden toegerekend aan het boekjaar 2023 en die van januari 2023 aan die van boekjaar 2022.

Uitgaven

De onderstaande tabel geeft de samenstelling van de uitgaven samengevat weer.

Tabel – Uitgaven van de federale overheid (in miljoen euro)

Omschrijving	Herraming begroting 2022		Initiële begroting 2023	
	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo
Algemene uitgavenbegroting, vereffeningskredieten sectie 01 t/m 46 en 52	-75.969	-75.969	-81.798	-81.798
- Correctie voor de in deze kredieten vervatte interesten	26	26	23	23
- Onderbenutting	850		927	
- Correctie bni-bijdrage	84			
- Primaire uitgaven van sectie 51	-47	-47	-45	-45
- Correctie uitgaven ESR-code 8 en 9	468		208	
- Correctie moment van registratie	927		442	
- ESR-code 8 uitgaven van sectie 51 (exclusief aankoop van effecten in het kader van het schuldbeheer)		-866		-1.858

Omschrijving	Herraming begroting 2022		Initiële begroting 2023	
Primaire uitgaven	-73.661	-76.856	-80.243	-83.678
Intrestlasten, geraamd volgens ESR (sectie 51)	-6.823	-6.823	-8.088	-8.088
- Correctie intresten van andere secties	-26	-26	-23	-23
- Correctie intresten van te consolideren instellingen	-82		-87	
Intrestlasten	-6.931	-6.849	-8.198	-8.111
Uitgaven	-80.592	-83.705	-88.441	-91.789

Bron: Algemene toelichting

• **Primaire uitgaven: onderbenutting**

De regering houdt rekening met een onderbenutting voor entiteit I in 2023 van 1.200 miljoen euro (1.100 miljoen euro in 2022). Het betreft een onderbenutting van 927 miljoen euro voor de primaire uitgaven (850 miljoen euro in 2022), 109 miljoen euro voor de federale instellingen (100 miljoen euro in 2022) en 164 miljoen euro voor de socialezekerheidsinstellingen (150 miljoen euro in 2022). Indien in de loop van 2023 blijkt dat de realisatie van de onderbenutting in het gedrang komt, dan zal de regering overwegen om alsnog kredieten te blokkeren.

In de afgelopen jaren realiseerde de regering telkens de voorziene onderbenutting. In 2021 bedroeg de onderbenutting van de primaire uitgaven 1.816,6 miljoen euro (excl. kredietverleningen en deelneming). De operationele onderbenutting bedroeg 1.323,3 miljoen euro⁵⁹.

5.3 Begrotings- en vorderingensaldo van de sociale zekerheid

De Algemene toelichting raamt het vorderingensaldo 2023 van de sociale zekerheid op 26 miljoen euro. Tabel 27 van de Algemene toelichting geeft voor dit saldo een overzicht van de ESR-correcties op het begrotingssaldo weer.

6 Structureel saldo

6.1 Structureel saldo van België (entiteiten I en II)

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

⁵⁹ Zie 179^e Boek, deel III, p. 50. Om de impact van de operationele onderbenutting van de federale overheid na te gaan, wordt geen rekening gehouden met kredieten die geen federale werkmiddelen zijn of afhankelijk zijn van externe factoren waarop de federale overheid geen of slechts beperkte invloed heeft (intrestlasten van de rijksschuld).

bbp) van een land lager is dan de potentiële *output*, spreekt men van een negatieve *output gap*. In dat geval kan het vorderingentekort met een zeker percentage van de negatieve *output gap* (de cyclische component) worden verminderd.

De Algemene toelichting gaat voor België uit van een structureel saldo in 2023 van -4,7% van het bbp, dit is -27.097 miljoen euro. Het bestaat uit het structureel saldo van entiteit I van -16.902 miljoen euro, van entiteit II van -9.815 miljoen euro en een onverdeelde correctie van -380 miljoen euro (zie punt 5.1).

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

Omschrijving	Realisaties 2021	Herraming begroting 2022	Initiële begroting 2023
Vorderingensaldo	-27.931	-29.063	-33.618
Correctie cyclische component	4.668	1.746	4.763
Correctie <i>one-off</i>	769	-191	1.758
Structureel saldo	-22.494	-27.508	-27.097

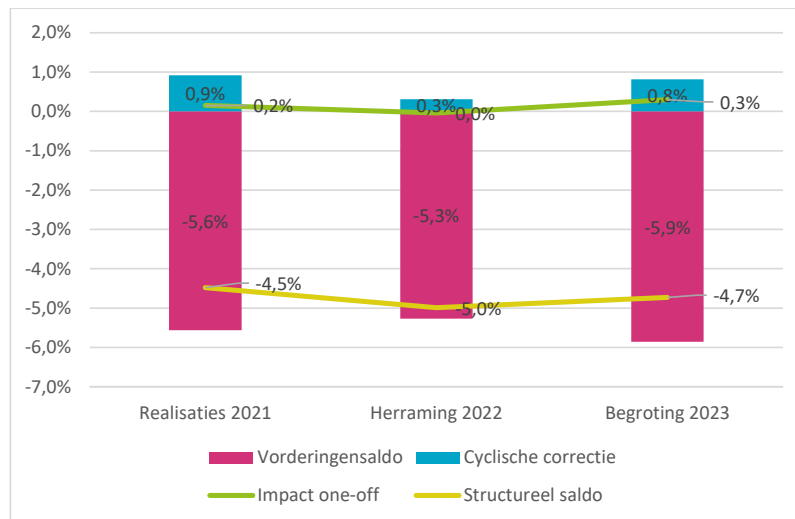
Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

De *output gap* is gebaseerd op de ramingen van de economische begroting van 8 september 2022 van het FPB, dat de *output gap* voor 2022 en 2023 raamde op respectievelijk -0,5 en -1,4%.

De overgang voor 2023 van het vorderingentekort naar het structureel saldo wordt gemaakt door de correctie voor de cyclische component in verband met de negatieve *output gap* (+4.763 miljoen euro of +0,8% van het bbp) en het neutraliseren van de eenmalige maatregelen (+1.758 miljoen euro of +0,3% van het bbp).

Het structureel tekort van België zal volgens de Algemene toelichting in 2023 0,3% van het bbp minder negatief zijn dan dat van 2022 (-5% van het bbp).

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



Bron: Algemene toelichting

Het Rekenhof merkt op dat in het Ontwerpbegrotingsplan van België het structureel saldo voor 2022 en 2023 telkens -4,9% bedraagt. Het verschil met de berekeningswijze in de Algemene toelichting is toe te schrijven aan éénmalige maatregelen die in rekening worden gebracht. Punt 6.2 licht dit verschil nader toe.

6.2 Structureel saldo entiteit I

De Algemene toelichting raamt het structureel saldo van entiteit I in 2023 op -16.902 miljoen euro (-2,9% van het bbp). De raming houdt rekening met correcties voor de cyclische component van +3.210 miljoen euro (+0,6% van het bbp), voor de *one-off* van +3.609 miljoen euro (+0,6% van het bbp) en voor de overdrachten naar entiteit II van +19 miljoen euro.

Tabel - Structureel saldo voor entiteit I (in miljoen euro)⁽¹⁾

Omschrijving	Realisaties 2021	Herraming begroting 2022	Initiële begroting 2023
Vorderingensaldo	-19.903	-18.677	-23.739
Correctie cyclische component	3.146	1.177	3.210
Correctie <i>one-off</i>	-663	-1.529	3.609
Correctie overdrachten	336	77	19
Structureel saldo	-17.084	-18.953	-16.902

(1) Door afrondingsverschillen zijn kleine afwijkingen mogelijk in de totalen.

Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

In de correctie van de *one-off* is het afrekeningssaldo 2022 van de bijzondere financieringswet (+1.977 miljoen euro) tegenover entiteit II verwerkt en een vermindering van het tekort van +1.632 miljoen euro voor de eenmalige maatregelen. De bijlage van dit rapport bevat een overzicht van de *one-off* van entiteit I.

Correctie in het kader van de bijzondere financieringswet

De correctie tegenover entiteit II voor het afrekeningssaldo 2022 van de bijzondere financieringswet en de correctie voor de overdrachten naar entiteit II beïnvloeden enkel het respectievelijke structureel saldo van de entiteiten onderling, maar niet dat van de gezamenlijke overheid.

Correctie éénmalige maatregelen

De correctie van de eenmalige maatregelen betreft voor 2023 voornamelijk de neutralisatie van de impact van de hervormingen van de vennootschapsbelasting en de bedrijfsvoorheffing (respectievelijk -235 miljoen euro en +710 miljoen euro), de neutralisatie van de daling van de dividenden van de NBB (+268 miljoen euro), de neutralisatie van de maatregelen energiesteun en competitiviteit (+886 miljoen euro), het tenietdoen van de tijdelijke aanpassing van de korf met het oog op een minimumbelasting (-268 miljoen euro) en tenslotte de neutralisatie van niet-structurele uitgaven (+272 miljoen euro).

Voor de neutralisatie van de maatregelen energiesteun en competitiviteit (+886 miljoen) wordt enkel de impact van de maatregelen naar aanleiding van de opmaak van de begroting 2023 geneutraliseerd. Het betreft de verlenging van het basispakket 'Energie' en de toekenning van een premie bij sociaal tarief collectieve verwarmingsinstallaties (respectievelijk +1.533 miljoen euro en +115 miljoen euro), de maatregelen om de competitiviteit te versterken (+1.066 miljoen euro) en de eenmalige inkomsten (-1.828 miljoen euro). De neutralisatie omvat niet alle energiemaatregelen die een impact hebben op de begroting 2023, zoals de verlenging van het verlaagd btw-tarief op elektriciteit en gas en van de toekenning van het sociaal tarief.

Voorts merkt het Rekenhof op dat voor 2022 enkel de éénmalige energiebijdragen zijn vermeld (-476,9 miljoen euro), maar niet de bijkomende energie-uitgaven ter ondersteuning van de gezinnen en bedrijven.

Het ontwerp-begrotingsplan raamt de impact van de energiemaatregelen op de federale begroting 2023 op 1.719 miljoen euro (en 4.712 miljoen euro in 2022), maar het neutraliseert de budgettaire impact van de energiemaatregelen (4.981 miljoen euro in 2022 en 3.288 miljoen euro in 2023) bij de berekening van het structureel saldo van België niet. Dit is evenmin het geval voor de noodmaatregelen naar aanleiding van de COVID-19-crisis (4.186 miljoen euro in 2022 en 800 miljoen euro in 2023) en voor het opvangen van de vluchtelingen uit Oekraïne (1.256 miljoen euro in 2022 en 548 miljoen euro in 2023). Het niet in rekening brengen van de éénmalige uitgaven is onder meer toe te schrijven aan de ontsnappingsclausule die nog steeds van toepassing is.

6.3 Structureel saldo entiteit II

De Algemene toelichting gaat voor entiteit II uit van een structureel saldo in 2023 van -1,7% van het bbp, dit is -9.815 miljoen euro. De raming houdt rekening met correcties voor de

cyclische component van +1.553 miljoen euro (+0,3% van het bbp), voor de *one-off* van -1.851 miljoen euro (-0,3% van het bbp) en voor de overdrachten van entiteit I van -19 miljoen euro.

In de correctie van de *one-off* is het afrekeningssaldo 2022 van de bijzondere financieringswet (-1.977 miljoen euro) tegenover entiteit I verwerkt en een neutralisatie van uitgaven en ontvangsten van +126 miljoen euro voor de eenmalige maatregelen. Het bevat de neutralisatie van de uitgaven in 2023 voor noodhulp en wederopbouw naar aanleiding van de overstromingen in 2021.

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

Om overeenstemming met de Europese begrotingsreglementering (Six-Pack⁶⁰, het Verdrag inzake Stabiliteit en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie (Fiscal Compact⁶¹) en Two-Pack⁶²) te bereiken, werd bij wet van 10 april 2014⁶³ de wet van 22 mei 2003 op een aantal punten aangepast. Sommige van deze aanpassingen werden verder gewijzigd bij wet van 12 september 2021⁶⁴.

De federale ontwerpbegroting (en in het bijzonder de Algemene toelichting) beantwoordt aan de Europese begrotingsvereisten, de driejaarlijkse evaluatie van de begrotingsprognoses door een onafhankelijke instantie buiten beschouwing gelaten.

⁶⁰ De Six-Pack omvat vijf verordeningen en een richtlijn. Het betreft, enerzijds, de uitbouw van een Europees begrotingskader, en anderzijds, het voorkomen en bijsturen van macro-economische onevenwichten. Ze zijn geldig voor de 27 lidstaten.

⁶¹ De wet van 18 juli 2013 houdende instemming met het Verdrag inzake Stabiliteit en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie werd, na instemming door de deelstaten, bekrachtigd op 28 maart 2014 en trad in werking op 1 april 2014.

⁶² De Two-Pack bestaat uit twee verordeningen en is enkel van toepassing voor de lidstaten van de eurozone. Het betreft, enerzijds, een bijkomende versterking van het budgettair kader zoals bepaald in de Six Pack, en anderzijds het versterken van het economisch en budgettair toezicht op eurolanden met ernstige financiële moeilijkheden.

⁶³ Wet van 10 april 2014 tot wijziging, met het oog op de gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2011/85/EU, van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de Federale Staat en houdende diverse bepalingen betreffende de begrotingsfondsen.

⁶⁴ Wet van 12 september 2021 tot wijziging van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

HOOFDSTUK 2

Financiering van de andere overheden

In 2023⁶⁵ zal volgens de Algemene toelichting 134,6 miljard euro naar de andere overheden worden afgedragen. Die afdrachten maken 89,7% uit van de totale ontvangsten van de federale Staat en 94,4% van de geïnde fiscale ontvangsten.

De afdrachten bestaan uit ontvangsten die de Staat int voor rekening van derden (20,9 miljard euro), toegewezen ontvangsten (62,9 miljard euro) of kredieten die worden ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting van de Staat (50,8 miljard euro).

Uit onderstaande tabel blijkt dat de deelstaatentiteiten (73,9 miljard euro) en de sociale zekerheid (48,9 miljard euro) de voornaamste begunstigden zijn van de afdrachten. De afdrachten naar de Europese Unie en naar de lokale besturen bedragen respectievelijk 8,1 miljard euro en 3,6 miljard euro.

Tabel – Fiscale afdrachten naar de andere overheden in 2023, exclusief lokale belastingen (in miljoen euro)

	Begrotings-kredieten	Toewijzingen (zonder eigen ontvangsten)	Derden ontvangsten	Totaal
Deelstaatentiteiten	17.388,0	40.062,0	16.501,2	73.951,2
Sociale zekerheid	25.980,0	22.652,7	328,5	48.961,2
Europese Unie	4.090,3	0,0	4.033,6	8.123,9
Lokale besturen	3.373,0	194,1	(p.m.)	3.567,1
Totaal	50.831,3	62.908,8	20.863,3	134.603,4

Bron: Algemene toelichting

Financiering van de deelstaatentiteiten

De naar de deelstaatentiteiten afgedragen ontvangsten (74 miljard euro) nemen in vergelijking met de begrotingscontrole 2022 (65,7 miljard euro) toe met 12,5%. Die middelen zijn voor het merendeel aangepast aan de prijsindex en aan een variabel percentage van de groei van het bbp. Zoals de bijzondere financieringswet bepaalt, werden de overgedragen middelen in 2022 berekend op basis van de hypothesen van de economische begroting van februari 2022. Die economische begroting voorzag een prijsindex 2022 van 5,5% en een werkelijke groei van het bbp van 3%. Die percentages werden in september laatstleden

⁶⁵ Zonder de opbrengst van de lokale belastingen, de verkeersboetes ten gunste van de gewesten (281,5 miljoen euro) en bepaalde niet-fiscale boetes (15 miljoen euro).

herzien naar respectievelijk 9,4% en 2,6%. Na toepassing van die nieuwe parameters bedragen de bijkomende sommen die de Staat in 2023 zal betalen, 3,5 miljard euro⁶⁶.

Het Rekenhof wijst er op dat de uitvoering van bepaalde afdrachten nog afhangt van de ondertekening van samenwerkingsakkoorden tussen de Staat en de deelstaatentiteiten. Het verwijst voor meer informatie naar het deel van dit verslag over de niet-fiscale ontvangsten van de Staat.

Tot slot herinnert het Rekenhof eraan dat België sinds 1 januari 2021 een bijdrage moet betalen die berust op het niet-gerecycleerd plastic verpakkingsafval. Omdat er nog altijd geen akkoord is, betaalt België de verschuldigde bedragen aan de Europese Unie via een thesaurierekening en rekenen de betrokken overheden die uitgave niet aan op hun respectieve begrotingen.

Financiering van de sociale zekerheid

De afdrachten naar de sociale zekerheid (49 miljard euro) stijgen met 17% in vergelijking met de begrotingscontrole 2022 (41,9 miljard euro). Die stijging betreft zowel de middelen die worden overgedragen in de vorm van toegewezen ontvangsten (+2,8 miljard euro) als de middelen die worden overgedragen vanuit kredieten ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting (+4,2 miljard euro). Het Rekenhof verwijst voor bijkomende informatie naar deel II, hoofdstuk II van dit verslag.

In 2023 zullen de van de Staat afkomstige middelen (subsidies en alternatieve financiering) voor 37,3% bijdragen tot de totale financiering van de socialezekerheidsstelsels.

De hierboven vermelde bedragen houden geen rekening met de kredieten van de algemene uitgavenbegroting die bestemd zijn voor sociale bijstand. Volgens de Algemene toelichting bedragen die 5,2 miljard euro. Ze betreffen voornamelijk de tegemoetkomingen aan personen met een handicap (2,6 miljard euro), het leefloon (1,5 miljard euro) en de inkomensgarantie voor ouderen (920,7 miljoen euro).

Financiering van de Europese Unie

De afdrachten naar de Europese Unie bedragen 8,1 miljard euro. Ze bestaan voor de helft (4 miljard euro) uit eigen ontvangsten van de Unie (douanerechten en btw) en voor de andere helft (4,1 miljard euro) uit kredieten ingeschreven in sectie 52 van de algemene uitgavenbegroting als "BNP-bijdrage (bruto nationaal product)". Het Rekenhof herinnert eraan dat die kredieten worden bepaald op basis van een raming door de Permanente Vertegenwoordiging van België bij de Europese Unie, in het kader van de meerjarenbegroting van de EU.

⁶⁶ Als men die bijkomende 3,5 miljard euro neutraliseert, ligt de groei van de naar de deelstaatentiteiten overgedragen middelen (7,1%) niet beduidend ver van de stijging van de door de Staat geïnde fiscale ontvangsten (6,8%).

DEEL II

Ontvangsten Entiteit I

HOOFDSTUK 1

Ontvangsten van de federale overheid

1 Algemene evolutie van de ontvangsten

De door de federale overheid te innen ontvangsten (lopende ontvangsten en kapitaalontvangsten) worden in de Algemene toelichting geraamd op 150 miljard euro in 2023. Dit is een stijging met 7,1% in vergelijking met de laatste ramingen van 2022. Dat bedrag is exclusief gemeentelijke opcentiemen in de personenbelasting, waarvan geen raming is opgenomen in de Algemene toelichting.

De ontvangsten bestaan hoofdzakelijk uit fiscale ontvangsten (die 6,8% hoger liggen dan de ramingen van 2022). Die stijging zal uitgebreider worden besproken in de volgende punten.

Tabel – Totale kastontvangsten (in miljoen euro)

	Initieel 2023	Raming 2022	Vershil
Fiscale ontvangsten	142.133	133.079	+9.054
Niet-fiscale ontvangsten	7.845	6.948	+897
Totale ontvangsten	149.978⁶⁷	140.027	+9.951
Afdrachten Europese Unie	4.034	4.245	-211
Afdrachten gewesten en gemeenschappen	56.578	50.507	+6.071
Afdrachten sociale zekerheid	22.981	20.513 ⁶⁸	+2.468

⁶⁷ Exclusief een niet-fiscale ontvangst van 37 miljoen euro i.v.m. de monetisatieverrichtingen van de Koninklijke Munt van België.

⁶⁸ Het Rekenhof stelt een verschil van bijna 700 miljoen euro vast tussen de afdrachten aan de sociale zekerheid voor 2022 in de tabel op p. 127 en die in de tabel op p. 195 van de algemene toelichting. In zijn berekeningen heeft het Rekenhof de gegevens geïntegreerd van p. 195 (4^e deel: De stelsels van sociale bescherming) van de toelichting.

Diverse afdrachten	1.609	1.322 ⁶⁹	+287
Totale afdrachten	85.202	76.587	+8.615
Middelenbegroting	64.776	63.440	+1.336
(Percentage van de middelenbegroting)	(43,2%)	(45,3%)	

Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

De afdrachten aan andere overheden zijn gelijk aan 85,2 miljard euro⁷⁰. Naast de kredieten ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting, is dat 11,2% meer in vergelijking met de ramingen 2022. Ze bestaan bijna exclusief uit fiscale ontvangsten⁷¹. Die afdrachten bedragen 56,8% van de totale ontvangsten.

De in de middelenbegroting in te schrijven ontvangsten worden geraamd op 64,8 miljard euro, dat is 2,1% meer in vergelijking met de initiële cijfers.

2 Fiscale ontvangsten

2.1 Evolutie van de kasontvangsten

De ontvangsten op kasbasis voor 2023 worden geraamd op 142.132,9 miljoen euro, een stijging van 9.054,2 miljoen euro (+6,8%) tegenover de vermoedelijke ontvangsten van 2022.

Sedert 2014 raamt de FOD Financiën de geraamde fiscale ontvangsten echter in eerste instantie op ESR-basis. Deze bedragen 147.828,1 miljoen euro (zie punt 2.3). Om tot de kasontvangsten te komen, past hij de nodige correcties (-5.695,2 miljoen euro) toe, die in hoofdzaak⁷² betrekking hebben op de inkomsten uit de directe belastingen en in het bijzonder de bedrijfsvoorheffing (voor 2023 geraamd op -4.639,9 miljoen euro).

Het Rekenhof wijst erop dat de verschuiving van 2 miljard euro van 2022 naar 2023 als gevolg van het verleende betalingsuitstel voor de bedrijfsvoorheffing en de kohieren eind 2022 nog niet is geïntegreerd in de vermelde kasontvangsten.

Onderstaande grafiek geeft de evolutie weer van de belangrijkste ontvangsten van de federale overheid over de periode 2019-2023.

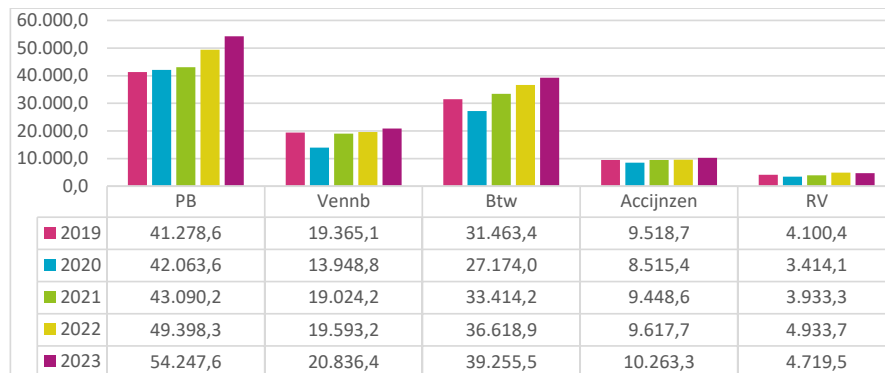
⁶⁹ Er is eveneens een verschil tussen de afdrachten aan de RSZPPO (dotatie aan de politiezones) in de tabel op p. 127 en die in de tabel op p. 195 van 6 miljoen euro in 2022 en van 9 miljoen euro in 2023. Het Rekenhof integreert opnieuw de bedragen die worden vermeld in het deel over de sociale zekerheid.

⁷⁰ Dat bedrag houdt rekening met de afdrachten aan de instellingen die zijn ingeschreven op de toewijzingsfondsen (CREG, NIRAS en Apetra). Die instellingen behoren tot entiteit I.

⁷¹ Een bedrag van 15 miljoen euro aan niet-fiscale ontvangsten is eveneens opgenomen om af te dragen aan de gewesten.

⁷² De andere correcties zijn de neutralisatie van de betalingstermijnen en de neutralisatie van de BLEU-belastingen op de accijnsontvangsten.

Grafiek - Evolutie fiscale kasontvangsten 2019-2023



De ontvangsten uit de personenbelasting, en meer bepaald deze uit de bedrijfsvoorheffing, nemen in 2023 door de opeenvolgende loonindexeringen sterk toe (+9,8% of 4.849,4 miljoen euro). De ontvangsten in 2023 houden rekening met een verschuiving van 618 miljoen euro bedrijfsvoorheffing naar de kohieren van het aanslagjaar 2024 als gevolg van de uitvoering van de tweede fase in de hervorming van de bedrijfsvoorheffing (zie punt 2.2.3).

De ontvangsten uit de vennootschapsbelasting stijgen in 2023 met 1.243,2 miljoen euro (+6,3%), voornamelijk door hogere voorafbetalingen (+1.175,7 miljoen euro). De ontvangsten nemen toe als gevolg van de macro-economische groei (+4%), de bijkomende weerslag van de eerdere maatregelen (-206,8 miljoen euro) en de conclaafmaatregelen (+428,1 miljoen euro).

De zuivere btw (+7,2% of 2.636,6 miljoen euro) neemt in 2023 in hoofdzaak toe door de macro-economische groei en de netto-impact van de tijdelijke energiemaatregelen in 2022 en 2023 (+985,5 miljoen euro). Deze netto-impact is samengesteld uit een technische correctie van +1.602,8 miljoen euro voor de minderontvangsten in 2022 en een budgettaire kost van de verlengde maatregelen tot en met 31 maart 2023 van -617,3 miljoen euro.

De accijnzen kennen een toename van 645,6 miljoen euro (+6,7%). De ontvangsten van 2022 bevatten enerzijds de bijzondere accijns op elektriciteit en gas (+675,9 miljoen euro), maar anderzijds ook de kost van de tijdelijke accijnsmaatregelen m.b.t. de energie (-793,8 miljoen euro). In 2023 is rekening gehouden met een technische correctie voor de minderontvangsten van 2022 (+793,8 miljoen euro), een verlenging van de energiemaatregelen tot 31 maart 2023 (-330,7 miljoen euro), de verhoging van de tabaksaccijnzen (+196,4 miljoen euro), de verminderde terugbetaling van professionele diesel (+65 miljoen euro) en een verpakkingshoofheffing (+12,5 miljoen euro).

De daling van de roerende voorheffing met 214,2 miljoen euro (-4,3%) is het gevolg van lagere verwachtingen inzake dividenduitkeringen tegenover 2022, een jaar waarin er uitzonderlijk veel uitkeringen plaatsvonden.

Het Rekenhof verwijst naar punt 2.4 voor de verdere bespreking van de fiscale maatregelen.

2.2 Basisraming van de FOD Financiën

2.2.1 Algemeen

Voor de raming van de ontvangsten op ESR-basis maakt de Algemene Administratie Deskundigheid en Strategische Ondersteuning (AABEO) van de FOD Financiën voor de belangrijkste inkomstencategorieën (personenbelasting, vennootschapsbelasting, btw en accijnzen) gebruik van een gedesaggregeerd macroeconomisch model. Dit model wordt periodiek herzien om rekening te houden met de maatschappelijke evoluties en/of gewijzigde parameters⁷³. De FOD Financiën houdt desgevallend ook rekening met een gewijzigd kohieringsritme. Vooral bij de kohiering van de personenbelasting streeft de FOD Financiën ernaar om het kohieringsritme jaarlijks te versnellen.

De AABEO besliste om vanaf nu ook de roerende voorheffing, verschuldigd door de ondernemingen, te ramen volgens een meer stabiele methode, op basis van een macro-economisch model. Voor de roerende voorheffing, ten laste van particulieren, maakt hij gebruik van de intrestparameters van het FPB en houdt hij rekening met de evolutie van de winstuitkeringen van de ondernemingen. De andere inkomsten worden geraamd door de bevoegde administraties.

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

2.2.2 Raming van de verwachte ontvangsten 2022 (ESR) -16 september 2022

De FOD Financiën raamde de fiscale ontvangsten voor 2022 op 138.285,1 miljoen euro, dit is 11.745,6 miljoen euro (of +9,3%) hoger dan de realisaties van 2021.

Door de instabiele economische ontwikkelingen vanaf 2020, is de AABEO genoodzaakt om zijn gebruikelijke ramingsmethodes bij te sturen. Door de impact van de COVID-19-crisis raamt hij de kohieren m.b.t. de vennootschapsbelasting nog steeds op basis van de ontvangsten van voorgaand en huidig jaar (i.p.v. op basis van de macro-economische raming). Door aanzienlijke afwijkingen van de economische parameters 2022 voor beide jaarhelften, herraamt hij de voorafbetalingen van de vennootschapsbelasting en de roerende voorheffing voor het volledige jaar i.p.v. voor de resterende 6 maanden.

De FOD Financiën raamt de kohieren personenbelasting en vennootschapsbelasting op basis van de ontvangsten van voorgaand jaar (in casu 2021). Het Rekenhof stelt echter vast dat er in 2021 voor het aanslagjaar 2021 (inkomstenjaar 2020), in verhouding tot de totale ontvangsten in de personenbelasting en vennootschapsbelasting, significant meer is ingekohierd dan de voorgaande jaren. Het Rekenhof raamt de verschuiving voor de personenbelasting op 506 miljoen euro⁷⁴ en voor de vennootschapsbelasting op 824 miljoen

⁷³ De Studiedienst actualiseerde in 2022 de macro-economische methode m.b.t. de btw. Hij bracht o.m. verbeteringen aan voor de belastbare basis en actualiseerde ook het btw-effect van de export.

⁷⁴ De negatieve kohieren voor de aanslagjaren 2018-2020 schommelden rond de -11% van de totale personenbelasting. Voor het aanslagjaar 2021 bedraagt dit percentage -10,1% van de totale personenbelasting. Bij

euro⁷⁵. Voor de personenbelasting houdt de FOD Financiën rekening met een verschuiving van 282 miljoen euro, als gevolg van de verlaagde bedrijfsvoorheffing m.b.t. de tijdelijke werkloosheid. Voor de vennootschapsbelasting⁷⁶ verminderde hij de verwachte ontvangsten met 308,7 miljoen euro op basis van de lagere ontvangsten in de eerste helft van 2022. Het Rekenhof wijst er op dat in de mate dat het inkohieringspercentage zich na 2020 heeft genormaliseerd, de kohieren van de personenbelasting en de vennootschapsbelasting overraamd kunnen zijn.

De FOD Financiën herraamde de impact van een aantal maatregelen waarvoor er recentere gegevens beschikbaar zijn. Tegenover de begrotingscontrole 2022 wijzigde hij de aanvullende impact van volgende maatregelen: de coronapremie werknemers (+17,9 miljoen euro), de *carry-back* regeling (-184,2 miljoen euro), de btw-verlaging elektriciteit voor de periode maart-juni 2022 (-75,6 miljoen euro) en professionele diesel (+10,3 miljoen euro). De maatregel m.b.t. de bevroering van de indexerings van een aantal fiscale uitgaven (voor de aanslagjaren 2021-2024) werd eveneens herraamd. De jaarlijkse opbrengst⁷⁷ werd naar beneden bijgesteld met een verminderde ontvangst voor het begrotingsjaar 2022 van 16,1 miljoen euro tot gevolg.

De FOD Financiën hield geen rekening met de impact van de verlaagde bedrijfsvoorheffing van 15% (i.p.v. 26,5%) m.b.t. de tijdelijke werkloosheid voor het tweede kwartaal van 2022 (verlengde maatregel). Op basis van de statistieken van de RVA raamt het Rekenhof een minderontvangst van 30 miljoen euro. Dit betreft een verschuiving van ontvangsten bedrijfsvoorheffing 2022 naar de kohieren m.b.t. het aanslagjaar 2023, te innen in 2023 en 2024.

De FOD Financiën behoudt de opbrengst van de bijzondere accijns energie van 675,9 miljoen euro, zoals geraamd door de beleidscel Energie bij de initiële begroting van 2022. Op basis van de realisaties tot en met oktober 2022 (270,4 miljoen euro, waarvan 244,7 miljoen euro voor elektriciteit en 25,7 miljoen euro voor gas) meent de FOD Financiën dat het moeilijk wordt om de geraamde opbrengst te halen. Hij herraamt deze voorlopig niet, omdat de verdeling over het jaar van deze nieuwe accijns nog onduidelijk is. Hij zal deze bij de begrotingscontrole wel evalueren.

De FOD Financiën houdt rekening met de energiematregelen die bij de opmaak van de raming (september 2022) bekend waren, meer bepaald de verlenging van de

toepassing van het gemiddeld percentage zouden de kohieren 506 miljoen euro negatiever zijn ($=44.768,72 \times 11,14\% - 4.481$).

⁷⁵ Het aandeel van de kohieren in de totale vennootschapsbelasting is voor het aanslagjaar 2021 toegenomen tot 16,3%, terwijl het de voorbije jaren afnam tot 10,8% (door de invoering van hogere sancties bij onvoldoende voorafbetalingen). Tijdens de COVID-19-crisis werden de sancties opnieuw verminderd. Mede door de onzekerheden over de winstresultaten, verminderden de ondernemingen hun voorafbetalingen. Op basis van het percentage voor het aanslagjaar 2020 zouden de kohieren 824 miljoen euro lager zijn ($=14.987,1 \times 10,8\% - 2.436,6$).

⁷⁶ Het aandeel van de voorafbetalingen (inclusief roerende voorheffing) daalde tot 83,74%, terwijl dit percentage de laatste jaren was toegenomen tot 89,24%. Hierdoor is er een verschuiving van 1.612 miljoen euro van de voorafbetalingen naar de kohieren. Dit kan o.m. verklaard worden door de coronamaatregel om onvoldoende voorafbetalingen minder te sanctioneren en de onzekerheid van de ondernemingen over de winstresultaten van dit boekjaar.

⁷⁷ De notificaties bij de initiële begroting 2021 vermelden voor de jaren 2021-2024 een opbrengst van respectievelijk 17, 28, 46 en 66 miljoen euro. Dit is nu bijgesteld naar respectievelijk 2,4, 11,9, 24,5 en 37,7 miljoen euro.

toepassingsperiode tot 31 december 2022 en de uitbreiding van de btw-verlaging op gas tot alle contracten vanaf 1 augustus 2022.

2.2.3 Raming van de basisontvangsten voor 2023 (ESR)- 16 september 2022

De FOD Financiën raamt de ontvangsten voor 2023 op 148.035,6 miljoen euro. Hij steunt hiervoor op de macro-economische modellen en de parameters van het FPB voor de personenbelasting, vennootschapsbelasting, btw, accijnzen en roerende voorheffing. De FOD raamt de andere inkomsten via extrapolatie en inschattingen. De ontvangsten stijgen met 9.750,5 miljoen euro (of 7,1%) tegenover de geraamde ontvangsten van 2022.

Wat betreft de kohieren, verwijst het Rekenhof naar de opmerking bij de raming van de ontvangsten 2022 (zie punt 2.2.2).

De FOD Financiën houdt eveneens rekening met een aantal éénmalige effecten in 2022 (+2.237,5 miljoen euro) en verschuivingen van inkomsten (-404,5 miljoen euro)⁷⁸.

De éénmalige effecten betreffen technische correcties voor:

- de minderontvangsten in 2022 ten gevolge van de tijdelijke maatregelen (+2.712,2 miljoen euro), meer bepaald de coronamaatregelen (+112,6 miljoen euro), de verhoogde investeringsaftrek (+203 miljoen euro) en de tijdelijke energiemaatregelen (+2.396,6 miljoen euro). Deze correcties verhogen de beginbasis voor de raming van de ontvangsten 2023. Rekening houdend met zijn opmerkingen over de energiemaatregelen (zie Deel I – punt 3), wijst het Rekenhof erop dat de impact van een aantal energiemaatregelen overraamd is. De FOD Financiën zal deze bij de begrotingscontrole heramen. De FOD geeft echter aan niet over de nodige tools te beschikken om de realisaties van de btw-verlagingen vast te stellen.
- de uitzonderlijke opbrengsten in de realisaties van 2022 (-439,7 miljoen euro voor een regularisatiedossier m.b.t. douane-inkomsten). De FOD Financiën heeft de beginbasis van zijn raming, voorzichtigheidshalve, verminderd om rekening te houden met uitzonderlijke ontvangsten voor de niet-geregionaliseerde boetes (-240 miljoen euro). Deze zijn niet vermeld in de tabel.
- de minderontvangsten in 2023 van de bijzondere bijdrage sociale zekerheid ingevolge de hervorming van deze bijdrage in het kader van de minitaxshift (-35 miljoen euro).

De verschuiving van inkomsten (-404,5 miljoen euro) betreft de impact van de hervorming van de bedrijfsvoorheffing, zoals ingevoerd bij de initiële begroting van 2022⁷⁹. Deze is samengesteld uit een minderontvangst in de bedrijfsvoorheffing (-618 miljoen euro)⁸⁰ als gevolg van een verschuiving naar de kohieren in 2024 en 2025, en een meerontvangst in de

⁷⁸ Zie Algemene toelichting – Tabel 4, p.117.

⁷⁹ Met deze hervorming wil de regering de bedrijfsvoorheffing en de eindbelasting bij de inkohiering in latere jaren beter op elkaar afstemmen door de bedragen van de belastingvrije som en de schijven personenbelasting dichter bij elkaar te brengen. Deze hervorming verloopt in drie fasen over de inkomstenjaren 2022-2024, volgens het ritme 1/5, 2/5 en 2/5. Bij de initiële begroting 2022 raamde de FOD Financiën de verschuiving op respectievelijk 305, 618 en 642 miljoen euro. Zie ook *Parl. St. Kamer*, 20 mei 2022, DOC 55 2642-002 Opmerkingen van het Rekenhof bij de aangepaste begroting 2022.

⁸⁰ In 2023 (tweede fase) is er een verruiming van de belastingschijf 'belastbaar aan 40%' en een verhoging van de belastbare som met 460 euro voorzien.

kohieren (+213,5 miljoen euro)⁸¹ als gevolg van de verschuiving van bedrijfsvoorheffing in 2022 (m.b.t. aanslagjaar 2023). Het Rekenhof verwijst naar zijn opmerkingen bij de begrotingscontrole 2022 en merkt bijkomend op dat de FOD Financiën geen rekening houdt met de impact van de hoge indexering (+9,35%) van de belastingvrije som en de belastingschijven vanaf 1 januari 2023. Hierdoor zal de verschuiving hoger zijn. De impact werd niet berekend. Het wijst erop dat de positieve impact op de kohieren ook niet is verwerkt in de ontvangsten van 2023.

Om de totale ontvangsten te bepalen, voegt de FOD Financiën vervolgens de bijkomende impact van vroegere maatregelen (-148 miljoen euro) toe.

De bijkomende impact van de maatregelen wordt nader toegelicht in punt 2.4.1.

2.3 Fiscale ontvangsten na het begrotingsconclaaf (ESR-basis)

De ontwerpbegroting raamt de fiscale ontvangsten op ESR-basis op 147.828,1 miljoen euro. De afname tegenover de basisraming (-207,4 miljoen euro) is toe te schrijven aan de verwerking van de verlenging van de energiemaatregelen tot 31 maart 2023 in de fiscale ontvangsten (-860,1 miljoen euro)⁸², een technische correctie in 2022 betreffende *e-commerce* (+177,3 miljoen euro) en de verrekening van de impact van de fiscale conclaafmaatregelen van oktober 2022 (+475,7 miljoen euro).

2.4 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen

De netto-weerslag van de fiscale maatregelen op de geraamde ontvangsten voor 2023 bedraagt -532,3 miljoen euro. Het betreft, enerzijds, de budgettaire impact van eerder genomen maatregelen (-147,9 miljoen euro)⁸³, en anderzijds, de verlenging van de fiscale energiemaatregelen (-860,1 miljoen euro) en de fiscale conclaafmaatregelen van oktober 2022 (+475,7 miljoen euro).

Tabel 5 – "Bijkomende weerslag van de fiscale maatregelen in 2023" bij de Algemene toelichting (p. 118) bevat een overzicht van deze maatregelen. De raming van deze maatregelen gebeurt eveneens op ESR-basis.

Hieronder bespreekt het Rekenhof zowel de aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen als de nieuwe fiscale maatregelen, met uitzondering van de energiemaatregelen, die besproken worden in deel I – hoofdstuk 1 – punt 3.

2.4.1 Aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen

De aanvullende weerslag van bestaande fiscale maatregelen betreft de impact van maatregelen, zoals opgenomen in vorige begrotingsconclaven, m.n.:

Maatregel

⁸¹ De verschuiving van 305 miljoen van 2022 is gespreid over de kohieren 2023 en 2024 volgens het inkohieringsritme 70/30.

⁸² De ministerraad van 23 september 2022 (goedkeuring voorontwerp houdende diverse bepalingen).

⁸³ Zoals mee verrekend in het verslag van het Monitoringcomité van 22 september 2023.

Verhoging accijnzen op tabak	+99,2
Professionele diesel	+65,0
Aflopen fiscale regularisatie (terugverdieneffect)	+40,0
Verhoging accijnzen op tabak (taxshift BBSZ)	+33,1
Versterking transfer pricing	+15,0
Niet-indexering fiscale uitgaven	+12,6
Bijdrage vliegtuigtickets (taxshift BBSZ)	+11,3
Energiemaatregelen	-29,3
Bevordering fiets voor het woon-werkverkeer	-38,4
Tijdelijke verhoogde investeringsaftrek	-49,0
Fiscale vrijstelling voor sociaal passief voor het eenheidsstatuut	-50,0
Wederopbouwreserve	-77,0
COVID-19 maatregelen (kohieren AJ2022 en AJ2023)	-84,9
Hervorming investeringsaftrek	-85,0
Diverse	-10,5
Totaal	-147,9

Niet-indexering fiscale uitgaven

Zoals vermeld bij de raming van de ontvangsten van 2022 (punt 2.2.2), herraamde de FOD Financiën de opbrengst in verband met de niet-indexatie van een aantal fiscale uitgaven. De bijkomende opbrengst voor het begrotingsjaar 2023 daalt hierdoor van 18 miljoen (zoals voorzien bij de initiële begroting 2020) naar 12,6 miljoen euro. Deze herraaming houdt evenwel nog geen rekening met de hoge inflatie in 2022, waardoor de opbrengst wat zal toenemen.

Fiscale vrijstelling sociaal passief eenheidsstatuut

De FOD Financiën behoudt een budgettaire kost van 50 miljoen euro voor de fiscale vrijstelling voor sociaal passief voor het eenheidsstatuut. De realisaties van 2021 tonen aan dat deze maatregel onderbenut is en dat deze kost dus is overraamd⁸⁴.

⁸⁴ Rekenhof - 179^e Boek van opmerkingen- deel III: begrotingsbeleid van de federale overheid, p.63. De gemiddelde jaarlijkse kost bedraagt 10 miljoen euro.

Verhoogde investeringsaftrek

Met de hervorming van de investeringsaftrek wil de regering het systeem moderniseren en duurzame investeringen stimuleren om zo meer aan te sluiten bij de doelstellingen van de *Green Deal* en de ambitieuze klimaatambities⁸⁵. De beleidsceel van de minister van Financiën werkt momenteel de precieze modaliteiten verder uit en legt deze binnenkort voor een eerste lezing aan de ministerraad voor. De hervorming zal uitwerking hebben voor investeringen die plaatsvinden vanaf 1 januari 2023.

Omdat de precieze modaliteiten nog niet gekend zijn, kan het Rekenhof zich niet uitspreken over de juistheid van de voorziene budgettaire impact van -85 miljoen euro.

Bevordering fiets woon-werkverkeer

De ministerraad van 1 april 2022 (begrotingsnotificaties aangepaste begroting 2022) keurde een uitgavenbudget van 80 miljoen euro goed voor de uitwerking van een maatregel "promotie van de fiets voor het woon-werkverkeer". Het niet toewijsbaar deel van de maatregel bedraagt -41,6 miljoen euro in 2023 en wordt als "onverdeelde maatregel" in de begroting verwerkt. Het restant van -38,4 miljoen euro vormt een vermindering van de fiscale ontvangsten⁸⁶. Het Rekenhof ontving geen informatie over de precieze uitvoeringsmodaliteiten van de maatregel, de stand van zaken op wetgevend vlak en de geplande inwerkingtreding. Het kan zich bijgevolg niet uitspreken over de opgenomen budgettaire impact.

2.4.2 Nieuwe fiscale maatregelen

Tijdens het begrotingsconclaaf op 18 oktober 2022 nam de regering maatregelen met een geraamde budgettaire impact van 475,7 miljoen euro op de fiscale ESR-ontvangsten van 2023. Het gaat om de volgende maatregelen:

- tijdelijke aanpassing van de korf met het oog op een minimumbelasting (+268,4 miljoen euro);
- afschaffing van de notionele interestaftrek (NIA) (+40 miljoen euro);
- beperking van de aftrek van de bankentaks, taks op verzekeringsondernemingen en taks op collectieve beleggingsinstellingen (+111,2 miljoen euro);
- verhoging van de accijnzen op tabak (+75 miljoen euro);
- FBB voor royalty's: werkelijk betaalde bronbelasting (+8,5 miljoen euro);
- uitbreiding van de verpakkingssheffing (+12,5 miljoen euro);
- hervorming van de auteursrechten (+34,6 miljoen euro);
- verlaging van de accijnzen op gas voor bedrijven van januari tot en met maart 2023 (-13,2 miljoen euro);
- verlaging van de accijnzen op elektriciteit voor bedrijven van januari tot en met maart 2023 (-69,4 miljoen euro);

⁸⁵ Parl. St. Kamer, DOC 2934/003 – Algemene beleidsnota van de minister van Financiën, p. 10-11.

⁸⁶ Uit berekeningsnota's van de FOD Financiën blijkt dat het zou gaan om (i) -34,6 miljoen euro bedrijfsvoorheffing door een verhoging van de fietsvergoeding van 0,25 euro per kilometer naar 0,37 euro per kilometer, (ii) -1,1 miljoen euro impact op de voorafbetalingen vennootschapsbelasting door de invoering van een investeringsaftrek voor investeringen in fietsinfrastructuur en bedrijfsfietsen en (iii) -2,7 miljoen euro btw-ontvangsten voor het recht op btw-aftrek bij de aanschaf van bedrijfsfietsen.

- versterking van het terug-naar-werkbeleid (terugverdieneffect van +8,1 miljoen euro).

Daarnaast nam de regering ook een maatregel zonder impact op de ESR-ontvangsten, namelijk "de vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing" (-32,7 miljoen euro)⁸⁷. De maatregel voorziet in de mogelijkheid tot verlenging van de toepassingsperiode van de steunzones⁸⁸ met twee jaar en tot invoering van een nieuwe gedeeltelijke vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing voor werkgevers die getroffen werden door een natuurramp.

Voor de meeste van deze maatregelen kreeg het Rekenhof van de FOD Financiën of de beleidscel van de bevoegde minister informatie over de berekeningswijze van de budgettaire weerslag. De toepassingsmodaliteiten voor de maatregel "uitbreiding van de verpakkingshoofbelasting (+12,5 miljoen euro)" zijn echter nog niet gekend, waardoor het Rekenhof de gevolgen ervan niet kan evalueren.

Voor de verlaging van accijnzen op gas en elektriciteit verwijst het Rekenhof naar deel I - hoofdstuk 1 - punt 3.

Bovendien formuleert het commentaren en opmerkingen over de volgende maatregelen:

Tijdelijke aanpassing van de korf met het oog op een minimumbelasting (+268,4 miljoen euro)

In de vennootschapsbelasting worden bepaalde aftrekposten, waaronder overgedragen verliezen, jaarlijks beperkt tot een zogenaamde "korf"⁸⁹. De aftrekposten binnen de korf worden beperkt tot 70% van het resterende resultaat dat het bedrag van één miljoen euro overstijgt. Hierdoor is er een minimale belastbare basis van 30% van het resterende resultaat dat dat bedrag overstijgt.

De ministerraad besliste tijdens het recentste begrotingsconclaaf om het aftrekpercentage van de korf tijdelijk⁹⁰ te verlagen van 70% naar 40%. Hierdoor stijgt de minimale belastbare basis, wat resulteert in een bijkomende tijdelijke budgettaire opbrengst die de FOD Financiën voor het aanslagjaar 2024 raamt op 315,8 miljoen euro. Er dient te worden opgemerkt dat 85% van deze ontvangsten zich zal vertalen in hogere voorafbetalingen in 2023 (+268,4 miljoen euro)⁹¹.

Het Rekenhof merkt op dat deze maatregel in feite deels een verschuiving inhoudt aangezien het gebruik van de fiscale aftrekken uit de korf tijdelijk bijkomend beperkt wordt, maar niet verloren gaat. Hierdoor wordt een groter gedeelte van de fiscale aftrekposten (zoals

⁸⁷ Een vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing wordt ESR-matig als een uitgave beschouwd.

⁸⁸ In geval van een grootschalig collectief ontslag kunnen de gewesten een steunzone afbakenen. Werkgevers die in dergelijke steunzone investeren en nieuwe arbeidsplaatsen creëren, kunnen binnen bepaalde voorwaarden gedurende twee jaar genieten van een gedeeltelijke vrijstelling van doorstorting van de bedrijfsvoorheffing die wordt ingehouden op de bezoldiging van de arbeidskrachten die verband houden met de nieuwe arbeidsplaatsen.

⁸⁹ Art 207, 5e lid WIB 92.

⁹⁰ Deze maatregel is van toepassing vanaf het aanslagjaar 2024 voor de belastbare tijdperken die een aanvang nemen ten vroegste op 1 januari 2023 en neemt een einde wanneer het pijler 2-akkoord in werking treedt.

⁹¹ De overige 15% zal een impact hebben op de ontvangsten in de kohieren (70% in het aanslagjaar zelf en 30% in het daaropvolgende jaar).

bijvoorbeeld overgedragen verliezen) overgedragen naar latere jaren en zal de belastbare basis de komende jaren dalen. De FOD Financiën meent dat een gedeelte van de 268,4 miljoen euro waarschijnlijk niet zal gecompenseerd worden in de volgende belastbare tijdperken.

Verhoging van de accijnzen op tabak (+75 miljoen euro)

In het kader van het meerjarig antitabaksbeleid, beslist bij de initiële begroting 2021, zal de regering de accijnstarieven op 1 januari 2023 opnieuw verhogen. Deze verhogingen resulteren, op basis van de verbruikscijfers van de eerste negen maanden van 2022, in een budgettaire opbrengst van 195 miljoen euro⁹². Deze raming houdt rekening met een prijselasticiteit van -0,5.

Het Rekenhof wijst erop dat de budgettaire impact verder negatief kan beïnvloed worden door een anticipatief effect⁹³ en een hoger risico op illegale productie⁹⁴.

Hervorming van de auteursrechten (+34,6 miljoen euro + 2,9 miljoen euro sociale bijdragen)

Het huidige regime werd ruim toegepast sinds de invoering. Het aantal aangiftes⁹⁵ en de belastbare basis zijn aldus verdubbeld in de periode 2016-2020.

Het belastingregime van de auteursrechten wordt hervormd door de volgende bepalingen:

- een duidelijkere definiëring in de wet;
- de beperking van het personele toepassingsgebied door het belastingregime enkel nog te laten bestaan voor belastingplichtigen die beschikken over een kunstwerkattest of bij gebrek daaraan, hun auteursrechtelijk beschermd werk overdragen aan een derde om het onder het publiek te verspreiden;
- het beperken van de verhouding tussen de vergoeding voor de overdracht van de auteursrechten (30%) en de totale vergoeding (70%)⁹⁶;

⁹² Dit bestaat uit 120 miljoen aan bijkomende weerslag van vroegere conclaafmaatregelen (begrotingsconclaaf oktober 2020) en 75 miljoen aan nieuwe maatregelen (begrotingsconclaaf oktober 2022). Wat de geraamde opbrengst van 120 miljoen betreft, heeft het Federale Planbureau reeds rekening gehouden met het btw-effect van de tariefverhoging. Daardoor is enkel nog de impact op de accijnzen van 99,2 miljoen te zien in de begrotingstabellen.

⁹³ Ondanks de anti-forestallingsmaatregelen (dit zijn maatregelen om te vermijden dat grote stocks aan lagere accijnstarieven kunnen aangehouden worden), blijkt uit de ontvangsten van 2022 dat er een sterk anticipatief effect is op de aangekondigde tariefverhogingen: door de verwachte (maar niet ingevoerde) accijnsverhoging in januari 2022 en de ingevoerde accijnsverhoging in april 2022 stegen de ontvangsten van januari en april 2022 (= maand volgend op de inverbruikstelling) respectievelijk met 602,9 miljoen euro en 498,5 miljoen euro, terwijl de gemiddelde opbrengst in een gewone maand 200 miljoen euro bedraagt.

⁹⁴ De totale inbeslagnames voor 2022 bedragen tot dusver bijna 275 miljoen sigaretten en 193 ton tabak (rooktabak, waterpijptabak en ruwe tabak samen). De op deze hoeveelheid verschuldigde accijnzen bedragen meer dan 139 miljoen euro.

⁹⁵ 33.478 aangiftes (225,2 miljoen euro) voor het inkomstenjaar 2016 tegenover 61.062 aangiftes (465,7 miljoen euro) voor het inkomstenjaar 2020.

⁹⁶ Het aandeel van het inkomen uit auteursrechten op de totale vergoeding wordt de komende drie jaar afgebouwd tot 30%.

- het beperken van het gemiddeld inkomen uit auteursrechten in de voorbije vier belastbare tijdperken tot het absolute maximumplafond van 37.500 euro⁹⁷;
- een overgangperiode voor belastingplichtigen die reeds gebruik maken van het fiscaal gunstregime en die onder de nieuwe regeling uitgesloten worden. Zij zullen voor de helft van het plafondbedrag van 37.500 euro⁹⁸ inkomsten kunnen aangeven als auteursrechten.

De FOD Financiën raamt de budgettaire opbrengst op 34,6 miljoen euro voor het inkomstenjaar 2023. Het Rekenhof beschikt over onvoldoende gegevens om de gehanteerde hypothesen te evalueren. Bijkomend wijst het erop dat door de aanpassing van de toepassingsmodaliteiten in het ontwerp van programmawet de raming moet geactualiseerd worden.

2.5 Strijd tegen de fiscale fraude

Bij ontstentenis van een nauwkeurige onderbouwing van de verwachte opbrengst van de genomen (of beoogde) fiscale maatregelen, kan het Rekenhof niet beoordelen of die globale raming relevant is. Het stelt echter vast dat in het kader van de strijd tegen fiscale fraude de FOD Financiën 12,5 miljoen euro aan kredieten krijgt voor de aanwerving van extra personeel bij de verschillende administraties en om het vertrek te compenseren van medewerkers die een controlefunctie uitoefenden (effectieve maatregel sinds 2018 die wordt herhaald in de begrotingsnotificaties).

Bovendien ontvangt de FOD 7,5 miljoen euro aan kredieten voor bijkomende IT-uitgaven ten voordele van de douane. Volgens de van het departement ontvangen informatie zou de douane dankzij dat nieuwe materiaal de controles beter kunnen aansturen en alle nodige stappen ervan correct kunnen registreren. Ook zou de risicoanalyse moeten worden verbeterd. De rapportering over de werkzaamheden van de douane, zowel op Belgisch als op Europees niveau, zou doeltreffender zijn. Daarenboven zouden de vertragingen bij de betalingen van de Europese Unie in verband met de terugbetaling van douanerechten kunnen worden voorkomen. Tot slot zou die modernisering bepalend zijn voor een externe certificering van haar basisprocessen. De effectieve implementatie van gemengde multidisciplinaire onderzoeksteams (Motem's) zal bovendien van start gaan op 1 januari 2023. Daardoor zal betere samenwerking mogelijk zijn tussen het openbaar ministerie, de gerechtelijke politie en de fiscale administratie bij de strijd tegen ernstige fiscale fraude. Volgens de FOD Financiën werden reeds 25 personeelsleden geselecteerd.

Voor de strijd tegen de sociale fraude en de algemene principes verwijst het Rekenhof naar deel II – hoofdstuk 2 – punt 2.3.

2.6 Bijkomende opmerkingen

Het Rekenhof stelt vast dat een aantal elementen niet zijn verwerkt in de fiscale ontvangsten. Het adviseert om de eventuele impact van deze elementen op te volgen bij de begrotingscontrole van 2023.

⁹⁷ Het geïndexeerd bedrag voor het inkomstenjaar 2022 is 64.070 euro.

⁹⁸ De helft van het geïndexeerd bedrag voor het inkomstenjaar 2022 is 32.035 euro.

- *Bankentaks: veroordeling Grondwettelijk Hof*

De wet van 3 augustus 2016 voerde een uniforme bankentaks in die voor het eerst opeisbaar was op 1 januari 2016. In zijn arrest van 27 oktober 2022 heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat de bankentaks een schending inhoudt van het non-retroactiviteitsbeginsel⁹⁹. Dankzij dat arrest kunnen de banken die naar de rechter stapten de over 2016 te veel betaalde bankentaksen terugvorderen van de staat. Ook andere banken, die geen partij waren in het arrest, kunnen binnen de zes maanden een vernietigingsberoep instellen tegen de wet van 3 augustus 2016 en zo ook het door hen te veel betaalde deel belastingen terugvorderen. Aangezien op dit ogenblik geen zekerheid bestaat over de omvang van de terugvorderingen, konden ze niet worden geïntegreerd in de begroting. Het Rekenhof adviseert om de budgettaire gevolgen van dit arrest in te schatten en te verwerken in de begrotingscontrole van 2023.

- *Effectentaks: vernietiging antimisbruikbepalingen*

In zijn arrest van 27 oktober 2022¹⁰⁰ vernietigde het Grondwettelijk Hof de antimisbruikbepalingen van de taks op effectenrekeningen van meer dan 1 miljoen euro¹⁰¹. Die werden ingeschreven om te vermijden dat belastingplichtigen de jaarlijkse taks zouden ontlopen. Volgende bepalingen worden voortaan niet meer automatisch bestempeld als fiscaal misbruik:

- de splitsing van een effectenrekening in meerdere rekeningen bij dezelfde tussenpersoon;
- de omzetting van belastbare effecten in effecten op naam.

Voortaan kunnen beleggers aantonen dat zij een ander motief hebben voor bovenstaande acties dan het omzeilen van de effectenbelasting. Ook de retroactieve werking van de antimisbruikbepalingen moet vernietigd worden.

De FOD Financiën kon nog geen inschatting maken van de budgettaire gevolgen van voormeld arrest. Aangezien enkel de antimisbruikbepalingen werden vernietigd, verwacht hij dat de impact zeer beperkt zal zijn.

- *Structurele hervormingen*

De regering beoogt een invoering van een aantal structurele hervormingen tijdens deze legislatuur. De hervormingen moeten de koopkracht van de werkenden verhogen, een tewerkstellingsgraad van 80% bereiken en de financiële houdbaarheid van de pensioenen verzekeren.

Aangezien de precieze modaliteiten van deze hervormingen nog niet zijn beslist, houdt het begrotingsontwerp geen rekening met de fiscale en sociale budgettaire impact ervan.

⁹⁹ GwH 27 oktober 2022, nr. 136/2022, ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.136.

¹⁰⁰ GwH 27 oktober 2022, nr. 138/2022.

¹⁰¹ Wet van 17 februari 2021 houdende de invoering van een jaarlijkse taks op de effectenrekeningen.

- *Uitbreiding taks shelter gamingindustrie*

Hoewel de *taks shelter* regeling reeds meer dan drie jaar geleden werd uitgebreid tot de gamingindustrie¹⁰², was de daadwerkelijke inwerkingtreding ervan afhankelijk van de goedkeuring van de Europese Commissie. Die ging op 25 juli 2022 akkoord waardoor de maatregel uiterlijk in 2023 uitwerking zal krijgen. In de begroting 2023 is de geraamde budgettaire impact van 4,5 à 6 miljoen niet geïntegreerd¹⁰³. De FOD Financiën bevestigde dat dit zal gebeuren bij de begrotingscontrole.

- *Wet houdende diverse fiscale en financiële bepalingen*¹⁰⁴

De Kamer van Volksvertegenwoordigers keurde op 27 oktober 2022 een wetsvoorstel goed waarin een aantal fiscale maatregelen opgenomen werden. De voorliggende begroting 2023 houdt nog geen rekening met de impact van die maatregelen: "harmonisatie intresten" (-6,33 miljoen euro), "vrijstelling ambulanciers" (-0,8 miljoen euro) en "tussenkost in de gestegen vervoerskosten van werknemers (forfaitaire kilometervergoeding)" (-25,13 miljoen euro). De geraamde impact zal verwerkt worden bij de begrotingscontrole.

3 Niet-fiscale ontvangsten

Algemene evolutie

In de middelenbegroting voor 2023 is 7.867 miljoen euro¹⁰⁵ aan niet-fiscale ontvangsten ingeschreven, of 897 miljoen euro meer dan de vermoedelijke realisaties voor 2022.

De niet-fiscale ontvangsten met een weerslag op het vorderingensaldo van de federale overheid worden op 6.538 miljoen euro geraamd, of 755 miljoen euro meer dan de vermoedelijke realisaties voor 2022. Die stijging in 2023 is hoofdzakelijk te verklaren door de nieuwe bijdragen die werden ingevoerd in het kader van de energiesteunmaatregelen, evenals door de stijging van de repartitiebijdrage van de kernenergiesector. Krachtens EU-verordening 2022/1854 mogen die extra ontvangsten enkel worden aangewend voor de financiering van de energiematregelen en voor het verminderen van de globale factuur voor de eindafnemers.

Energie

Verschillende niet-fiscale ontvangsten in verband met energie, zoals de repartitiebijdrage (1.069,4 miljoen euro), de bijdrage van de energiesector voor het langer openhouden van Doel 1 & 2 (20 miljoen euro) en de belastingen op de overwinsten (834,4 miljoen euro op semestriële basis) en de nieuwe bijdragen van de aardoliesector (300 miljoen euro) en van Fluxys (300 miljoen euro) worden besproken in het gedeelte over de steunmaatregelen op vlak van de energie (zie deel I – hoofdstuk 1 – punt 3).

¹⁰² Artikel 194ter/3 WIB 92.

¹⁰³ Zie DOC 55-2722/003, p. 35.

¹⁰⁴ DOC 55/2899, aangenomen op 10 november 2022.

¹⁰⁵ Dat bedrag omvat een ontvangst van 37 miljoen euro in verband met de aanmuntingsoperaties van de Koninklijke Munt van België (Titel II, sectie 2, hoofdstuk 18, §1, artikel 97.00.01). Die moet echter worden overgeboekt naar de ontvangsten in verband met de "Opbrengst van leningen en aanverwante verrichtingen zonder invloed op het netto te financieren saldo".

Kosten in samenhang met de vaccinatie en andere kosten in samenhang met het coronavirus

Er is een ontvangst van 232 miljoen euro ingeschreven voor de terugbetaling door de gemeenschappen van kosten i.v.m. met de COVID-19-crisis (voornamelijk de betalingen van de in 2021 bestelde vaccins in het kader van de Europese aankoopcontracten). Er ontbreekt evenwel een samenwerkingsakkoord met de gemeenschappen en bijgevolg is er geen wettelijke basis voor de inning van die ontvangsten. Zo werd het in 2022 voorziene bedrag van 426 miljoen euro nog niet gestort. De realisatie van die uitzonderlijke ontvangst in 2023 is dus onzeker.

Dividenden

In het kader van het project voor de centralisatie bij de FPIM van de participaties van de Staat, zijn alle participaties in Ethias en BNP Paribas naar de FPIM overgeheveld. Het ontvangstenartikel van de middelenbegroting waarop de dividenden van de financiële instellingen worden aangerekend, bevat voortaan bijgevolg enkel nog de dividenden van Belfius¹⁰⁶. Die ontvangst wordt geraamd op 250 miljoen euro in 2023. Gelet op de halfjaarlijkse resultaten en de dividenden die Belfius in 2022 uitbetaalde, lijkt ze echter te zijn onderschat.

De FPIM behoudt in 2022 en 2023 integraal de opbrengsten van de dividenden van Ethias en BNP Paribas, op voorwaarde dat zij deze aanwendt om bepaalde leningen terug te betalen die ze is aangegaan. De FOD Financiën raamt het door de FPIM gestorte dividend voor 2023 voorzichtigheidshalve op 26,7 miljoen euro in 2023 (tegenover een gerealiseerd bedrag van 32,9 miljoen euro in 2022).

Omdat de Europese Centrale Bank de intrestvoeten verhoogde, moet de NBB de deposito's van de Belgische banken voortaan vergoeden. Bij het begin van het jaar factureerde ze nog negatieve intresten. Haar obligatieportefeuille krimpt daarenboven. Ze verwacht bijgevolg het boekjaar 2022 af te sluiten met een tekort, waardoor ze in 2023 geen dividenden aan de Staat zal kunnen uitkeren¹⁰⁷.

Terugbetaling van de gelden geleend in het kader van de gedelegeerde opdrachten van de FPIM

Naar aanleiding van de gezondheidscrisis en de impact daarvan op de luchtvaartsector werd (via de FPIM) noodsteun toegekend aan twee maatschappijen die op Brussel Airport werken. Zo werd aan SN Airholding en haar dochtermaatschappij Brussels Airlines een lening van 290 miljoen euro toegekend. Die luchtvaartmaatschappij heeft beslist die som volledig terug te betalen vóór het einde van 2022. Als die lening wordt terugbetaald, zijn de in de

¹⁰⁶ In 2021 werden de eigen middelen van Royal Park Investments teruggebracht tot het wettelijke minimum van 61.500 euro, aangezien de activiteiten van RPI nagenoeg afgehandeld zijn. Voor 2023 wordt geen dividend verwacht.

¹⁰⁷ Er dient echter te worden opgemerkt dat in de middelenbegroting in 2023 een ontvangst van 0,3 miljoen euro is ingeschreven tegenover 161,7 miljoen euro in 2022 en 325,2 miljoen euro in 2021.

middelenbegroting 2023¹⁰⁸ ingeschreven ontvangsten voor intresten geïnd op die uitgeleende gelden te hoog geschat.

Terugbetaling, door de EU, van inningskosten

De Europese Unie stort de inningskosten voor 25% van de douanerechten aan België terug. Die ontvangsten worden voor 2022 en 2023 respectievelijk op 882 miljoen euro (+242 miljoen euro in vergelijking met de aangepaste begroting) en op 833 miljoen euro geraamd.

European Peace Facility

Gelet op het conflict in Oekraïne beschouwde de regering de aankoop van specifiek militair materieel voor de Oekraïense strijdkrachten als prioritair. Om in 2022 daarvoor kredieten te kunnen overhevelen naar Defensie deed het een beroep op de interdepartementale Oekraïne-provisie. De "European Peace Facility" kan deze bedragen terugbetalen. Het *European Peace Facility* is een mechanisme voor de financiering van de militaire operaties dat wordt gestijfd door een bijdrage van zijn leden. De ontvangsten die 2023 zijn opgenomen (16,5 miljoen euro), zijn gebaseerd op de aanvragen die werden geïnventariseerd in het eerste semester van 2022. Aangezien de Belgische militaire hulp thans nagenoeg 74 miljoen euro bedraagt, lijkt het in de middelenbegroting 2023 opgenomen bedrag onderschat.

Samenwerkingsovereenkomsten

De federale ontvangsten afkomstig van de veiling van de CO₂-emissierechten en van de verkoop van de UMTS-licenties worden gedeeltelijk bepaald op basis van de verdeelsleutels die zijn vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomsten die moeten worden gesloten tussen de federale Staat en de verschillende entiteiten (gewesten en gemeenschappen). Die verschillende samenwerkingsovereenkomsten zijn thans nog niet gefinaliseerd (er werd enkel een principiële akkoord gesloten in het dossier van de emissiequota), waardoor die ontvangsten voor 2023 onzeker zijn.

Ondanks het ontbreken van definitieve samenwerkingsovereenkomst heeft de regering in het ontwerp van middelenbegroting 2023 een bedrag (39,5 miljoen euro¹⁰⁹) als federaal deel van de multibandlicenties ingeschreven. De ontvangst in verband met de CO₂-emissierechten voor 2023 op nul euro vastgelegd. Voor 2022 blijft 42,5 miljoen euro ingeschreven.

¹⁰⁸ In de middelenbegroting is een bedrag van 4 miljoen euro ingeschreven voor de verschuldigde intresten, dat eveneens de intresten omvat die verschuldigd zijn voor een lening van 25 miljoen euro aan Avia Partner nv.

¹⁰⁹ In afwachting van de samenwerkingsovereenkomst worden de ontvangsten uit de veiling van de 5G-licenties gestort op een geblokkeerde rekening. De ontvangsten uit de veiling van de 2G- en 3G-licenties zijn enkel voor de federale overheid bestemd. De ontvangsten uit de veiling van de 4G-licenties in 2013 worden verdeeld volgens een verdeelsleutel van 80% voor de federale overheid en 20% voor de gemeenschappen.

HOOFDSTUK 2

Ontvangsten van de sociale zekerheid

1 Algemene evolutie van de ontvangsten

In de initiële begroting 2023 worden de geconsolideerde ontvangsten van de sociale zekerheid (Globaal Beheer van de werknemers, Globaal Beheer van de zelfstandigen, RIZIV-Geneskundige Verzorging, stelsels buiten het Globaal Beheer en stelsel van de overheidspensioenen) geraamd op 133.839,6 miljoen euro (+10,7%, +12.960,6 miljoen euro tegenover de geraamde uitgaven 2022).

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

Omschrijving	Ontvangsten 2021	Geraamde ontvangsten 2022	2022-2021 (%)	ontvangsten 2023	2023-2022 (%)
Bijdragen	65.559,4	70.886,7	8,1	77.064,7	8,7
Dotaties en toelagen van de overheden	27.007,3	24.285,1	-10,1	28.051,0	15,5
Alternatieve financiering door de Staat	19.723,3	20.164,3	2,2	22.652,7	12,3
Andere ontvangsten	5.490,1	5.543,0	1,0	6.071,1	9,5
Totaal	117.780,1	120.879,0	2,6	133.839,6	10,7

Bron: FOD Sociale Zekerheid (juli 2022) en Algemene toelichting 2023

Het grootste deel van de ontvangsten, meer bepaald 57,6%, is afkomstig van de socialezekerheidsbijdragen van het Globaal Beheer van de werknemers, het Globaal Beheer van de zelfstandigen, het RIZIV-Geneskundige Verzorging, de stelsels buiten het Globaal Beheer en het stelsel van de overheidspensioenen. De financiering door de overheden vertegenwoordigt 37,9% van de totale ontvangsten en bestaat uit de dotaties van de Staat en de toelagen van de deelstaatentiteiten (21%) en uit het deel van de fiscale ontvangsten dat aan de sociale zekerheid wordt toegewezen (alternatieve financiering: 16,9%).

2 Eigen ontvangsten

2.1 Globaal Beheer van de werknemers

De RSZ raamt de ontvangsten uit bijdragen voor 2023 op 63.223 miljoen euro, d.i. een stijging met 4.892,9 miljoen euro (+8,4%) in vergelijking met de voor 2022 verwachte ontvangsten.

Die stijging van de bijdragen kan hoofdzakelijk worden verklaard door de toename van de loonmassa (+5.693,3 miljoen euro¹¹⁰) gebaseerd op de hypothesen van de economische begroting van het FPB van september 2022, dat in 2023 een stijging van de loonmassa met 9,9% voor de privésector¹¹¹ en met 9,7% voor de overheidssector¹¹² verwachtte. Die vooruitzichten gingen uit van overschrijdingen van de spilindex in februari en juli 2023. Volgens de meest recente projecties van het FPB (november 2022) zou de index echter maar één keer worden overschreden, namelijk in mei 2023. De RSZ heeft de budgettaire weerslag van het verschil tussen de vooruitzichten van september en november niet geraamd.

De toename van de loonmassa wordt gedeeltelijk gecompenseerd door de evolutie van bijdrageverminderingen (-297,7 miljoen euro).

Die raming houdt eveneens rekening met de weerslag op de bijdragen van de maatregelen die de regering bij de opmaak van de begroting heeft genomen (-893,5 miljoen euro, cf. infra punt 4.1). Die maatregelen bestaan uit:

- de uitzonderlijke vrijstelling van 7,07% van de nettowerkgeversbijdragen die in het eerste en tweede kwartaal verschuldigd zijn (-974,3 miljoen euro);
- de verdere harmonisering van de maatwerkbedrijven (-13 miljoen euro);
- de strijd tegen het oneigenlijke gebruik van opeenvolgende dagcontracten (+34,3 miljoen euro)¹¹³;
- verschillende maatregelen in verband met de strijd tegen de sociale fraude (+33,4 miljoen euro);
- de nieuwe maatregelen in het kader van het "Terug Naar Werk"-beleid (+11,1 miljoen euro);
- de aanpassing van de regels voor studentenarbeid en flexi-jobs (+10 miljoen euro);
- de verhoging van de tarieven van de bijzondere bijdrage voor werkloosheid met bedrijfstoeslag (+5 miljoen euro).

2.2 RSVZ-Globaal Beheer

Het RSVZ raamt de ontvangsten uit bijdragen in de initiële begroting 2023 op 5.272,1 miljoen euro (+257,2 miljoen euro, +5,1% tegenover de ramingen 2022). Ze bestaan uit de bijdragen van de zelfstandigen, de vennootschapsbijdragen en de overige bijdragen¹¹⁴.

De ontvangsten uit de door de sociale bijdragen van de zelfstandigen stijgen in 2023 tot 4.967,1 miljoen euro (+204,4 miljoen euro, +4,3%). Het RSVZ baseert zich daarvoor op de

¹¹⁰ Met inbegrip van de impact van de taxshift.

¹¹¹ D.i. een stijging van de lonen met 0,1%, een indexering van de lonen met 9,2% en een toename van het aantal VTE met 0,6%.

¹¹² D.i. een stijging van de lonen met 0,2%, een indexering van de lonen met 8,9% en een toename van het aantal VTE met 0,6%.

¹¹³ De implementatie van de plannen inzake eerlijke concurrentie in verschillende sectoren (+9 miljoen euro), de verlenging van de verjaringstermijn (+7 miljoen euro), het rendement in verband met de aanwerving van 50 sociaal inspecteurs waartoe in 2022 werd beslist (+17,4 miljoen euro), cf. punt 2.3.1.

¹¹⁴ Bijdragen ten laste van sommige instellingen waarvan ten minste één persoon een bezoldigd publiek mandaat uitoefent, en bijdragen voor de tweede pensioenpijler voor zelfstandigen (geraamde ontvangsten 2023: 8,4 miljoen euro).

meest recente gegevens over de beroepsinkomsten van de zelfstandigen¹¹⁵ en de gegevens van de sociaalverzekeringsfondsen over de gevorderde en geïnde bijdragen. Het houdt ook rekening met de recent besliste maatregelen (bv. de geraamde bijkomende ontvangsten in het kader van het "Terug-naar-werk"-beleid) en de mogelijke weerslag van exogene factoren op de ontvangsten¹¹⁶.

De ontvangsten uit de vennootschapsbijdragen worden geraamd op 296,6 miljoen euro¹¹⁷ (+52,8 miljoen euro, +21,7%). Die toename is vooral het gevolg van de beslissing om de bijdragen vanaf 2023 te indexeren (+24 miljoen euro, zie punt 4.2) en van het uitstel van de datum van betaling van de bijdrage voor 2022 tot 31 december 2022. Daardoor kunnen bij een laattijdige betaling de eerste aanmaningen pas worden verstuurd in 2023 en zal een deel van de laattijdige betalingen ook pas in 2023 worden geïnd (+20,8 miljoen euro)¹¹⁸.

2.3 Strijd tegen de sociale en fiscale fraude

2.3.1 Algemene principes

Bij de opmaak van de initiële begroting 2021 had de regering voorzien dat de strijd tegen fiscale en sociale fraude 200 miljoen euro zou opleveren in 2021, 400 miljoen euro in 2022 (+200 miljoen euro), 700 miljoen euro in 2023 (+300 miljoen euro) en 1.000 miljoen euro in 2024 (+300 miljoen euro).

Bij zijn vorige begrotingsanalyses had het Rekenhof geen informatie gekregen die de geraamde opbrengst en de verdeling ervan over de maatregelen ter bestrijding van de fiscale en sociale fraude verantwoordde.

De begrotingsdoelstellingen van 700 miljoen euro¹¹⁹ werden bevestigd in de Algemene toelichting van de initiële begroting 2023. Het Rekenhof beschikt niet over bijkomende informatie over de raming van de opbrengst, noch over de verdeling ervan tussen de betrokken partijen¹²⁰.

De beleidscellen van de bevoegde ministers¹²¹ benadrukken in dat verband dat het moeilijk is het rendement van elke beoogde maatregel te ramen en dat het geraamde budgettaire

¹¹⁵ In dit geval: de beroepsinkomsten 2020.

¹¹⁶ Bv. de impact van de energiecrisis op de activiteiten van de zelfstandigen. Het RSVZ raamt de minderontvangsten door die exogene factoren op 35,4 miljoen euro.

¹¹⁷ Het RSVZ gaat ervan uit dat economische moeilijkheden na de COVID-19-crisis zullen leiden tot toenemend aantal faillissementen. De ramingen houden daarom rekening met een minderontvangst van 13,3 miljoen euro.

¹¹⁸ In de praktijk gaat dit om een vastgesteld recht van het jaar 2022. Daarom wordt dit bij het bepalen van het vorderingsaldo van de sociale zekerheid uit de ontvangsten voor 2023 gehaald en toegevoegd aan de ontvangsten voor 2022 (ESR-correctie).

¹¹⁹ Dat is een stijging met 300 miljoen euro in vergelijking met 2022. Dat laatste bedrag is vermeld bij de onverdeelde maatregelen van Entiteit I in de algemene toelichting.

¹²⁰ Onder meer de verdeling per OISZ van de opbrengst die wordt verwacht van de strijd tegen de sociale fraude.

¹²¹ De beleidscellen van de minister van Financiën, belast met de Coördinatie van de Fraudebestrijding en de Nationale loterij, en van de minister van Economie en Werk.

rendement moet worden gezien als het globale resultaat¹²² van de maatregelen ter bestrijding van de fiscale en sociale fraude.

Voor de strijd tegen fiscale fraude verwijst het Rekenhof naar deel I – hoofdstuk II – punt 2.5.

2.3.2 Strijd tegen de sociale fraude

Wat de strijd tegen sociale fraude betreft, zijn de geplande maatregelen voornamelijk vervat in de actieplannen 2021 en 2022 van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD). Het actieplan 2022 werd op 17 juni 2022 gevalideerd door de ministerraad en omvat zeven strategische doelstellingen¹²³.

Voor 2021 raamt de SIOD de opbrengst van de strijd tegen sociale fraude op 342 miljoen euro, en voor het eerste en het tweede kwartaal 2022 op 161,5 miljoen euro. Die ramingen groeperen de rendementen van de hele federale sector, de OISZ inbegrepen. In dat verband verwijst het Rekenhof naar zijn commentaren in het Boek 2022 over de Sociale Zekerheid¹²⁴ betreffende de evaluatie van de financiële impact van de acties ter bestrijding van de sociale fraude.

In het kader van het programma ter bestrijding van sociale fraude voorziet de ministerraad in de aanwerving van 140 sociaal inspecteurs in 2023. De beleidscellen van de bevoegde ministers wijzen er echter op dat die aanwervingen vooreerst bedoeld zijn om de 94 sociaal inspecteurs te vervangen die de pensioengerechtigde leeftijd zullen bereiken in de loop van de drie volgende jaren. De andere aanwervingen zullen de inspectiediensten versterken die actief zijn in de strijd tegen sociale fraude, sociale dumping en mensenhandel.

De eerste aanwervingsprocedures zullen van start gaan in 2023. De jaarlijkse budgettaire kosten worden geraamd op 10 miljoen euro vanaf 2023. Het Rekenhof wijst erop dat, als die aanwervingen vooreerst bedoeld zijn om vertrekkende personeelsleden te vervangen, zij niet kunnen worden beschouwd als nieuwe uitgaven. Bijgevolg is de budgettaire uitgave vermoedelijk te hoog geschat.

Andere in het kader van de initiële begroting 2023 getroffen maatregelen zullen een complementaire impact hebben tegenover de globale doelstelling (700 miljoen euro) inzake

¹²² Bij de strijd tegen de sociale fraude gaat het onder meer om de maatregelen die worden uitgevoerd door de SIOD, het College voor de Strijd tegen de Fiscale en Sociale Fraude alsook het Strategisch Comité voor Fraudebestrijding en het Ministerieel Comité voor de Strijd tegen de Fraude.

¹²³ Sociale fraude en sociale dumping verminderen door de Europese en internationale samenwerking te versterken; het concurrentievermogen van de Belgische bedrijven waarborgen en daarmee eerlijke concurrentie garanderen; een inclusieve arbeidsmarkt creëren die de veiligheid en gezondheid op het werk garandeert voor alle werknemers; de inspectiediensten versterken om te zorgen voor een grotere capaciteit om op te treden en een grotere slagkracht; de administratie en de wetgeving vereenvoudigen alsook de informatie verbeteren om tot meer transparantie te komen, onbedoelde onregelmatigheden te voorkomen en social engineering te bestrijden; de pakkans verhogen en de effectiviteit van de sancties verbeteren; statistische gegevens verzamelen en studies en onderzoeken (laten) verrichten naar de arbeidsomstandigheden en de arbeidsmarkt, van macroniveau tot microniveau.

¹²⁴ Rekenhof, "Strijd tegen de sociale fraude", 179^e Boek - deel II: Boek 2022 over de Sociale Zekerheid, Brussel, september 2022, p. 62 tot 73, www.rekenhof.be.

de strijd tegen fiscale en sociale fraude. De belangrijkste maatregelen worden hieronder gepreciseerd (+24,6 miljoen euro in 2023):

- de implementatie van plannen voor eerlijke concurrentie in de schoonmaak- en verhuissector enerzijds¹²⁵ en in de bouw-, vlees- en transportsector anderzijds¹²⁶ (+7,6 miljoen euro in 2023 en +12 miljoen euro vanaf 2024, voornamelijk dankzij de stijging van de sociale bijdragen);
- de toekenning, in het kader van de strijd tegen zwartwerk, van een extra budget voor de aanwerving van zeventien personeelsleden (vier van niveau A en dertien van niveau B) bij het RSVZ om de controles uit te breiden (+7,5 miljoen euro¹²⁷);
- de verlenging met drie jaar¹²⁸ van de verjaringstermijn voor bedrieglijke handelingen, valse of opzettelijk onvolledige verklaringen en bedrieglijke onderwerping aan de sociale zekerheid (+7 miljoen euro vanaf 2023, dankzij de stijging van het aantal berichten van wijziging);
- het behouden in 2023 van twee controleurs en twee inspecteurs die in 2022 werden aangeworven bij de POD Maatschappelijke Integratie om de subsidies te controleren die werden toegekend aan de OCMW's in het kader van de COVID-19-crisis¹²⁹ (+1,5 miljoen euro);
- de voortzetting van de hervorming van het sociaal strafwetboek teneinde de preventie, identificatie en veroordeling van illegale arbeid, van sociale fraude en van sociale dumping doeltreffender te maken (+1 miljoen euro vanaf 2023, dankzij de toepassing van wettelijke sancties).

Tot slot wijst de ministerraad erop dat de aanwerving waartoe in 2022 werd beslist van 50 sociaal inspecteurs belast met de uitbreiding van de controles inzake misbruik van de maatregelen getroffen om de impact van de COVID-19-crisis op de werkgelegenheid te beperken, een bijkomend rendement¹³⁰ zal genereren van 17,4 miljoen euro in 2023 en 2024. Eind oktober 2022 waren 32 nieuwe inspecteurs effectief in dienst getreden¹³¹. De beleidscellen preciseren dat de laatste 18 aanwervingen zullen worden gefinaliseerd in 2023.

¹²⁵ De ministerraad is van plan een aanwezigheidsregistratiesysteem voor werknemers in te voeren en een systeem te ontwikkelen voor werfmeldingen dat is aangepast aan de verhuissector. De belangrijkste doelstelling van de maatregelen bestaat erin de veiligheid van de werknemers te garanderen, het administratieve proces te vereenvoudigen en de sociale controles doeltreffender te maken. De ontwikkelingskosten die gepaard gaan met de implementatie van deze maatregel zullen 1,4 miljoen euro bedragen in 2023 en het verwachte rendement belooft 3 miljoen euro vanaf 2024.

¹²⁶ De ministerraad is van plan verticale onderaanneming te beperken en het systeem van de hoofdelijke verantwoordelijkheid voor loonschulden uit te breiden teneinde de bezoldiging van de werknemers te garanderen. Het verwachte rendement bedraagt 3 miljoen euro per sector vanaf 2023.

¹²⁷ Raming van de ontvangsten: + 8,6 miljoen euro en personeelsuitgaven - 1,1 miljoen euro.

¹²⁸ De verjaringstermijn stijgt van 7 naar 10 jaar.

¹²⁹ Toegekend bedrag: 183 miljoen euro.

¹³⁰ In het kader van de opmaak van de begroting 2022 werden de totale terugverdieneffecten van dat controlebeleid geraamd op 110 miljoen euro in 2022, 140 miljoen euro in 2023 en 170 miljoen euro in 2024.

¹³¹ Volgens de in de algemene toelichting opgenomen gegevens bedraagt het bijkomende rendement van deze maatregel in 2022 6,4 miljoen euro.

3 Financiering van de sociale zekerheid door de overheden

3.1 Dotaties en toelagen van de overheden

Tabel - Toelagen van de federale Staat aan de RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, stelsels buiten Globaal Beheer en de overheidspensioenen (in miljoen euro)

Omschrijving	Ontvangsten 2021	Geraamde ontvangsten 2022	2022-2021 (%)	ontvangsten 2023	2023-2022 (%)
RSZ-Globaal Beheer	9.229,3	7.814,6	-15,3	10.238,0	31,0
<i>Gewone dotatie van de Staat</i>	2.321,6	2.545,4	9,6	2.732,9	7,4
<i>Evenwichtsdotatie van de Staat</i>	5.615,4	4.447,5	-20,8	6.777,5	52,4
<i>Toelagen van de deeltentiteiten</i>	1.292,3	821,7	-36,4	727,7	-11,4
RSVZ-Globaal Beheer	3.189,5	883,0	-72,3	1.274,0	44,3
<i>Gewone dotatie van de Staat</i>	384,1	423,1	10,2	450,9	6,6
<i>Evenwichtsdotatie van de Staat</i>	2.805,4	459,9	-83,6	823,1	79,0
RIZIV-Geneeskundige verzorging	1.739,0	1.538,0	-11,6	872,1	-43,3
<i>Zorgpersoneelfonds</i>	346,8	346,8		346,8	
<i>Specifieke dotatie van de Staat – COVID-19</i>	994,2	757,2	-23,8	61,0	-91,9
<i>Specifieke dotatie van de Staat</i>	398,0	434,0	9,0	464,3	7
Stelsels buiten Globaal Beheer	12.374,5	13.543,8	9,4	15.133,0	11,7
<i>Gewone dotatie van de Staat</i>	475,0	505,6	6,5	533,9	5,6
<i>Toelagen van de deeltentiteiten</i>	401,1	435,8	8,7	461,7	5,9
Dotatie van de Staat voor de overheidspensioenen	73,9	69,9	-5,4	72,2	3,3
Totaal	27.007,3	24.285,1	-10,1	28.051,0	15,5

Bron: FOD Sociale Zekerheid (juli 2022) en Algemene toelichting 2023

3.1.1 RSZ-Globaal Beheer

De toelagen van de overheden werden vastgelegd op 10.238 miljoen euro¹³². Ze stijgen met +2.423,4 miljoen euro tegenover de geraamde toelagen voor 2022. Het verschil wordt in hoofdzaak verklaard door de toename van de evenwichtsdotatie (+2.329,9 miljoen euro), de

¹³² Dit bedrag omvat de evenwichtsdotatie (6.777,5 miljoen euro), de totale staatstoelage (2.547,6 miljoen euro), de specifieke staatstoelage (185,3 miljoen euro) en de toelagen van de deeltentiteiten (727,7 miljoen euro).

stijging van de basisdotatie (+175,4 miljoen euro) en de daling van de toelagen van de deeltentiteiten (-94 miljoen euro).

De stijging van de evenwichtsdotatie (+2.329,9 miljoen euro) vloeit voornamelijk voort uit de terugvordering van de vorige resultaten (+952,2 miljoen euro) ten laste van de dotatie voor 2022 en uit het verschil in stijging tussen de geraamde ontvangsten en uitgaven voor 2023 (+1.275,6 miljoen euro). De regering zal het definitieve bedrag van de evenwichtsdotatie voor 2023 later bepalen.

3.1.2 RSVZ-Globaal Beheer

De initiële begroting 2023 raamt de dotatie voor het RSVZ-Globaal Beheer op 1.274 miljoen euro (+391 miljoen euro, +44,3% tegenover de ramingen 2022). Die bestaat uit de basisdotatie (450,9 miljoen euro) en de evenwichtsdotatie (823,1 miljoen euro).

De stijging van de basisdotatie (+27,8 miljoen euro, +6,6%) is het gevolg van de indexering. De toename van de evenwichtsdotatie (+363,2 miljoen euro, +79%) is toe te schrijven aan de lagere stijging van de bijdragen (+5,1%) dan die van de prestaties (+11,5%)¹³³.

3.2 Alternatieve financiering

De alternatieve financiering van de sociale zekerheid wordt verzekerd door voorafnames van de fiscale ontvangsten. De voor 2023 verschuldigde bedragen zijn in het voorliggende ontwerp van begroting vastgesteld op 22.652,7 miljoen euro, waarvan 18.332,7 miljoen euro wordt afgenomen van de btw-ontvangsten¹³⁴ en 4.320 miljoen euro van de ontvangsten uit de roerende voorheffing.

Vergeleken met de geraamde realisaties voor 2022 stijgen die middelen met 2.488,4 miljoen euro¹³⁵, voornamelijk door de stijging van de alternatieve financiering voor het stelsel van de werknemers en door de toename met 794 miljoen euro van de aanvullende financiering van de geneeskundige verzorging voor de twee Globale Beheren.

De RSZ krijgt 19.561,1 miljoen euro (+2.295,3 miljoen euro) aan middelen uit de alternatieve financiering en het RSVZ 3.091,6 miljoen euro (+193,1 miljoen euro).

Zoals voor de twee voorgaande jaren worden voor 2023 opnieuw forfaitaire bedragen vastgelegd voor de ontvangsten van de roerende voorheffing en de btw. Deze maatregel wijkt af van de wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid¹³⁶.

¹³³ Zonder de overdrachten aan het RIZIV-Geneeskundige Verzorging.

¹³⁴ Er zal echter een bedrag van 1.812,4 miljoen euro worden voorafgenomen van de ontvangsten uit de bedrijfsvoorheffing omdat wordt verwacht dat de btw-ontvangsten niet zullen volstaan. Daarvoor is een wettelijke afwijking nodig.

¹³⁵ Het Rekenhof stelt vast dat de tabellen op de pagina's 127 en 195 van de algemene toelichting verschillende bedragen vermelden voor de overdrachten uit het jaar 2022. Bij zijn berekeningen heeft het rekeningen gehouden met de gegevens op pagina 195.

¹³⁶ Sinds 2021 moesten de bedragen voor de sociale zekerheid ter compensatie van de vermindering van de ontvangsten door de taxshift, rechtstreeks worden geïntegreerd in de percentages op basis waarvan de ontvangsten uit btw en uit de roerende voorheffing worden berekend. Vanaf 2023 zouden de percentages ook

De financiering van de sociale zekerheid wordt eveneens gewaarborgd door de sociale Maribel (153,5 miljoen euro) en door de bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid (175,1 miljoen euro) die wordt vastgesteld bij de inkohiering van de personenbelasting. Zij dalen globaal met 20,1 miljoen euro in vergelijking met de ramingen 2022.

In totaal vertegenwoordigen de middelen die via de toewijzingsfondsen verschuldigd zijn aan de sociale zekerheid in 2023 22.981,3 miljoen euro (+2.468,4 miljoen euro tegenover de ramingen 2022).

4 Impact van de begrotingsmaatregelen

4.1 Globaal Beheer van de werknemers

Competitiviteit (-974,3 miljoen euro)

Om de impact van de door de indexering gestegen loonkosten te verzachten, voorziet de ministerraad in een uitzonderlijke vrijstelling van 7,07% van de nettowerkgeversbijdragen voor in het eerste en het tweede kwartaal 2023.

De RSZ raamt dat de socialezekerheidsbijdragen door die maatregel met 974,3 miljoen euro zullen dalen, d.i. 914,4 miljoen euro voor de privésector¹³⁷ en 59,9 miljoen euro voor de overheidssector¹³⁸. De eventuele fiscale impact van de maatregel werd niet geraamd.

Bij wijze van thesauriemaatregel voorziet de ministerraad in de mogelijkheid dat de bedrijven uitstel van betaling kunnen vragen van 7,07% van de nettowerkgeversbijdragen voor het derde en het vierde kwartaal 2023. Die bijdragen zullen worden geïnd in vier gelijke schijven in de loop van het jaar 2025. De RSZ raamt het maximaal uit te stellen bedrag op 1.098,9 miljoen euro¹³⁹.

Dat uitstel van betaling is geen vermindering van de vastgestelde rechten en heeft dus geen rechtstreekse impact op de begroting van de RSZ, maar enkel op zijn thesaurie. Rekening houdend met de economische moeilijkheden door de energiecrisis en de indexering raamt de RSZ dat ongeveer 2,7% van de uitgestelde bedragen niet zullen worden betaald¹⁴⁰.

rekening moeten houden met nieuwe verminderingen (voornamelijk de daling van de ontvangsten als gevolg van de wijzigingen in de bijzondere bijdrage sociale zekerheid en de geringere ontvangsten als gevolg van de verlaging van de sociale bijdragen voor beginnende zelfstandigen voor het eerste activiteitskwartaal).

¹³⁷ Hetzij een daling van de sociale bijdragen met 473,1 miljoen euro voor het eerste kwartaal 2023 en met 441,3 miljoen euro voor het tweede kwartaal 2023.

¹³⁸ Hetzij een daling van de sociale bijdragen met 28,7 miljoen euro voor het eerste kwartaal 2023 en met 31,2 voor het tweede kwartaal 2023.

¹³⁹ Hetzij 1.032,7 miljoen euro voor de privésector (447,2 miljoen euro voor het derde kwartaal 2023 en 585,5 miljoen euro voor het vierde kwartaal 2023) en 66,2 miljoen euro voor de overheidssector (31,1 miljoen euro voor het derde kwartaal 2023 en 35,1 miljoen euro voor het vierde kwartaal 2023).

¹⁴⁰ De RSZ preciseert dat, rekening houdend met het feit dat moeilijk kan worden vooruitgelopen op het exacte volume aan verzoeken tot uitstel van betaling, de begrotingsimpact van de maatregel moeilijk kan worden geraamd. Als het aantal bedrijven dat verzoekt om uitstel van betaling 50% bedraagt (i.e. 549,5 miljoen euro volgens de eerste projecties van de RSZ, die nog moeten worden gepreciseerd), zou de begrotingsimpact evenwel 14,8 miljoen euro bedragen.

Bijgevolg zullen die oninvorderbare bedragen budgettair moeten worden aangerekend in de loop van het boekjaar waarin ze worden geannuleerd.

Die twee bepalingen zijn van toepassing op de privésector (profit en non-profit), de publieke zorgsectoren en de autonome overheidsbedrijven.

De RSZ raamt de beheeruitgaven voor de implementatie van die twee maatregelen op 755.000 euro. De begrotingsnotificaties van 18 oktober 2022 voorzien in 387.500 euro aan beheeruitgaven, een onderschatting van de uitgaven met 367.500 euro tegenover de ramingen van de RSZ. De RSZ wijst erop dat dat bedrag later dus zal moeten worden aangepast.

Maatwerkbedrijven (-13 miljoen euro)

De ministerraad beoogt de maatwerkbedrijven (de sociale werkplaatsen en de beschutte werkplaatsen) verder te harmoniseren. De eerste, in 2022 opgestarte fase maakte het mogelijk de sociale werkplaatsen van categorie 1 in categorie 3 te klasseren¹⁴¹ voor de RSZ-bijdrageverminderingen en de toegang tot de fondsen van de sociale Maribel. In 2022 zou de bijkomende begrotingsuitgave 15,6 miljoen euro bedragen¹⁴².

De tweede fase zal ten uitvoer worden gelegd in 2023 en beoogt de regels over bijdragen en structurele verminderingen voor mindervalide werknemers (categorie 3b) uit te breiden naar de werknemers die behoren tot de doelgroep van de maatwerkbedrijven. In 2023 zorgt die maatregel bij een daling van de sociale bijdragen met 6 miljoen euro en voor een toename van de structurele bijdrageverminderingen met 7 miljoen euro, d.i. een bijkomende begrotingsuitgave van 13 miljoen euro.

Strijd tegen het oneigenlijke gebruik van opeenvolgende dagcontracten (+34,3 miljoen euro)

Overeenkomstig het advies van de Nationale Arbeidsraad nr. 2.310 van juli 2022 zullen de gebruikers¹⁴³ die te vaak een beroep doen op opeenvolgende contracten van heel korte duur met dezelfde uitzendkracht, vanaf 1 januari 2023 worden onderworpen aan een bijzondere socialezekerheidsbijdrage. Die bijdrage zal niet van toepassing zijn op gepensioneerden, flexwerkers en de gelegenheidswerkers van sommige sectoren (landbouw, tuinbouwbedrijven en hotelindustrie).

Het bedrag van de bijdrage zal worden toegepast op elke dag van de opeenvolgende dagcontracten voor uitzendarbeid (ODC's) die bepaalde drempels overschrijden. Het stijgt trapsgewijs¹⁴⁴ naargelang het aantal ODC's dat met dezelfde uitzendkracht werd gesloten

¹⁴¹ De categorieën werknemers bepalen onder meer de toepasselijke basispercentages voor de werkgeversbijdragen, de structurele bijdrageverminderingen en de bijdragevermindering voor de sociale Maribel.

¹⁴² Stijging van de structurele vermindering van de socialezekerheidsbijdragen (+2,5 miljoen euro), aangezien categorie 3 het recht opent op hogere structurele bijdrageverminderingen, en stijging van de uitgaven voor de sociale Maribel (+13,1 miljoen euro). In de initiële begroting 2022 (notificaties van 20 oktober 2021) werden de kosten voor deze maatregel geraamd op 12 miljoen euro, i.e. een onderschatting van 3,6 miljoen euro.

¹⁴³ De bedrijven die een beroep doen op een uitzendkantoor om tijdelijk te kunnen beschikken over een werknemer.

¹⁴⁴ De bijdrage bedraagt tien euro per ODC voor de gebruikers van 40 tot 59 ODC's per semester, 15 euro per ODC voor de gebruikers van 60 tot 79 ODC's per semester, 30 euro per ODC voor de gebruikers van 80 tot 99 ODC's per semester en 40 euro per ODC voor de gebruikers van meer dan 100 ODC's per semester.

door dezelfde gebruiker over een periode van zes maanden. De RSZ is belast met de inning van de bijdrage, waarvan de opbrengst bestemd is voor de RSZ-Globaal Beheer.

De maatregel moet 34,3 miljoen euro aan bijkomende begrotingsontvangsten genereren in 2023 en 2024. De RSZ raamde die ontvangsten op basis van de volumes opeenvolgende dagcontracten voor uitzendarbeid van het tweede semester 2021 en het eerste semester 2022¹⁴⁵.

De ministerraad is van oordeel dat de jaarlijkse beheeruitgaven voor de implementatie van deze maatregel in 2023 881.000 euro zullen bedragen en 60.000 euro in 2024. Volgens de ramingen van de RSZ zijn de uitgaven van het boekjaar 2023 onderschat met 150.000 euro. De RSZ wijst erop dat dat bedrag dus later zal moeten worden aangepast.

Studentenarbeid (+2 miljoen euro) en flexi-jobs (+8 miljoen euro)

De bijkomende begrotingsontvangsten die voortvloeien uit de aanpassing van de regels omtrent studentenarbeid worden vanaf 2023 geraamd op 2 miljoen euro¹⁴⁶. De geraamde opbrengst voor de flexi-jobs bedraagt 8 miljoen euro in 2023 (+ 18 miljoen euro in 2024)¹⁴⁷. Die ontvangsten vloeien voort uit de toename van de op de lonen betaalde bijdragen.

Wat studentenarbeid betreft, beoogt de maatregel het jaarlijkse quotum waarvoor lagere sociale bijdragen gelden, op te trekken van 475 uren naar 600 uren in 2023¹⁴⁸ en 2024. Studenten mogen jaarlijks immers een bepaald aantal uren werken waarvoor enkel een solidariteitsbijdrage¹⁴⁹ verschuldigd is op de bezoldigingen.

Ook zal het stelsel van de flexi-jobs, die momenteel beperkt zijn tot de sectoren van de horeca en de kleinhandel, worden uitgebreid naar de sectoren van de sport, de cultuur (exploitatie van bioscoopzalen en schouwburgen), de evenementen en de zorg (ondersteunende functies). Prestaties in het kader van flexi-jobs¹⁵⁰ zijn niet onderworpen aan de berekening van de gewone socialezekerheidsbijdragen, maar enkel aan een bijzondere werkgeversbijdrage van 25% op het volledige loon¹⁵¹, dat integraal wordt vrijgesteld van belastingen.

Het Rekenhof heeft geen informatie ontvangen over de eventuele buitenkanseffecten, de impact op het niveau van de kinderbijslag of de terugverdieneffecten op fiscaal vlak.

¹⁴⁵ Respectievelijk 2.646.162 en 2.160.661 ODC's.

¹⁴⁶ Volgens de FOD BOSA zal deze maatregel leiden tot een stijging van de bijdragen met 6,9 miljoen euro vanaf 2023, d.i. een bijkomend rendement van 4,9 miljoen euro tegenover de in het begrotingsontwerp opgenomen bedragen.

¹⁴⁷ De FOD BOSA is van oordeel dat de maatregel zal leiden tot een toename van de bijdragen met 7,6 miljoen euro in 2023 en met 19,8 miljoen euro in 2024, i.e. een rendement dat 0,4 miljoen euro hoger ligt tegenover het bedrag opgenomen in de ontwerp-begroting 2023 en een rendement dat 1,8 miljoen euro hoger ligt voor 2024.

¹⁴⁸ De uren studentenarbeid gepresteerd in een verzorgingsinstelling (ziekenhuizen, rusthuizen...) zullen in 2023 niet in aanmerking worden genomen voor het aangepaste jaarlijkse quotum van 600 uren.

¹⁴⁹ Het percentage van de solidariteitsbijdrage is 8,13%, waarvan 5,42% ten laste is van de werkgever en 2,71% ten laste van de student.

¹⁵⁰ Het stelsel van de flexi-jobs betreft hoofdzakelijk gepensioneerden en werknemers die reeds minstens 4/5^e voor een andere werkgever werken.

¹⁵¹ Het flexiloon (vakantiegeld inbegrepen) mag niet lager zijn dan 11,35 euro per uur vanaf 1 augustus 2022.

Bijzondere bijdrage voor werkloosheid met bedrijfstoelag (+5 miljoen euro)

De verwachte opbrengst van de toename van het percentage van de bijzondere bijdrage voor werkloosheid met bedrijfstoelag¹⁵² (SWT) bedraagt 5 miljoen euro in 2023 en 10 miljoen euro in 2024. Die stijging beoogt uitsluitend de SWT van de profitsector en is niet van toepassing op herstructureringen. In dat opzicht zouden de huidige bijdragepercentages moeten worden onderworpen aan een multiplicatorfactor van 1,047 voor 2023 en van 1,094 voor 2024.

Optimalisering van de activeringsbijdrage voor de werkgevers (+1,2 miljoen euro)

De RSZ raamt de bijkomende ontvangsten die voortvloeien uit de optimalisering van het systeem van bijzondere activeringsbijdragen voor werknemers jonger dan 60 jaar, op 1,2 miljoen euro vanaf 2023.

Die bijdragen werden ingevoerd in 2018 als ontradende maatregel voor werkgevers die hun werknemers vrijstellen van prestaties, met volledig of gedeeltelijk behoud van loon, onder meer om de striktere voorwaarden te omzeilen van het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelag. Het percentage van de bijdrage dat verschuldigd is op het loon (vermeerdert tot 108% voor handarbeiders) varieert naargelang de leeftijd van de werknemer (van 10 tot 20%).

Enerzijds beoogt de optimalisering de percentages van de activeringsbijdrage voor werknemers ouder dan 55 jaar en jonger dan 60 jaar op te trekken tot 20%¹⁵³. De RSZ raamt het rendement van die maatregel in 2023 op 1,8 miljoen euro. Die raming gaat uit van de veronderstelling dat evenveel mensen tot de regeling toetreden als dat er mensen de regeling verlaten. Anderzijds zullen de bijzondere bijdragen worden opgetrokken met 25% voor de bedrijven waarvan minstens 10% van het personeel onder dat systeem valt. Het rendement van deze maatregel kon niet worden geraamd omdat de impact ervan op het gedrag van de werkgevers moeilijk te voorspellen valt.

4.2 Globaal Beheer van de zelfstandigen***Indexering van de vennootschapsbijdrage (+24 miljoen euro)***

Vennootschappen moeten elk jaar een bijdrage betalen in functie van het balanstotaal. Kleine vennootschappen (balanstotaal van minder dan 746.410,17 euro) betalen in 2022 347,20 euro, andere 868 euro¹⁵⁴.

Vanaf 2023 worden de vennootschapsbijdrage en het balanstotaal (dat het tarief bepaalt) elk jaar aangepast aan de evolutie van de index van de consumptieprijzen. De bijdrage zal ook niet langer moeten worden betaald uiterlijk op 30 juni maar op 31 december. Op 31 december

¹⁵² Het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelag is een stelsel van volledige werkloosheid aangevuld met een bedrijfstoelag die wordt toegekend aan ontslagen werknemers die voldoen aan bepaalde voorwaarden inzake leeftijd en loopbaan. De werkgeversbijdrage stemt overeen met een bepaald percentage van de brutomaandbedragen van de vergoedingen, dat varieert naargelang de leeftijd van de werkloze.

¹⁵³ In 2022 bedragen de percentages van de activeringsbijdrage 20% voor werknemers jonger dan 55 jaar, 18% voor werknemers van 55 tot 58 jaar, 16% voor werknemers van 58 tot 60 jaar, 15% voor werknemers van 60 tot 62 jaar en 10% voor werknemers ouder dan 62 jaar.

¹⁵⁴ Volgens een ontwerp van koninklijk besluit dat de ministerraad op 28 oktober 2022 heeft goedgekeurd.

is het balanstotaal van meer vennootschappen gekend dan op 30 juni waardoor onmiddellijk de juiste bijdrage kan worden geïnd.

Volgens de berekeningsnota die het Rekenhof heeft ontvangen, zou de bijdrage voor 2023 worden vastgesteld op 378,50 euro en 945,43 euro (+9,8% tegenover de bijdragen 2022) en voor 2024 op 396,21 euro en 989,37 euro (+4,6% tegenover 2023). Het RSVZ raamt de bijkomende ontvangst van die indexeringen op 24,6 miljoen euro in 2023 en 39,9 miljoen euro in 2024.

Primostarters na arbeidsongeschiktheid (-6,2 miljoen euro)

Startende zelfstandigen (of personen die opnieuw een activiteit als zelfstandige aanvatten na een onderbreking) betalen de eerste vier kwartalen waarin zij (opnieuw) zijn onderworpen aan de sociale zekerheid van de zelfstandigen een forfaitaire bijdrage van 387,95 euro per kwartaal (de bijdrage voor primostarters)¹⁵⁵.

Om de overgang van een periode van arbeidsongeschiktheid naar een (gedeeltelijke) hervatting van de beroepsactiviteit als zelfstandige gemakkelijker te maken, heeft de ministerraad beslist dat zij¹⁵⁶ vanaf 2023 aan het sociaalverzekeringfonds kunnen vragen op hun beroepsinkomsten de forfaitaire bijdrage voor primostarters toe te passen. Om van die maatregel te genieten, moeten zij ten minste twee opeenvolgende kwartalen arbeidsongeschikt zijn geweest. Het RSVZ raamt de kost (minderontvangst aan bijdragen) op 6,2 miljoen euro.

¹⁵⁵ Artikel 12, §1bis, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen.

¹⁵⁶ Zelfstandigen die de toestemming hebben om een activiteit uit te oefenen tijdens de periode van arbeidsongeschiktheid en zelfstandigen die hun activiteit opnieuw aanvatten na een periode van arbeidsongeschiktheid/invaliditeit.

DEEL III

Uitgaven van Entiteit I

HOOFDSTUK 1

Algemene bespreking van de algemene uitgavenbegroting

1 Inleiding

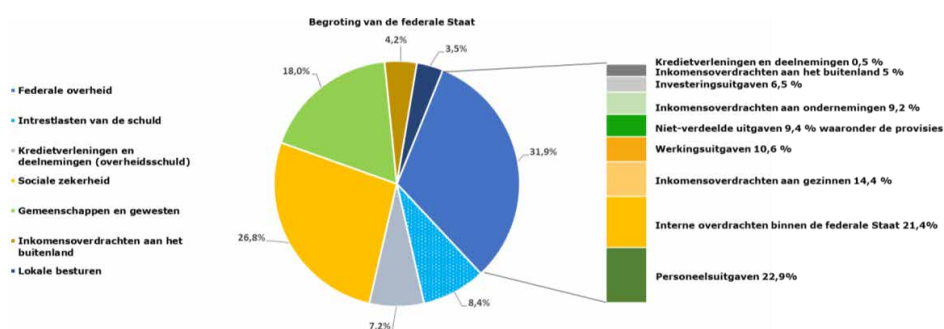
De Algemene toelichting geeft weer hoe de kredieten tussen 2022 en 2023 evolueren. De voor 2022 opgegeven bedragen houden rekening met de stijging van de kredieten die bij de vierde aanpassing van oktober 2022 werden goedgekeurd¹⁵⁷. De begrotingstabellen¹⁵⁸ vermelden daarentegen enkel de kredieten die bij de begrotingscontrole van april 2022 werden goedgekeurd.

De vereffeningskredieten bedragen 120,6 miljard euro in 2023 (+987,7 miljoen euro, +0,8% tegenover de vierde aanpassing 2022).

De totale uitgaven stijgen met 9,9 miljard euro (+12,1%) tussen de begrotingscontrole 2022 en de initiële begroting 2023.

2 Algemene uitgavenbegroting 2023 volgens de economische classificatie

Grafiek – Algemene uitgavenbegroting en uitgaven van de federale Staat



De aflossingen van de overheidsschuld buiten beschouwing gelaten, bedragen de in de algemene uitgavenbegroting ingeschreven vereffeningskredieten 96,9 miljard euro. Ze zijn

¹⁵⁷ Parl. St. Kamer, 55 2930/001, p. 104 en 105.

¹⁵⁸ Parl. St. Kamer, 55 2932/001, p. 175 tot 492.

verdeeld over de afdrachten aan de sociale zekerheid (26 miljard euro, 26,8%), aan de gemeenschappen en de gewesten (17,4 miljard euro, 18%), de intrestlasten van de overheidsschuld (8,1 miljard euro, 8,4%), de kredietverleningen en deelnemingen (7 miljard euro, 7,2%), de inkomensoverdrachten aan het buitenland (4,1 miljard euro, 4,2%) en aan de lokale besturen (3,4 miljard euro, 3,5%).

De middelen voor de overheid bedragen 30,9 miljard euro (31,9%). Voor meer dan de helft bestaan ze uit overdrachten naar instellingen van de federale overheid (6,6 miljard euro), naar de gezinnen (4,5 miljard euro), naar de bedrijven (2,9 miljard euro) en naar het buitenland (1,6 miljard euro).

De overheid behoudt 15,3 miljard euro om de uitgaven van zijn administratie te financieren, waaronder:

- 7 miljard euro voor de personeelsuitgaven;
- 3,2 miljard euro voor de werkingsuitgaven;
- 2,9 miljard euro voor de niet-verdeelde uitgaven (waaronder de provisies);
- 2 miljard euro voor de investeringsuitgaven;
- 165,7 miljoen euro voor de kredietverleningen en deelnemingen;
- 535 duizend euro voor de intrestlasten buiten de rijksschuld.

Het volgende punt bespreekt de evolutie van de primaire uitgaven.

3 Overzicht volgens de functionele indeling van de primaire uitgaven

3.1 Globaal overzicht van de uitgaven

Volgens de vooruitzichten van de economische begroting van september 2022 bedraagt de inflatie 9,4% voor 2022 en 6,5% voor 2023.

Het overzicht met de uitgaven zet de evolutie van de kredieten voor 2022 af tegen die van 2023. Het vergelijkt de kredieten die werden goedgekeurd bij de begrotingscontrole van april 2022 met die van het initieel begrotingsontwerp 2023. Het houdt eveneens rekening met de vierde aanpassing 2022 die in oktober 2022 werd aangenomen en die de vereffeningskredieten verhoogt met 1,8 miljard euro.

De totale uitgaven¹⁵⁹ stijgen met 9,9 miljard euro (+12,1%) in 2023. De intrestlasten (8,1 miljard euro) gaan opnieuw in stijgende lijn (+24,4%) na verschillende jaren met lage intrestvoeten.

¹⁵⁹ Zonder de aflossing van de rijksschuld, de terugkoop van effecten en de demonetisatie.

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING VOOR BEGROTINGSJAAR 2023 / 82

Tabel – Primaire uitgaven en interestlasten volgens de functionele benadering (vereffeningskredieten, in miljoen euro)

Functionele weergave	Vereffeningkredieten				
	Begroting scontrole 2022	Toestand op 27 oktober 2022	Initieel 2023	Vershil INI/begr otingscon trole	Vershil INI / oktober
	(1)	(2)	(3)	(3)/(1)	(3)/(2)
Ondersteuningscel	3.464,3	3.786,3	4.402,0	27,1%	16,3%
1 Personeel	160,9	160,9	172,7	7,3%	7,3%
2 Werking	241,9	241,9	296,3	22,5%	22,5%
3 Investerings	69,2	69,2	74,0	7,0%	7,0%
4 Dotaties en subsidies	1.188,6	1.188,6	1.229,1	3,4%	3,4%
7 Niet-verdeelde uitgaven	1.803,7	2.125,7	2.629,8	45,8%	23,7%
Gezagcel	15.607,7	15.634,8	15.882,2	1,8%	1,6%
1 Personeel	6.163,8	6.163,3	6.435,2	4,4%	4,4%
2 Werking	2.854,1	2.873,1	2.600,9	-8,9%	-9,5%
3 Investerings	1.632,9	1.635,4	1.923,4	17,8%	17,6%
4 Dotaties en subsidies	4.483,5	4.483,5	4.703,8	4,9%	4,9%
5 Interestlasten	0,3	0,3	0,4	15,4%	15,4%
6 Kredietverleningen en deelnemingen	415,7	415,7	165,3	-60,2%	-60,2%
7 Niet-verdeelde uitgaven	57,4	63,4	53,3	-7,1%	-15,9%
Sociale cel	29.269,4	29.338,8	32.547,5	11,2%	10,9%
1 Personeel	218,1	218,3	229,3	5,1%	5,0%
2 Werking	616,3	619,6	199,9	-67,6%	-67,7%
3 Investerings	4,2	4,2	18,1	334,2%	334,2%
4 Dotaties en subsidies	27.380,9	27.446,7	31.891,9	16,5%	16,2%
7 Niet-verdeelde uitgaven	1.050,0	1.050,0	208,2	-80,2%	-80,2%
Economische cel	6.215,0	7.599,9	7.658,2	23,2%	0,8%
1 Personeel	215,5	215,5	226,8	5,2%	5,2%
2 Werking	130,7	130,7	123,0	-5,9%	-5,9%
3 Investerings	4,9	4,9	4,8	-0,5%	-0,5%
4 Dotaties en subsidies	5.863,5	7.248,4	7.303,1	24,6%	0,8%
5 Interestlasten	0,2	0,2	0,2	0,0%	0,0%
6 Kredietverleningen en deelnemingen	0,3	0,3	0,3	0,0%	0,0%
Specifieke begrotingssecties	20.757,0	20.757,0	23.112,9	11,3%	11,3%
1 Personeel	17,9	17,9	17,7	-0,6%	-0,6%
2 Werking	42,9	42,9	43,1	0,4%	0,4%
3 Investerings	0,2	0,2	0,2	27,5%	27,5%
4 Dotaties en subsidies	19.493,2	19.493,2	21.195,6	8,7%	8,7%
6 Kredietverleningen en deelnemingen	1.202,9	1.202,9	1.856,3	54,3%	54,3%
Primaire uitgaven	75.313,5	77.116,8	83.602,8	11,0%	8,4%
18/33/51 - Interestlasten van de Rijksschuld	6.536,6	6.536,6	8.133,2	24,4%	24,4%
Totale uitgaven	81.850,1	83.653,4	91.736,0	12,1%	9,7%
Uitgaven voor de rijksschuld	35.940,7	35.940,7	28.845,9	-19,7%	-19,7%
33/51 Aflossing van de rijksschuld	31.406,3	31.406,3	23.712,8	-24,5%	-24,5%
51 Terugkoop van effecten	4.514,4	4.514,4	5.113,1	13,3%	13,3%
18 Monetisaties	20,0	20,0	20,0	0,0%	0,0%
Totale uitgaven, met inbegrip van de aflossingen van de schuld en de terugkoop van effecten	117.790,8	119.594,1	120.581,9	2,4%	0,8%

Bron: Rekenhof

3.2 Evolutie van de primaire uitgaven (vereffeningskredieten)

Tenzij anders vermeld, worden de vergelijkingen hieronder gemaakt tussen de initiële begroting 2023 en de begrotingscontrole van april 2022.

De primaire uitgaven stijgen met 11%

Het Rekenhof raamt volgens zijn methodologie de primaire uitgaven van 2023 op 83,6 miljard euro, terwijl de regering ze op 81,8 miljard euro raamt. Dat verschil vloeit hoofdzakelijk voort uit het feit dat het Rekenhof uitgaven verbonden aan het schuldbeheer in aanmerking neemt, terwijl de federale regering deze beschouwt als uitgaven eigen aan dat beheer (1,9 miljard euro).

Omgekeerd neemt het Rekenhof bij het bepalen van de primaire uitgaven de intrestlasten en kapitaalaflossingen van de leningen van de NMBS en Infrabel (54,6 miljoen euro), ingeschreven bij de FOD Mobiliteit en Vervoer, niet mee. Ze worden respectievelijk geïntegreerd in de intrestlasten van de rijksschuld en de uitgaven voor de rijksschuld.

De primaire uitgaven in de algemene uitgavenbegroting stijgen met 8,3 miljard euro (11 %) in vergelijking met de kredieten goedgekeurd¹⁶⁰ bij de begrotingscontrole 2022.

Die stijging zet de evolutie verder van de kredieten van 2022. De vierde goedgekeurde aanpassing verhoogde deze met 1,8 miljard euro. Deze aanpassing betreft voornamelijk de energiesteun¹⁶¹ (1,4 miljard euro toegekend aan de CREG) en de provisies (322 miljoen euro).

De primaire uitgaven 2023 nemen met 6,5 miljard euro (8,4 %) toe in vergelijking met de vierde aanpassing.

3.3 Evolutie van de intrestlasten van de rijksschuld¹⁶²

De intrestlasten stijgen met 24,4%

De kredieten voor de intrestlasten van de rijksschuld bleven bij de vierde aanpassing ongewijzigd. Ze zijn hoofdzakelijk ingeschreven in de sectie van de rijksschuld (8,1 miljard euro) en stijgen met 1,6 miljard euro tegenover de begrotingscontrole 2022 (6,5 miljard euro).

De regering herraamde de intrestlasten van de rijksschuld voor 2022 ondertussen naar 6,9 miljard euro, voornamelijk als gevolg van de stijging van de intrestvoeten en de verslechtering van het vorderingensaldo.

Het Rekenhof merkt op dat die vooruitzichten zijn gebaseerd op de hypothesen inzake het vorderingensaldo en de intrestvoeten waarvan het Monitoringcomité in september 2022 uitging, d.w.z. een gemiddelde schuldgraad op tien jaar van 3,05% en van 1,94% op vier maanden. Het valt dus niet uit te sluiten dat de kredieten voor het financieren van de intrestlasten bij de volgende begrotingscontrole worden overhoogd. De Algemene toelichting wijst er in dat opzicht op dat een stijging van de rentecurve met 100 basispunten (1%) een budgettaire meerkost van 660 miljoen euro in 2023 zou betekenen.

¹⁶⁰ Inclusief de aanpassingen.

¹⁶¹ Voor meer informatie wordt verwezen naar deel I – Hoofdstuk 1 – punt 3.

¹⁶² Tussen de begrotingscontrole en de vooruitzichten 2023.

3.4 Analyse van de primaire uitgaven

De dotaties en subsidies stijgen met 7,9 miljard euro

De dotaties en subsidies stijgen bijzonder sterk bij de sociale (4,5 miljard euro) en de economische cel (1,4 miljard euro) evenals bij de specifieke begrotingssecties (1,7 miljard euro).

Binnen de sociale cel hebben de belangrijkste kredietstijgingen betrekking op de dotaties en subsidies aan de sociale zekerheid, en voornamelijk op:

- de evenwichtsdotaties (+2,3 miljard euro voor werknemers en +363,2 miljoen euro voor zelfstandigen);
- de subsidie voor de geneeskundige verzorging (+45 miljoen euro);
- de pensioenen van de overheid (+1,1 miljard euro) en van HR-Rail (+83 miljoen euro);
- de globale rijkstoelage (+251,2 miljoen euro voor werknemers en +42,1 miljoen euro voor zelfstandigen).

Naast die overdrachten werden extra middelen toegekend voor de inkomensgarantie voor ouderen (+104,2 miljoen euro), de tegemoetkomingen aan personen met een handicap (+188,5 miljoen euro), de financiering van de OCMW's voor de leeflonen (+77,8 miljoen euro) en de dringende geneeskundige hulpverlening (+14,2 miljoen euro).

Omgekeerd werd de subsidie voor de COVID-19-crisis aan de Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie met 107,1 miljoen euro verminderd.

Binnen de economische cel stijgen de subsidiëring van de CREG voor de "verwarmingspremie" en de kredieten van het stookoliefonds met respectievelijk 927,3 miljoen euro en 95 miljoen euro.

Omgekeerd dalen de kredieten met 109 miljoen euro voor de uitbreiding van het sociaal tarief en voor bijkomende hulpmaatregelen.

De subsidiëring door de FOD Economie van verschillende externe instellingen werd opgetrokken en meer in het bijzonder voor de verwerking van verrijkt uranium door het IRE (+30,2 miljoen euro).

De bij de FOD Mobiliteit en Vervoer ingeschreven kredieten voor de subsidies voor de spoorwegmaatschappijen stijgen eveneens in 2023. Die toename heeft in het bijzonder betrekking op de bijdrage voor het vervoer van reizigers door de NMBS (+148,1 miljoen euro), de variabele exploitatietoelage van de NMBS (+113,3 miljoen euro) en de bijdrage voor de spoorweginfrastructuur ten voordele van Infrabel (+102,2 miljoen euro).

Tot slot neemt de financiering van de deelstaatentiteiten met 1,7 miljard toe terwijl die van de Europese Unie vermindert met 82,3 miljoen euro.

De investeringen nemen toe met 309 miljoen euro

De investeringskredieten stijgen voornamelijk bij de gezagscel (+290,5 miljoen euro).

Zo nemen de investeringskredieten van Defensie toe met 272,3 miljoen euro, waarvan 197,1 miljoen euro voor de vernieuwing van de huidige uitrusting en 74,4 miljoen euro voor de vernieuwing van de infrastructuur.

De investeringskredieten van de federale politie stijgen met 32,2 miljoen euro, waarvan 19 miljoen euro voor ander materiaal dan informatica en 13,2 miljoen euro voor het informaticamateriaal.

De investeringen van de FOD Financiën dalen daarentegen met 19,4 miljoen euro.

De personeelsuitgaven stijgen met 305,5 miljoen euro

De personeelskredieten worden opgetrokken naar 7,1 miljard euro voor 2023, een toename met 305,5 miljoen euro in vergelijking met de begrotingscontrole van april 2022.

Die verhoging vloeit voort uit een combinatie van de aanpassing van de vooruitzichten aan de inflatie en andere principes met betrekking tot de opmaak van de begroting¹⁶³ (+374,1 miljoen euro) en de toepassing van een lineaire besparing (-68,6 miljoen euro).

De verhoging doet zich voornamelijk voor bij de gezagscel (+271,3 miljoen euro) en meer specifiek bij de FOD Justitie (+107 miljoen euro), bij Defensie (+78,8 miljoen euro), bij de federale politie (+39,6 miljoen euro) en bij de FOD Binnenlandse Zaken (+32,6 miljoen euro).

De werkingskredieten nemen af met 622,6 miljoen euro

De vermindering van de werkingskredieten met 622,6 miljoen euro, tussen de begrotingscontrole van april 2022 en de initiële begroting 2023, vloeit voort uit uiteenlopende ontwikkelingen. Ze treffen in het bijzonder de sociale cel (-416,4 miljoen euro) en de gezagscel (-253,2 miljoen euro):

- de schrapping van de kredieten ingeschreven bij de FOD Volksgezondheid (-413,4 miljoen euro) voor de aankoop van vaccins in het kader van de COVID-19-crisis;
- de vermindering van de werkingskredieten van Defensie (-274,1 miljoen euro) en van de FOD Justitie (-14 miljoen euro);
- de verhoging van de kredieten voor de FOD Financiën (+37,2 miljoen euro).

4 Specifieke opmerkingen

Niet-verdeelde uitgaven

De niet-verdeelde uitgaven bestaan voornamelijk uit zes provisies die zijn ingeschreven in programma 06.90.01 van de algemene uitgavenbegroting (2,6 miljard euro) en de COVID-provisie (100 miljoen euro) ingeschreven in programma 25.52.2.

Het globale bedrag van de provisies in 2023 blijft stabiel (+2,9 miljoen euro in vergelijking met de begrotingscontrole van april 2022) door tegengestelde ontwikkelingen: de COVID-provisie daalt met 845 miljoen euro terwijl de andere provisies toenemen met 825,2 miljoen euro.

¹⁶³ Omzendbrief betreffende de initiële begroting 2023 en meerjarenraming 2024-2027 – richtlijnen van 1 april 2022.

De regering heeft de niet-verdeelde uitgaven verdeeld in verschillende interdepartementale provisies naargelang het beoogde doel, in overeenstemming met eerdere geformuleerde aanbevelingen door het Rekenhof. Er werden specifieke provisies ingeschreven voor de financiering van sommige uitgaven in verband met de stijging van de energieprijzen (188 miljoen euro), het Europese voorzitterschap (40 miljoen euro) en het leefloon voor Oekraïense burgers (250 miljoen euro), naast de COVID-provisie en de indexprovisie (1,7 miljard euro).

De algemene interdepartementale provisie bevat kredieten waarvan het begunstigde departement niet gekend was bij de opmaak van de begroting. Het Rekenhof stelt vast dat ze eveneens 140,5 miljoen euro aan kredieten bevat voor Fedasil. Het is van oordeel dat de inschrijving van een specifieke provisie in programma 13.40.4 'Financiering van gemeenten, gewesten en andere instellingen' beter geschikt is om inzicht te krijgen in de middelen die beschikbaar zijn voor de uitvoering van het regeringsbeleid inzake vluchtelingopvang.

Defensie-inspanningen

De strategische visie voor Defensie voor de periode 2023-2030 gaat uit van een lineaire toename van de inspanningen richting 1,54% van het bbp in 2030. Vanaf 2025 wijzigt dat traject het oude dat op ongeveer 1,30% van het bbp moest uitkomen. De strategische visie voorziet in een vastlegging van 11,2 miljard euro (aan constante prijzen 2022) voor investeringen in groot militair materiaal en in een personeelsbestand van 29.100 burgers en militairen in 2030.

De totale inspanning op het vlak van defensie bedraagt 6,7 miljard euro in 2023 (1,16% van het geraamde bbp). Het initiële begrotingsontwerp van 2023 voorziet in 4,9 miljard euro aan vereffeningskredieten in sectie 16 – Landsverdediging. Dit is hetzelfde bedrag als in 2022. Bovendien worden de rust- en overlevingspensioenen van oud-militairen (1,6 miljard euro in 2023) en sommige uitgaven die samenhangen met de opdrachten van Defensie (156,6 miljoen euro), hoewel ze betaald worden door andere departementen, in aanmerking genomen als externe defensie-inspanningen.

De voorziene inspanning bij de begrotingsaanpassing voor het jaar 2022 bedroeg 1,29% van het bbp. Momenteel wordt 1,18% beoogd, voornamelijk als gevolg van een actualisering van het bbp.

Bovendien zullen de budgettaire effecten van het STAR-plan (*Security & Service – Technology – Ambition – Resilience*) pas significant worden vanaf 2025. Op korte termijn zullen de uitgaven uit dat plan naar verwachting 44 miljoen euro bedragen in 2023 en 205 miljoen euro in 2024. Hetzelfde geldt voor de versterking van de industriële en technologische basis binnen het domein van veiligheid en defensie. Die is bedoeld om industriële activiteiten op militair vlak te ontwikkelen voor 1,8 miljard euro tegen 2030, maar zou pas een impact mogen hebben op de begroting vanaf 2026.

Investerings

De Belgische overheden hebben als gemeenschappelijk doel de investeringsuitgaven te brengen op 4% van het bbp tegen 2030. De investeringsuitgaven van entiteit I moeten op termijn 0,7% van het bbp bedragen, volgens de overeengekomen verdeelsleutel.

Op basis van de informatie in de Algemene toelichting zullen de investeringsuitgaven van entiteit I stijgen van 0,6% in 2019 naar 0,8% van het bbp (4,7 miljard euro) in 2023. Ze zullen naar verwachting blijven toenemen en vanaf 2025 1% van het bbp uitmaken.

Die investeringsuitgaven werden bepaald op basis van de totale investeringskredieten (2 miljard euro bij de vereffeningen) ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting. Die kredieten zijn hoofdzakelijk opgenomen in sectie 16 – Landsverdediging (1,7 miljard euro¹⁶⁴). De andere niet-militaire investeringskredieten (275,5 miljoen euro) zijn voornamelijk opgenomen in sectie 12 – FOD Justitie (91,7 miljoen euro), 17- Federale politie, 18 – FOD Financiën (36,2 miljoen euro) en 06 – FOD Beleid en Ondersteuning (33,6 miljoen euro).

Het Rekenhof herinnert eraan dat de federale regering verschillende meerjarenplannen heeft goedgekeurd om haar algemene doelstelling te halen. Naast het gebruik van de Europese Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (cf. deel I van dit verslag) heeft ze ook een Nationaal Plan voor Herstel en Veerkracht (1 miljard euro voor 2022 tot 2024), een Plan PHV+ (328 miljoen euro) en een Energietransitieplan (1 miljard euro) aangenomen. Het Rekenhof ontving geen informatie over het totaal aan kredieten in 2023 om deze plannen te realiseren noch over de verdeling ervan binnen de begroting.

Met betrekking tot de aanwending van de bedragen uit de Europese Faciliteit voor Herstel en Veerkracht stelt het Rekenhof vast dat de kredieten die zijn ingeschreven in programma 06.41.1 'Plan voor Herstel en Veerkracht' van de algemene uitgavenbegroting 265,4 miljoen euro bedragen bij de vastleggingen en 312,9 miljoen euro bij de vereffeningen. Bovendien staat wetsbepaling 2.06.9 van de algemene uitgavenbegroting een vastleggingsmachtiging toe van 300 miljoen euro aan vastleggingszijde en een debettoestand van 400 miljoen euro aan vereffeningzijde, in 2023¹⁶⁵.

Naast de hierboven vermelde middelen neemt de Algemene toelichting ook de uitgaven van de openbare instellingen en in het bijzonder van de Regie der Gebouwen en van Infrabel (1,2 miljard euro) mee op als investeringsuitgaven.

De Algemene toelichting verwijst voor de bepaling van de brutokapitaalvorming naar het activeren¹⁶⁶ van verschillende uitgaven voor 1,1 miljard euro (in de zin van het INR). Het omvat ook de investeringssteun, voornamelijk ten gunste van de NMBS (755 miljoen euro).

Het aldus verkregen totaal (4,7 miljard euro in 2023) omvat niet de uitgaven die in de loop van die periode zijn voorzien voor de financiering van de DBFM¹⁶⁷. Die zullen aanzienlijk toenemen tussen 2023 en 2027 (93,4 miljoen euro in 2024 en 104,3 miljoen euro tegen 2027). Het houdt daarentegen wel rekening met de toegekende machtiging aan Infrabel om een lening van 1 miljard euro af te sluiten bij de Europese Investeringsbank.

¹⁶⁴ Bovendien werd 36,1 miljoen euro aan kredieten ingeschreven voor de uitgevoerde werken aan *Shape-Village*.

¹⁶⁵ De verantwoording bij de wetsbepaling vermeldt een *vastleggingsmachtiging* van 300 miljoen euro terwijl dit in de wetsbepaling een *debettoestand* is van 300 miljoen euro.

¹⁶⁶ Een boekhoudkundige operatie waarbij kosten op de balans worden geactiveerd, zoals onderzoek en ontwikkeling.

¹⁶⁷ De regering neemt deze financiering in aanmerking, hoewel de DBFM-techniek geen aanleiding geeft tot een uitbreiding van het patrimonium van de Staat.

5 Opmerkingen en secties

5.1 Sectie 02 – FOD Kanselarij van de Eerste minister

Programma 02.36.1-Zetelbeleid

Als gastland van de NAVO stelt België sinds 1967 huisvesting ter beschikking van het personeel dat in het militair commandocentrum van de NAVO te Casteau tewerkgesteld is. Omdat de woningen niet meer beantwoorden aan de huidige normen, is beslist SHAPE-Village te slopen en te heropbouwen.

Het in de begroting 2023 ingeschreven vereffeningskrediet¹⁶⁸ (35,6 miljoen euro) stijgt met 9 miljoen euro in vergelijking met de aangepaste begroting 2022 (26,6 miljoen euro¹⁶⁹). De toename is toe te schrijven aan de stijging van de prijzen van de bouwmaterialen en van de lonen, hetgeen zich vertaalt in prijsherzieningen.

De laatste financiële planning van de opdrachtnemer gaat uit van een kostprijs van 42 miljoen euro in 2023. Het krediet kan dus mogelijk ontoereikend zijn.

5.2 Sectie 12 – FOD Justitie

Organisatieafdeling 12.51 – Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen

Het regeerakkoord voorziet in de ontwikkeling van kleinschalige detentieprojecten om de re-integratie van de gedetineerden voor te bereiden. Samen met de transitiehuizen beantwoorden de detentiehuizen aan deze doelstelling.

Detentiehuizen

De bepalingen voor de uitvoering van de gevangenisstraffen van minder dan drie jaar die zijn opgenomen in de wet op de externe rechtspositie¹⁷⁰ zijn op 1 september 2022 in werking getreden. De gevangenisstraffen tussen twee en drie jaar worden uitgevoerd en die van minder dan twee jaar zullen vanaf 1 september 2023 ten uitvoer worden gebracht. De uitvoering van de korte straffen zal zoveel mogelijk gebeuren in detentiehuizen.

De ministerraad van 29 oktober 2021 besliste 720 plaatsen te creëren in detentiehuizen met minimum één detentiehuis per provincie met een capaciteit tussen de 20 en 60 plaatsen. De kosten van de uitbating zijn ten laste van de FOD Justitie, de kosten van het gebouw van de Regie der Gebouwen.

De ministerraad van 21 januari 2022 keurde de budgettaire impact voor de uitrol van detentiehuizen goed. Het budget voor 2022, 2023 en 2024 werd respectievelijk geraamd op 10,8 miljoen euro, 31,6 miljoen euro en 40,5 miljoen euro. De middelen voor 2022 werden

¹⁶⁸ BA 02.36.12.72.00.03.

¹⁶⁹ Op 11 november 2022 was 21,8 miljoen euro vereffend.

¹⁷⁰ Wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten.

ingeschreven in de tweede aangepaste begroting en verhoogd tijdens de derde aangepaste begroting via interne herverdelingen¹⁷¹ (zie onderstaande tabel).

Tabel – Toegekende kredieten detentiehuizen voor de jaren 2022-2024 (in miljoen euro)

Begroting	Omschrijving	2022	2023	2024
Tweede aangepaste begroting 2022	Federaal herstart- en transitieplan (totaal 18 miljoen euro)	+10,8	+6,9	+0,3
Derde aangepaste begroting 2022	Herverdeling van programma 12.56.1 - Juridische bijstand (1)	+14,3	+14,3	+14,3
	Herverdeling van programma 12.56.05 – Ondersteuning en inning verkeersboetes		+15,9	+15,9
Totaal toegekende kredieten begroting		25,1	37,1	30,5

(1) *Toekenning in 2023 en 2024, mits evaluatie van de benodigde kredieten voor de juridische bijstand bij de begrotingscontrole 2023*

Bron: Rekenhof

Omwille van de vertraging bij de zoektocht naar locaties en gebouwen, kan de voorziene uitrol niet worden nageleefd en zal het aantal gerealiseerde plaatsen in 2022 lager liggen dan geraamd. De ministerraad van 18 oktober 2022 besliste om de kredieten uit het federaal herstart- en transitieplan, die in 2022 niet zullen worden aangewend (8,8 miljoen euro), te blokkeren en door te schuiven naar 2023. Ook de kredieten die via een interne herverdeling bij het derde aanpassingsblad 2022 werden toegekend (14,3 miljoen), zullen eveneens niet worden benut.

Door deze verschuiving stijgt het budget voor de detentiehuizen in 2023 tot 45,9 miljoen euro. Dit krediet is volgens de FOD Justitie voldoende om de behoeften in te vullen.

Omdat de zoektocht naar geschikte locaties en instapklare gebouwen moeilijk blijft, besliste de ministerraad van 20 juli 2022 om bijkomend ook te werken met modulaire units. Volgens de FOD Justitie zal tegen de begrotingscontrole 2023 een actualisatie van de kredietbehoeften voor 2023 en de volgende jaren worden gemaakt.

Transitiehuizen

Een transitiehuis is een kleinschalig project van ongeveer 15 plaatsen, waarbij bepaalde gedetineerden de kans krijgen om het einde van hun detentie door te brengen in een aangepaste infrastructuur. Daarbij worden ze bijgestaan en begeleid om bij hun terugkeer in de maatschappij beter te kunnen functioneren.

¹⁷¹ Het Rekenhof stelde bij de begrotingscontrole 2022 vast dat door een vertraging in de zoektocht naar locaties en gebouwen het aantal voorziene plaatsen voor 2022 lager lag dan initieel geraamd [Parl. St. Kamer, DOC 55 2642/002, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2022*, 159-160.

De ministerraad van 11 juni 2021 keurde het budget voor 100 plaatsen in transitiehuizen goed. Deze zouden in principe vanaf 2023 ingevuld zijn. Het voorliggend ontwerp voorziet in vastleggings- en een vereffeningskredieten van respectievelijk 6,7 miljoen euro en 6,9 miljoen euro¹⁷².

Ook hier loopt de zoektocht naar kandidaten voor de uitbating van transitiehuizen vertraging op. De FOD Justitie lanceerde op 2 september 2022 een derde oproep. Momenteel is er één transitiehuis operationeel in Mechelen (15 plaatsen). De FOD Justitie raamt dat er mogelijk in 2023 61 plaatsen zullen ingevuld zijn waardoor wellicht teveel kredieten zijn ingeschreven. Voor 2024 is het nog niet mogelijk om verdere inschattingen te maken.

Programma 12.51.7 - Vergoedingen voor nieuwe inrichtingen en centra

Het programma 12.51.7 bevat de kredieten voor de vergoedingen vastgelegd in de DBFM-contracten voor het gebruik van de penitentiaire inrichtingen en de forensische psychiatrische centra (FPC). Voor 2023 is hiervoor respectievelijk 16,5 miljoen euro en 24,8 miljoen euro ingeschreven¹⁷³. Die kredieten stemmen overeen met die van de begrotingscontrole 2022.

Door onduidelijkheid over de te hanteren index en de contractuele bedragen voor de nieuwe gevangenen, werden tijdens het bilateraal overleg immers geen bijkomende kredieten toegekend. De FOD Justitie raamt de kostprijs van de vergoedingen voor de penitentiaire inrichtingen op 37,5 miljoen euro en voor de FPC's op 27,2 miljoen euro.

De huidige ingeschreven kredieten zijn mogelijk te laag om alle verplichtingen na te komen. Het departement stelt dat het dossier zal besproken worden bij de begrotingscontrole 2023.

Programma 12.56.0-Gerechtskosten in strafzaken

Het in de initiële begroting 2023 voorziene vereffeningskrediet voor de gerechtskosten¹⁷⁴ (98,7 miljoen euro) daalt met 5,4 miljoen euro in vergelijking met de begroting 2022 (104,1 miljoen euro).

In januari van elk jaar worden de vergoedingen voor de prestaties geleverd in opdracht van de gerechtelijke overheden geïndexeerd¹⁷⁵. Omwille van de huidige hoge inflatie wordt voor 2023 een sterke stijging verwacht.

Tabel – Evolutie van de indexering

Jaar	Percentage	Publicatiedatum in het Belgisch Staatsblad
2020	0,7%	31 januari 2020

¹⁷² Basisallocaties 12.51.72.31.32.01 en 12.51.72.33.00.08.

¹⁷³ Basisallocaties 12.51.71.12.11.35 en 12.51.71.12.11.36.

¹⁷⁴ Basisallocatie 12.56.03.12.11.40.

¹⁷⁵ Wet van 23 maart 2019 betreffende de gerechtskosten in strafzaken en gelijkgestelde kosten en tot invoering van artikel 648 in het Wetboek van strafvordering (artikel 9) en koninklijk besluit van 15 december 2019 tot vaststelling van de arrondissementele bureaus gerechtskosten en de procedure volgens dewelke gerechtskosten in strafzaken en gelijkgestelde kosten worden toegekend, geverifieerd, betaald en teruggevorderd (artikelen 28-30).

2021	0,9%	29 januari 2021
2022	3,9%	25 januari 2022
2023	+/-11,0%	

Bron: Rekenhof

Er zijn echter geen bijkredieten toegekend om die stijging (nagenoeg 9,8 miljoen euro) te dekken. Het dossier zal bij de begrotingscontrole 2023 terug aan bod komen.

5.3 Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken

Beheersorganen – nieuwe organisatieafdeling AD DIO

De FOD Binnenlandse Zaken werd de afgelopen jaren meermaals het slachtoffer van een grootschalige gesofisticeerde cyberaanval.

Met de oprichting van de Algemene Directie Digitale Innovatie en Oplossingen (AD DIO) beoogt de FOD zijn ICT-diensten te rationaliseren in één centrale nieuwe organisatie met het oog op een betere en veiligere ICT-dienstverlening¹⁷⁶.

Tijdens het begrotingsconclaf van 18 oktober 2022 concretiseerde de regering de oprichting van deze nieuwe Algemene Directie budgettair in een nieuwe organisatie-afdeling 75, waarin de bestaande ICT-kredieten gecentraliseerd worden. Dit geeft aanleiding tot een budgetneutrale herschikking van de bestaande kredieten (voor 9,5 miljoen euro)¹⁷⁷ naar deze nieuwe organisatie-afdeling 75.

Deze herschikking maakt echter geen extra budget vrij voor de verdere en meer veiligere heropbouw van de ICT-systemen bij de FOD Binnenlandse Zaken (het project Greenfield/INNARDS). In haar beleidsnota voor het begrotingsjaar 2022 achtte de minister van Binnenlandse Zaken het hervormen en meer weerbaar maken van de ICT-omgeving bij het departement nochtans noodzakelijk¹⁷⁸.

In het kader van dit project INNARDS voorzag de regering bij de initiële begroting voor 2022 éénmalig in 6,5 miljoen euro aan extra investeringskredieten¹⁷⁹. Het ging hierbij vooral om kosten inzake consultancy, nieuwe veiligheidssoftware en servermateriaal, opleidingen en nieuwe onderhoudscontracten.

De administratie raamt de totale kostprijs voor de heropbouw van het ICT-systeem op 35 miljoen euro (en in het bijzonder voor de ICT-werkingsuitgaven) gespreid over de periode

¹⁷⁶ Het koninklijk besluit van 26 april 2022 tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 januari 2022 houdende de oprichting van de FOD Binnenlandse Zaken bepaalt de opdrachten van deze dienst verder.

¹⁷⁷ Waarvan 6,5 miljoen euro aan personeelskredieten, 0,2 miljoen euro aan algemene werkingsuitgaven, 2,2 miljoen euro aan ICT-werkingsuitgaven en 0,5 miljoen euro aan ICT-investeringskredieten.

¹⁷⁸ *Parl. St. Kamer*, DOC 55 2294/018, Beleidsnota Binnenlandse Zaken, p. 45.

¹⁷⁹ Begrotingsconclaf van 18 oktober 2021 - Basisallocatie 13.21.01.12.11.04 'Allerhande werkingsuitgaven met betrekking tot de informatica'.

2021-2026 (zie onderstaande tabel). Ze raamt de kostprijs voor 2023 op 7,6 miljoen euro voor 2023 en is eveneens van oordeel dat het krediet voor 2022 misschien niet zal volstaan.

Tabel – Overzicht van de geraamde kostprijs van het project INNARDS (in miljoen euro)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Totaal
Raming	6,2	7,4	7,6	5,6	4,5	3,7	35
Realisatie	6,2						

Bron: FOD Binnenlandse Zaken en Rekenhof

Programma 13.40.4 – Financiering van andere instellingen

Voor Fedasil is in het ontwerp van uitgavenbegroting voor 2023 van de FOD Binnenlandse Zaken een dotatie van 541,9 miljoen euro ingeschreven¹⁸⁰. Daarnaast is voor deze instelling in de algemene interdepartementale provisie 140,5 miljoen euro opgenomen.

In de ontwerpbegroting voor 2023 van Fedasil is het bedrag van de te ontvangen dotaties gelijk aan dat opgenomen in de algemene uitgavenbegroting van de FOD Binnenlandse Zaken. De verantwoording van de initiële begroting 2023 van Fedasil bevat echter niet de begijfering van de vanuit de voornoemde provisie toe te kennen middelen¹⁸¹.

Ook ontvangt Fedasil vanuit de algemene uitgavenbegroting van de FOD Binnenlandse Zaken Europese middelen van het AMIF-fonds¹⁸². Dit bedrag moet nog worden bepaald.

Het Rekenhof stelt bijgevolg vast dat de middelen in de algemene uitgavenbegroting voor Fedasil nog niet volledig zijn begijferd in de begroting van het agentschap. Hierdoor kan het niet nagaan of de middelen uit de algemene interdepartementale provisie zullen volstaan om een verandering van de volume-effecten op te vangen. Dit geldt ook voor de financiering van de uitgaven uit het AMIF-fonds.

5.4 Sectie 17 – Federale Politie

Nieuw beleid

De ministerraad van 23 oktober 2020 besliste om de Federale Politie te versterken en de kredieten van 2021 tot 2024 structureel te verhogen met 310 miljoen euro, waarvan 50 miljoen euro in 2021, 70 miljoen euro in 2022, 90 miljoen euro in 2023 en 100 miljoen euro in 2024. Deze middelen werden in afwachting van een akkoord over de herverdeling van de middelen opgenomen in de interdepartementale provisie 'Nieuw beleid'. Zodra er een akkoord was over de herverdeling moesten deze middelen worden opgenomen in de basisraming.

¹⁸⁰ Basisallocatie 13.40.42.41.40.44. Fedasil is een administratieve openbare instelling met ministerieel beheer (AOI MB).

¹⁸¹ Parl. St. Kamer, DOC 55 2933/023, p. 223-224.

¹⁸² OA 13.71 – Federaal Europees Fonds voor Asiel en Migratie (AMIF), Programmatie 2021-2027.

De ministerraden van 24 juni en 16 juli 2021 keurden de projecten en de verdeling van de kredieten voor 2021 goed. Het provisioneel krediet werd voor 2021 integraal toegewezen aan de werkings- en investeringsbehoeften.

Op 17 juni 2022 keurde de ministerraad de verdeling goed van het merendeel van de kredieten uit de provisie 'Nieuw beleid' voor 2022 tot 2024. De toewijzing van deze kredieten is vanaf 2023 in de basisraming opgenomen. Een beperkt gedeelte van de voorziene kredieten blijft nog opgenomen in de provisie¹⁸³.

In 2022, 2023 en 2024 wordt respectievelijk 34 miljoen euro (49%), 65 miljoen euro (76%) en 79 miljoen euro (80%) van het provisioneel krediet bestemd om de personeelsbehoeften in te vullen.

De ministerraad van 17 juni 2022 besliste immers om over te gaan tot een één op één vervanging en de personeelscapaciteit bijkomend te versterken met 390 personeelsleden¹⁸⁴. Hierdoor zou tegen eind 2024 ongeveer 91% van het personeelsplan zijn ingevuld. De personeelskosten hiervan zijn voor 2023 en 2024 geraamd op 38,8 miljoen euro en 56 miljoen euro.

Door de provisionele kredieten 'Nieuw beleid' vooral aan te wenden voor de personeelsbehoeften, blijft er minder ruimte over voor de werkings- en investeringsbehoeften. Zo daalt voor de jaren 2022, 2023 en 2024 het gedeelte van de provisionele kredieten dat is toegewezen voor de werkings- en investeringsuitgaven naar respectievelijk 48%, 22% en 18%. Dat krediet ging in 2021 nog integraal naar de werkings- en investeringsuitgaven.

De Federale Politie werkt sedert enkele jaren met een meerjarig investerings- en werkingsplan (MIWP). Dit plan bevat de behoeften die de Federale Politie toelaten haar opdrachten te vervullen om bij te dragen tot een veilige en leefbare samenleving. Het plan moet een duidelijk beeld geven van de geplande uitgaven op korte en middellange termijn (5 jaar) waarbij de behoeften en projecten zijn geprioriteerd volgens bepaalde criteria. Het plan vertoont wel een discrepantie tussen de behoeften en de kredieten. Dit wijst mogelijk op een structurele onderfinanciering van de werkings- en investeringsmiddelen.

De ministerraad van 17 juni 2022 besliste bijgevolg een rationaliseringsoefening op te starten met het oog op een meer efficiënte en effectieve organisatie van de Federale Politie. Een eerste rapport wordt verwacht voor eind 2022.

¹⁸³ Voor 2022 3% van het toegekend krediet nieuw beleid en voor 2023 en 2024 telkens 2%.

¹⁸⁴ Waarvan 195 personeelsleden voor de Gerechtelijke politie (DGJ), 45 personeelsleden voor het Commissariaat-Generaal (CG) en 150 personeelsleden voor de Bestuurlijke Politie (DGA). Hierdoor zou tegen eind 2024 ongeveer 91% van het personeelsplan ingevuld zijn.

5.5 Sectie 33 – FOD Mobiliteit en Vervoer

Programma 33.53.5-Fonds betreffende de maritieme en mariene handhaving

Het Fonds betreffende de maritieme en mariene handhaving¹⁸⁵ moet het toezicht op de naleving van het Scheepvaartwetboek en de scheepvaartwetten verbeteren.

De ontvangsten van het fonds komen van een deel (30%) van de opbrengsten van de boetes voor inbreuken op het Scheepvaartwetboek en de scheepvaartwetten. De toegestane uitgaven mogen enkel betrekking hebben op werkingskosten: aankoop van materiaal (met inbegrip van informatica), uitvoering van studies en sensibiliseringscampagnes, levering van diensten.

Het Rekenhof stelt vast dat het fonds niet is opgenomen in het overzicht van de organieke begrotingsfondsen¹⁸⁶. Het ontwerp van middelenbegroting 2023 wijst geen ontvangsten toe aan dit fonds¹⁸⁷. Ook vermeldt programma 33.53.5 geen bedragen voor de variabele uitgavenkredieten op de betrokken basisallocaties¹⁸⁸. De verantwoording¹⁸⁹ verstrekt hierbij geen nadere toelichting.

¹⁸⁵ Opgericht door de wet van 13 oktober 2022 tot wijziging van het Belgisch Scheepvaartwetboek betreffende de maritieme beveiliging (art. 24).

¹⁸⁶ Tabel 2-"Raming van de middelen van de organieke begrotingsfondsen" in de algemene uitgavenbegroting.

¹⁸⁷ Artikel 38.10 03.

¹⁸⁸ Basisallocaties 33.53.50.12.11.01, 33.53.50.12.11.04, 33.53.50.74.22.01 en 33.53.50.74.22.04.

¹⁸⁹ Parl. St. Kamer, DOC 55 2933/017, Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2023 FOD Mobiliteit en Vervoer, p. 257-259.

HOOFDSTUK 2

Uitgaven van de sociale zekerheid

1 Algemeen overzicht van de uitgaven

In de initiële begroting 2023 worden de geconsolideerde uitgaven van de sociale zekerheid (Globaal Beheer van de werknemers, Globaal Beheer van de zelfstandigen, RIZIV- Geneeskundige Verzorging, stelsels buiten het Globaal Beheer en stelsel van de overheidspensioenen) geraamd op 133.958,3 miljoen euro (+8,9%, +10.950,9 miljoen euro tegenover de ramingen 2022).

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

Omschrijving	Uitgaven 2021	Geraamde uitgaven 2022	2022-2021 (%)	Uitgaven 2023	2023-2022 (%)
Prestaties	105.593,2	110.481,5	4,6	122.044,8	10,5
<i>Pensioenen</i>	51.919,8	57.617,2	11,0	65.060,5	12,9
<i>Geneeskundige verzorging</i>	31.384,5	32.869,4	4,7	35.346,3	7,5
<i>Uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid</i>	10.733,8	11.984,7	11,7	13.207,7	10,2
<i>Werkloosheid</i>	8.368,4	6.834,0	-18,3	6.822,0	-0,2
<i>Overbruggingsrecht zelfstandigen</i>	2.075,5	102,7	-95,1	17,2	-83,3
<i>Andere prestaties</i>	1.111,2	1.073,5	-3,4	1.129,8	5,2
<i>Niet verdeeld: welvaartsenveloppe 2023</i>	0,0	0,0		461,4	
Beheers- en betalingskosten	2.427,6	2.564,5	5,6	2.622,0	2,2
Andere uitgaven	9.227,1	9.961,5	8,0	9.291,5	-6,7
Totaal	117.247,9	123.007,4	4,9	133.958,3	8,9

Bron: FOD Sociale Zekerheid (juli 2022) en Algemene toelichting 2023

De evolutie van de uitgaven voor prestaties, andere dan die voor de terugbetaling van verstrekkingen van geneeskundige verzorging, is het gevolg van de evolutie van het aantal rechthebbenden, de weerslag op de uitgaven voor 2023 van de opeenvolgende indexeringen in 2022, de verwachte indexering van de uitkeringen in 2023 en de weerslag van de regeringsmaatregelen. Volgens de macro-economische hypothesen van het FPB van 8 september 2022 is rekening gehouden met drie indexeringen voor de begroting 2023 (overschrijding van de spilindex in december 2022 en februari en juli 2023, met een aanpassing van de uitkeringen in de maand volgend op die overschrijding). In zijn hypothesen van 8 november 2022 voorziet het FPB nog slechts twee indexeringen (overschrijdingen van de index in november 2022 en in mei 2023). Die nieuwe verwachtingen zijn niet verwerkt in de ramingen van 2022 en 2023.

De uitkeringen voor pensioenen stijgen met 7.443,3 miljoen euro tegenover de ramingen 2022. De pensioenen voor werknemers (38.836,2 miljoen euro, 59,7% van de pensioenuitgaven) stijgen met 4.665,1 miljoen euro, vooral door de indexeringen (+2.989,3 miljoen euro), de toename van het aantal pensioengerechtigden (+1.047,2 miljoen euro)¹⁹⁰. In het stelsel van de ambtenarenpensioenen (20.946,9 miljoen euro, d.i. 32% van de pensioenuitgaven) bedraagt de stijging 2.197,5 miljoen euro, vooral als gevolg van de indexeringen (+1.732,6 miljoen euro) en de toename van het aantal pensioengerechtigden (+367,9 miljoen euro)¹⁹¹. Bij de zelfstandigen (5.277,4 miljoen euro, 8,1% van de uitgaven) is er een stijging met 580,7 miljoen euro. Die is, behalve aan de indexeringen, ook toe te schrijven aan de begrotingsmaatregelen uit voorgaande jaren, met name de geleidelijke verhoging van het minimumpensioen en de afschaffing van de correctiecoëfficiënt voor loopbaanjaren na 31 december 2020¹⁹².

De uitgaven voor de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen worden in 2023 geraamd op 13.207,7 miljoen euro (+1.223 miljoen euro, +10,2% tegenover de ramingen 2022). De uitgaven voor het werknemersstelsel worden geraamd op 12.395,2 miljoen euro (+1.140,9 miljoen euro, +10,1%), die voor de zelfstandigen op 812,5 miljoen euro (+82,1 miljoen euro, +11,2%). In de twee stelsels is die evolutie vooral het gevolg van de opeenvolgende indexeringen en van een hogere gemiddelde daguitkering (op zijn beurt het gevolg van de hogere minimumuitkeringen voor arbeidsongeschiktheid).

De geraamde -uitkeringen van de RVA binnen de RSZ-Globaal beheer¹⁹³ dalen met 26,1 miljoen euro tot 6.581,7 miljoen euro. Die evolutie is voornamelijk te verklaren door het volume-effect (-436,4 miljoen euro), door de maatregelen die de regering nam bij de opmaak van de begroting 2023 (-103,5 miljoen euro, zie verder), door de indexering (+525 miljoen euro) en door andere factoren die in aanmerking werden genomen (-11,2 miljoen euro).

De uitgaven voor verstrekkingen voor gezondheidszorgen (globale begrotingsdoelstelling) is voor 2023 vastgelegd op 35.285,3 miljoen euro (+3.159,1 miljoen euro, +9,8% tegenover 2022). Die stijging is vooral toe te schrijven aan de indexering (2.431,6 miljoen euro, +2.004,9 miljoen euro tegenover de indexering in 2022).

De uitgaven voor het overbruggingsrecht dalen met 85,4 miljoen euro. De maatregelen van het tijdelijke overbruggingsrecht in het kader van de COVID-19-crisis zijn sinds 1 juli 2022 opgeheven, met uitzondering van de mogelijkheid om een beroep te doen op dit overbruggingsrecht bij quarantaine en/of om te zorgen voor een kind (verlengd tot

¹⁹⁰ De rest van de stijging (+628,4 miljoen euro) is toe te schrijven aan andere factoren, bv. het aanpassen van het gemiddelde pensioenbedrag dat wordt gebruikt in de ramingen.

¹⁹¹ De rest van de stijging (97,4 miljoen euro) is toe te schrijven aan de perequatie van de pensioenen en de verhoging van het minimumpensioen.

¹⁹² Het gaat om een mechanisme waarbij de in aanmerking te nemen beroepsinkomsten voor de berekening van het pensioen werden verminderd, wat een lager pensioenbedrag oplevert. De afschaffing beïnvloedt het bedrag van de pensioenen die ten vroegste op 1 januari 2022 zijn ingegaan. Volgens het RSVZ leidt dit tot in 2023 tot 2 miljoen euro aan bijkomende uitgaven.

¹⁹³ De prestaties buiten het Globaal Beheer houden in hoofdzaak verband met de uitkeringen voor loopbaanonderbreking (de initiële begroting 2023 raamt die op 216,5 miljoen euro).

31 december 2022)¹⁹⁴. De ramingen houden daarentegen wel rekening met de impact van de hervorming van het overbruggingsrecht (+7,4 miljoen euro) (zie punt 2.5).

In de begroting 2023 is ook 461,4 miljoen euro voor de welvaartsenveloppe opgenomen, waarvan 404 miljoen euro voor het Globaal Beheer van de werknemers en 57,4 miljoen euro voor het Globaal Beheer van de zelfstandigen¹⁹⁵. Bij gebrek aan een akkoord tussen de sociale partners kan dat bedrag nog niet worden verdeeld over de verschillende uitkeringen.

2 Bespreking van de maatregelen

2.1 Werk en werkloosheid

De geraamde uitkeringen van de RVA binnen het Globaal Beheer bedragen 6.581,7 miljoen euro (-26,1 miljoen euro, -0,4% tegenover de geraamde uitgaven van 2022).

Tabel - Overzicht van de factoren die het verschil verklaren tussen de geraamde uitgaven 2022 en de initiële begroting 2023 (in miljoen euro)

Factoren van budgettaire variaties	Bedrag
Geraamde uitgaven 2022	+6.607,8
Volume-effect	-436,4
Conclafmaatregelen 2023 ¹⁹⁶	-103,5
<i>Hervorming van het kunstenaarsstatuut</i>	-60,0
<i>Aanpassing en hervorming van het tijdskrediet en de loopbaanonderbreking¹⁹⁷</i>	-40,6
<i>Afschaffing van de terugbetaling van inschakelingsvergoedingen</i>	-15,0
<i>Tijdelijke werkloosheid in samenhang met de energiecrisis</i>	+8,6

¹⁹⁴ Voor een overzicht van die maatregelen, zie Rekenhof, "Maatregelen in de strijd tegen de COVID-19-crisis", 179^e Boek – Deel II: Boek 2022 over de Sociale Zekerheid, september 2022, p. 84-86, ter beschikking op www.rekenhof.be. In het Boek bevat de raming voor 2022 ook de betalingen met betrekking tot december, in de Algemene Toelichting is dat niet het geval.

¹⁹⁵ Het bedrag van 63,3 miljoen euro voor de aanpassing van de uitkeringen in de regelingen van sociale bijstand is opgenomen in de interdepartementale provisie van de FOD Beleid en Ondersteuning (BA 06.90.10.010001).

¹⁹⁶ De maatregel in verband met de terugvordering van onterecht betaalde uitkeringen voor tijdelijke werkloosheid (+15,1 miljoen euro) waartoe de regering besliste, wordt beschouwd als een bijkomende ontvangst en niet als een mindering.

¹⁹⁷ Het totaal van de maatregelen in verband met het tijdskrediet en de loopbaanonderbreking bedraagt 44,8 miljoen euro. Er is echter een besparing van 3,1 miljoen euro bij de uitkeringen voor loopbaanonderbreking van de federale overheid en een besparing van 1,1 miljoen euro voor het verkorten van de looptijd van de loopbaanonderbreking (om voor zijn kind te zorgen) die niet onder de uitgaven van de RVA binnen het Globaal Beheer ressorteren, maar onder de begroting van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg.

<i>Neutralisering van de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen tijdens de moederschapsrust</i>	+3,5
Spilindex	+525,0
Andere factoren	-11,2
Initiële begroting 2023	+6.581,7

Bron: Rekenhof

Die evolutie is te verklaren door de schommelingen van het aantal begunstigden (volume-effect, -436,4 miljoen euro). In 2023 wordt immers een daling verwacht van het aantal uitkeringsgerechtigde volledig werklozen met 3.578 eenheden, van het aantal rechthebbenden op een uitkering voor tijdelijke werkloosheid met 21.869 eenheden en van het aantal werklozen die een werkloosheidsuitkering met bedrijfstoelag ontvangen met 5.000 eenheden. Die daling berust op de vooruitzichten van het FPB van september 2022¹⁹⁸. Die gaan ervan uit dat de activiteiten zullen hernemen in 2023 en dat er een einde zal komen aan de maatregelen in verband met de tijdelijke werkloosheid in samenhang met COVID-19¹⁹⁹.

De maatregelen die de regering heeft genomen, moeten bovendien een besparing opleveren van 103,5 miljoen euro.

Het volume-effect en de maatregelen van de regering worden voor een groot deel gecompenseerd door de verwachte overschrijding van de spilindex (+525 miljoen euro). Bij de ramingen in de initiële begroting 2023 werd ervan uitgegaan dat die in 2023 twee keer zou worden overschreden²⁰⁰, maar volgens de laatste vooruitzichten van het FPB zou de spilindex slechts één keer worden overschreden, in mei 2023. De RVA heeft de impact van dat verschil niet geraamd²⁰¹.

Neutralisering van de degressiviteit tijdens het moederschapsverlof (+3,5 miljoen euro)

De neutralisering van de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen tijdens de moederschapsrust²⁰² zou vanaf 2023 3,5 miljoen euro aan bijkomende uitgaven ten laste van de begroting van de RVA genereren.

¹⁹⁸ Volgens het FPB zou de binnenlandse werkgelegenheid in 2023 toenemen met 39.400 personen.

¹⁹⁹ De verlenging van de maatregelen in verband met tijdelijke werkloosheid wegens overmacht als gevolg van COVID-19 en de oorlog in Oekraïne, kwam ten einde op 30 juni 2022.

²⁰⁰ Er werd een overschrijding verwacht in februari en in juli 2023.

²⁰¹ De vooruitzichten worden geactualiseerd in maart 2023, bij de begrotingscontrole.

²⁰² De gewijzigde regelgeving betreffende de werkloosheidsverzekering zou de periode waarin de werkneemster een moederschapsuitkering ontvangt, neutraliseren voor de evolutie van de vergoedingsperiodes.

De RVA gaat hierbij uit van de bevrozing van de degressiviteit gedurende drie maanden (twaalf weken). Die hypothese houdt er rekening mee dat de begunstigten niet de volledige moederschapsrust van vijftien weken opnemen²⁰³.

***Afschaffing van de terugbetaling van overtollige inschakelingsvergoedingen
(-15 miljoen euro)***

De ministerraad bepaalde dat bij een collectief ontslag overtollige inschakelingsvergoedingen niet meer zullen worden terugbetaald aan de werkgever.

Een onderneming die een collectief ontslag aankondigt, moet in bepaalde omstandigheden een tewerkstellingscel oprichten. De ontslagen werknemers moeten zich bij die cel inschrijven, behoudens uitzonderingen. De inschrijvingsduur bedraagt drie of zes maanden, naargelang de leeftijd van de werknemer op de datum waarop het collectief ontslag werd aangekondigd²⁰⁴. De werkgever moet onder bepaalde voorwaarden gedurende drie of zes maanden een inschakelingsvergoeding betalen aan de werknemers die bij de tewerkstellingscel zijn ingeschreven. Nadien kan de werkgever de bijkomende kosten integraal terugvorderen bij de RVA. Het betreft meer bepaald het verschil tussen de inschakelingsvergoeding en de opzegvergoeding (inclusief de patronale RSZ-bijdragen) die niet noodzakelijk een periode van drie of zes maanden beslaat.

De maatregel wil de mogelijke terugbetalingen door de RVA afschaffen en zou vanaf 2023 15 miljoen euro opleveren. Dat bedrag komt overeen met wat in 2022 was begroot op basis van de effectieve uitgaven in de voorgaande jaren²⁰⁵.

***Terugvordering bij werkgevers van onterecht betaalde tijdelijke werkloosheid
(+15,1 miljoen euro aan ontvangsten)***

De RVA kan de uitkeringen bij de werknemer terugvorderen indien deze door de werkgever onterecht in tijdelijke werkloosheid is geplaatst. De ministerraad besliste de maatregel te bestendigen²⁰⁶ waarmee de RVA de onterecht aan werknemers betaalde sommen rechtstreeks kan terugvorderen bij de werkgever indien deze de werknemer in tijdelijke werkloosheid plaatste terwijl er geen sprake was van overmacht, technische stoornis, slecht weer of gebrek aan werk wegens economische oorzaken²⁰⁷. De maatregel treedt in werking

²⁰³ De wettelijke minimumduur van de moederschapsrust is tien weken. Er zijn twee delen, namelijk het prenataal verlof (minstens een week en maximum vijf weken) en het postnataal verlof (minstens negen weken en maximum veertien weken). De volledige moederschapsrust mag, behalve in specifieke omstandigheden, maximaal vijftien weken bedragen.

²⁰⁴ Werknemers jonger dan 45 jaar: drie maanden. Werknemers van 45 jaar en ouder: zes maanden.

²⁰⁵ De voorbije tien jaar was dat gemiddeld 17 miljoen euro per jaar. Volgens de RVA werden de bedragen van de boekjaren 2020 en 2021 (respectievelijk 4 miljoen euro en 6 miljoen euro) beïnvloed door de COVID-19-crisis en zijn ze daarom niet representatief voor de effectieve uitgaven ter zake.

²⁰⁶ De wet van 30 juli 2022 voerde een overgangsregeling inzake tijdelijke werkloosheid in van 1 juli 2022 tot 31 december 2022.

²⁰⁷ Een werkgever die onterecht één van die vormen van tijdelijke werkloosheid inroept, moet aan de werknemer bovendien zijn normale loon betalen voor de dagen waarop er geen sprake was van de ingeroepen vorm van tijdelijke werkloosheid. De maatregel geeft de werkgever ook de mogelijkheid om het nettobedrag aan uitkeringen die hij aan de RVA moet betalen, in te houden op het nettoloon van de werknemer.

vanaf 1 januari 2023 maar kan ook betrekking hebben op uitkeringen die onterecht werden betaald vanaf 1 juli 2022.

Deze maatregel zou naar schatting elk jaar 15,1 miljoen euro moeten opbrengen vanaf 2023. Dat bedrag is gebaseerd op het verschil tussen het percentage terugvorderingen bij de werkgever (97%) en het huidige terugvorderingspercentage (43%) op uitgaven voor tijdelijke werkloosheid. Het Rekenhof stelt vast dat, zelfs als de maatregel ervoor zorgt dat onterecht betaalde uitkeringen (vastgestelde rechten) efficiënter worden teruggevorderd, hij geen impact heeft op het volume ervan²⁰⁸. De financiële terugvordering is immers een zuivere thesaurie verrichting. Op langere termijn²⁰⁹ zouden de uitgaven (annulatie van de vastgestelde rechten) misschien dalen omdat het aantal oninvorderbare dossiers zal afnemen, vermits men zich rechtstreeks tot de werkgevers wendt en niet meer tot de werknemers, maar voor die hypothese werd geen raming gemaakt.

Deze maatregel levert in 2023 dus geen extra ontvangsten op voor de RVA vermits de toepassing ervan niet tot bijkomende vastgestelde rechten zal leiden.

Maatregelen in verband met de harmonisering en organisatie van de stelsels voor loopbaanonderbreking, tijdskrediet en thematisch verlof (-44,8 miljoen euro)

De ministerraad van 18 oktober 2022 nam een reeks maatregelen in verband met de harmonisering en aanpassing van de stelsels voor loopbaanonderbreking en tijdskrediet. Die maatregelen zouden naar schatting 44,8 miljoen euro moeten opleveren in 2023 en 64,5 miljoen euro in 2024 (daling van de sociale prestaties). De maatregelen omvatten onder meer:

- de afschaffing van de verhoogde tegemoetkoming voor de leeftijd van "50 jaar en ouder" in de stelsels van het tijdskrediet, het thematisch verlof en de loopbaanonderbreking (-11,9 miljoen euro vanaf 2023);
- diverse wijzigingen in het stelsel van het tijdskrediet om te zorgen voor-zijn kind:
 - de maximumleeftijd van de betrokken kinderen wordt teruggebracht van acht naar vijf jaar voor het stelsel van voltijds tijdskrediet (-12,5 miljoen euro vanaf 2023);
 - de looptijd van het tijdskrediet wordt teruggebracht van 51 naar 48 maanden (-7,3 miljoen euro vanaf 2023);
 - de vereiste anciënniteit om toegang te hebben tot het stelsel wordt vanaf 1 januari 2024 opgetrokken van twee naar drie jaar (-5,6 miljoen euro vanaf 2024);
- de verlenging tot twaalf maanden voltijds²¹⁰ van de vereiste periode tijdens dewelke men bij de werkgever in dienst moet zijn om toegang te hebben tot het stelsel van voltijds en deeltijds tijdskrediet (-6,9 miljoen euro vanaf 2023);
- de afschaffing van de anciënniteitstoeslag toegekend aan begunstigden van tijdskrediet die al vijf jaar in dienst zijn bij hun werkgever (-5,1 miljoen euro vanaf 2023);

²⁰⁸ Die raming van 15,1 miljoen euro berust op de veronderstelling dat het terugvorderingspercentage zal stijgen als men zich rechtstreeks tot de werkgever wendt, maar houdt in beide gevallen rekening met hetzelfde bedrag aan vastgestelde rechten.

²⁰⁹ Rekening houdend met de termijn van terugvorderingen bij werknemers en met het aantal vastgestelde gevallen van effectieve niet-terugvorderbaarheid.

²¹⁰ Voor het stelsel van voltijds tijdskrediet was er geen voorwaarde die bepaalde hoelang men al in dienst moest zijn. Voor het stelsel van halftijds tijdskrediet moest men in de laatste twaalf maanden een ¾-arbeidstijdregeling hebben gehad.

- de inkorting van de looptijd van het stelsel van loopbaanonderbreking²¹¹ en de verlenging van de anciënniteitsvoorwaarden van één naar drie jaar om ervoor in aanmerking te komen (-1,1 miljoen euro in 2023 en -1,8 miljoen euro in 2024);
- de alignering van het stelsel van loopbaanonderbreking (openbare sector) met dat van het tijdskrediet (privésektor) wat het bedrag van de uitkeringen, de looptijd en de redenen betreft (-13,4 miljoen euro vanaf 2024).

De afschaffing van de anciënniteitstoelagen en de daling van de maximumleeftijd van de kinderen (reden voor voltijds tijdskrediet) betreffen enkel de nieuwe begunstigden van die stelsels. De overige maatregelen gelden zowel voor degenen die de stelsels al genieten als voor nieuwe begunstigden.

Het beheerscomité van de RVA en het sociaal overleg moeten nog een advies formuleren over die maatregelen²¹².

Hervorming van het kunstenaarsstatuut (-60 miljoen euro)

Ter herinnering: de ministerraad schrijft sinds 2021 een bedrag van 75 miljoen euro in ten laste van de begroting van de RVA dat overeenstemt met de jaarlijkse begrotingsuitgaven die voortvloeien uit de hervorming van het sociaal statuut van de kunstenaars. De hervorming was bedoeld om alle fases van hun werk te valoriseren, ook de creatie, publicatie en verkoop.

Voor de initiële begroting 2023 besliste de ministerraad om de bijkomende middelen voor de hervorming van het kunstenaarsstatuut in 2023 en 2024 met 60 miljoen euro te verminderen tot 15 miljoen euro. Dat bedrag blijft ten laste van de begroting van de RVA vanaf 2023 en omvat de volgende elementen:

- een bedrag van 2,7 miljoen euro voor de financiering van de toekomstige Kunstwerkcommissie²¹³ binnen de FOD Sociale Zekerheid²¹⁴, het RSVZ en de RVA²¹⁵, en de RSZ²¹⁶, voor de oprichting van het digitale platform "Working in the Arts";
- een bedrag van 7,3 miljoen euro, dat overeenstemt met de uitkeringen die worden betaald aan begunstigden met een kunstenaarsstatuut (sociale minima, vakantiegeld en amateurkunstenvergoeding);
- een bedrag van 5 miljoen euro om te anticiperen op de toename van de uitkeringen wegens nieuwe personen die het kunstenaarsstatuut aanvragen vanaf 2023.

De beleidscel van de minister van Economie en Werk preciseert dat die correctie werd uitgevoerd om rekening te houden met de concrete maatregelen die al werden goedgekeurd

²¹¹ De looptijd van de loopbaanonderbreking werd teruggebracht van 60 naar 48 maanden om voor zijn kind te zorgen, en van 60 naar 51 maanden voor de andere redenen.

²¹² De Nationale Arbeidsraad voor het tijdskrediet en het Comité A voor de loopbaanonderbreking.

²¹³ Zij zal onder meer het kunstwerkattest afleveren dat recht geeft op de specifieke socialezekerheidsregelingen voor kunstenaars.

²¹⁴ Er zal een bedrag worden overgeheveld vanuit de opdrachtenbegroting van de RVA naar die van de FOD Sociale Zekerheid (2,2 miljoen euro).

²¹⁵ Een bedrag van 72 duizend euro zal worden overgeheveld vanuit de opdrachtenbegroting van de RVA naar zijn beheerbegroting en die van het RSVZ voor de secretariaatsaken ten behoeve van de nieuwe commissie.

²¹⁶ Een bedrag van 375 duizend euro is overgeheveld vanuit de opdrachtenbegroting van de RVA naar de beheerbegroting van de RSZ.

of die nog gaan worden goedgekeurd voor de boekjaren 2023 en 2024. De enveloppe voor die hervorming zou herzien kunnen worden in functie van toekomstige, nog te bepalen maatregelen²¹⁷.

Afschaffing van de alternatieve financiering van het Fonds tot Vergoeding van de ingeval van Sluiting van Ondernemingen Ontslagen Werknemers (FSO) (+2,5 miljoen euro)

De ministerraad heeft beslist om in 2023 komaf te maken met de alternatieve financiering die het Fonds tot Vergoeding van de ingeval van Sluiting van Ondernemingen Ontslagen Werknemers (FSO) geniet. Overeenkomstig artikel 56 van de wet van 26 juni 2002 betreffende de sluiting van de ondernemingen mag in de begroting van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg een krediet worden ingeschreven ter financiering van de kosten van de uitbreiding van het toepassingsgebied van de wet tot ondernemingen met minder dan twintig werknemers. De verwachte uitgavendaling beloopt 2,5 miljoen euro²¹⁸.

De afschaffing van die alternatieve financiering zou worden gecompenseerd door een stijging met 0,004% van de bijdragen die aan de werkgevers worden gevraagd (zowel voor ondernemingen met vijf tot negentien werknemers als voor ondernemingen met meer dan twintig werknemers²¹⁹) volgens de raming van het FSO.

2.2 Uitkeringsverzekering

Plan "Terug naar het werk" en re-integratie van arbeidsongeschikten

De regering heeft in 2021 aangekondigd het re-integratiebeleid van arbeidsongeschikte werknemers en zelfstandigen te versterken en uit te breiden. Dat zou gebeuren via enerzijds een "Terug naar werk" (TNW)-plan voor arbeidsongeschikte werknemers (met én zonder arbeidsovereenkomst)²²⁰ en anderzijds via het re-integratieplan 2.0 (RIT 2.0) voor arbeidsongeschikte werknemers met een arbeidsovereenkomst²²¹ en een aangepaste re-integratietraject voor arbeidsongeschikte zelfstandigen.

De geraamde opbrengsten van re-integratieplan 2.0 en de re-integratietraject voor arbeidsongeschikte zelfstandigen zijn voor 2023 ongewijzigd gebleven. De regering heeft daarentegen het "Terug naar werk" plan verder verfijnd en bijkomende maatregelen genomen.

²¹⁷ Een werkgroep met deskundigen uit de kunstensector moet voorstellen formuleren die zullen resulteren in andere maatregelen in samenhang met de hervorming van het kunstenaarsstatuut, onder meer op het vlak van de pensioenen en de arbeidsvoorwaarden.

²¹⁸ In 2022 werd een bedrag van 2,5 miljoen euro toegekend (het beheerscomité van het FSO is bezig met de goedkeuring) en in 2021 was dat 3,3 miljoen euro.

²¹⁹ In 2022 beloopt het bijdragepercentage voor ondernemingen met 5 tot 19 werknemers 0,07% en dat voor ondernemingen met meer dan 20 werknemers beloopt 0,12%. De bijdragen ten laste van de werkgevers moeten worden berekend op de brutoverloning (108% voor handarbeiders).

²²⁰ Systeem waarbij een arbeidsongeschikte werknemer wordt begeleid naar een betrekking (bij zijn huidige werkgever of een andere werkgever) die past bij zijn mogelijkheden.

²²¹ Systeem om de werkhervatting bij de eigen werkgever van (langdurig) zieke werknemers te faciliteren door bv. aangepast werk of aanpassingen van de infrastructuur.

De responsabilisering van de arbeidsongeschikte werknemers, de ziekenfondsen, de werkgevers, de artsen en de regionale arbeidsbemiddelingsdiensten, die vanaf 1 januari 2023 van kracht wordt, moet in 2023 en 2024 leiden tot een besparing van telkens 40 miljoen euro²²². Het Rekenhof heeft geen informatie over de manier waarop die opbrengst is geraamd. De regering oordeelt echter dat de aankondiging van die responsabilisering al een impact heeft op de uitgaven voor 2022.

Re-integratie (RIT) 2.o²²³

Bij de begrotingsopmaak 2022 kondigde de regering aan de re-integratie van werknemers bij de eigen werkgever te versnellen. Dat moet onder andere gebeuren door de procedures te vereenvoudigen en stimuli te geven aan werknemers en werkgevers²²⁴. Ze verwachtte dat hierdoor in 2022 3.200 werknemers gedurende zes maanden opnieuw voltijds het werk zouden hervatten (of een volledig jaar halftijds zouden werken). Het koninklijk besluit²²⁵ dat die regeling uitvoert, is pas op 1 oktober 2022 in werking getreden. Daardoor lijken de voor 2022 vooropgestelde besparingen (57,6 miljoen euro) moeilijk haalbaar. Omdat met die besparing rekening is gehouden in de begroting 2023, zijn ook de voor dat jaar geraamde besparingen (147,6 miljoen euro) mogelijk overschat.

Algemene vaststelling bij het TNW-plan en de RIT 2.o

Uit de beschikbare informatie blijkt niet duidelijk of de tewerkstelling bij het TNW-plan en de re-integratietrajecten voltijds of deeltijds moet zijn, terwijl het geraamde rendement (besparingen in de uitkeringen en bijkomende ontvangsten) is gebaseerd op de veronderstelling van een voltijdse tewerkstelling. Het Rekenhof merkt op dat het verschil tussen voltijds en deeltijds gevolgen heeft voor de besparing in de uitkeringen. Artikel 100, §2, van de Ziekteverzekeringswet bepaalt in dat verband dat de uitkeringsgerechtigde het werk kan hervatten met toestemming van de adviserend arts²²⁶. Het uitkeringsbedrag bij een deeltijdse werkhervatting is echter afhankelijk van het percentage van de tewerkstelling. Hervat een arbeidsongeschikte het werk voor 1/5^e van een voltijdse betrekking, dan behoudt hij zijn uitkering. Als de tewerkstelling 1/4^e bedraagt, daalt de uitkering met 5%, bij 1/2^e is dat 30%.

Ook bij de zelfstandigen heeft het verschil tussen voltijds en deeltijds een impact op de geraamde besparingen in de uitkeringsverzekering. De zelfstandige kan de toelating krijgen om een beperkte activiteit uit te oefenen zonder verlies van uitkering gedurende de eerste zes maanden en een vermindering van 10% vanaf de zevende maand tot het einde van het derde jaar na aanvang van de toegelaten arbeid.

²²² Voor een overzicht van de maatregelen zie Kamer, *Commentaar en opmerkingen van het Rekenhof bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2022*, Kamer, DOC 55 2291/003, p. 184-187.

²²³ Het verschil met het TNW-plan is dat het initiatief bij RIT 2.o moet uitgaan van de arbeidsongeschikte werknemer of van de werkgever (die hulp vraagt voor de re-integratie).

²²⁴ Zie ook Kamer, *Commentaar en opmerkingen van het Rekenhof bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2022*, Kamer, DOC 55 2291/003, p. 186-187.

²²⁵ Koninklijk besluit van 11 september 2022 tot wijziging van de codex over het welzijn op het werk wat het re-integratietraject voor arbeidsongeschikte werknemers betreft.

²²⁶ De voorwaarde is wel dat de arbeidsongeschikte werknemer, vanuit medisch oogpunt, nog over ten minste de helft van zijn capaciteiten beschikt.

2.3 RIZIV-Geneseskundige Verzorging

2.3.1 Gezondheidszorgen (andere dan verstrekkingen in het kader van COVID-19)

De Algemene Raad van het RIZIV heeft op 17 oktober 2022 de globale begrotingsdoelstelling voor 2023 vastgelegd op 35.285,3 miljoen euro. Het RIZIV raamde de uitgaven op 35.110,3 miljoen euro, d.i. 175 miljoen euro minder dan de doelstelling. Die ramingen houden rekening met de weerslag van eerder besliste besparingen in de uitgaven voor geneesmiddelen en met nieuwe beleidsinitiatieven die al bekend waren bij het opmaken van de begroting (zie hierna).

Het Verzekeringscomité heeft aan de sectoren gevraagd samen 20 miljoen euro te besparen. Daardoor komt er een marge vrij van 195 miljoen euro voor nieuw beleid. Het Verzekeringscomité heeft voorgesteld daarmee de financiële en fysieke toegankelijkheid van de zorg voor de patiënt te verbeteren (43,5 miljoen euro) en het welzijn van de zorgverstrekker te verhogen (151,5 miljoen euro, waarvan 100 miljoen euro als structurele kostencompensatie in het kader van de energiecrisis voor volledig geconventioneerde zorgverleners).

Besparing in de geneesmiddelenuitgaven (-210 miljoen euro)

Het besparingstraject 2021-2024 voor de geneesmiddelensector voorziet in een besparing van 210 miljoen euro in 2023. Het grootste deel daarvan bestaat in de impact in 2023 van de in 2021 en 2022 doorgevoerde structurele besparingsmaatregelen (178,6 miljoen euro). Daarnaast komt er een aanpassing van het systeem van de prijsdalingen voor geneesmiddelen. Dat systeem houdt in dat de prijs van een origineel geneesmiddel automatisch daalt zodra daarvoor een generisch geneesmiddel op de markt komt. Die prijsdalingen worden elk trimester doorgevoerd, maar vanaf 1 januari 2023 zal dat maandelijks gebeuren. Ook worden alle uitzonderingen die een evaluatie/beoordeling vereisen geschrapt. Het RIZIV raamt de besparing in 2023 op 31,4 miljoen euro²²⁷.

Het RIZIV zal met de vertegenwoordigers van de farmaceutische industrie een voorstel tot verdere vereenvoudiging van het systeem van automatische prijsdalingen uitwerken²²⁸, wat in 2024 minimaal 40 miljoen euro zou opbrengen.

Taksmodulatie voor sommige farmaceutische bedrijven (+42 miljoen euro, uitgaven opdrachtenbegroting RIZIV)

Geneesmiddelenbedrijven die in België investeren in onderzoek en ontwikkeling op het gebied van geneesmiddelen voor menselijk gebruik, kunnen hiervoor een toelage krijgen (42 miljoen euro). Die wordt gefinancierd uit de opbrengst van de jaarlijkse heffing op de omzet die de geneesmiddelenbedrijven verschuldigd zijn. Die toelage wordt toegekend volgens de regels van de Verordening (EU) 651/2014²²⁹. De mogelijkheid om daarop een beroep te doen, wordt met twee jaar verlengd (tot 2024).

²²⁷ Het RIZIV raamt de besparing op jaarbasis op 41,5 miljoen euro (+10,1 miljoen euro meer dan het bedrag dat is opgenomen in de begroting).

²²⁸ Het huidige systeem legt een aantal voorwaarden vast waaraan het generische geneesmiddel moet voldoen om als alternatief te worden beschouwd van een origineel geneesmiddel en dus de aanleiding kan zijn voor prijsdalingen.

²²⁹ Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard.

Technische correcties (-120 miljoen euro)

De ramingen van het RIZIV bevatten 120 miljoen euro aan onderbenuttingen (wat betekent dat het RIZIV voor die uitgaven in 2023 geen financiering krijgt). Het gaat om:

- de uitgaven voor juridische geschillen van de ziekenhuizen begrepen in de budgetten van financiële middelen (-20 miljoen euro: -15,4 miljoen euro ten laste van de begrotingsdoelstelling en -5,6 miljoen euro ten laste van de opdrachtenbegroting);
- de uitgaven voor internationale verdragen (-60 miljoen euro, opdrachtenbegroting);
- de gereserveerde marge binnen de begrotingsdoelstelling (-40 miljoen euro).

2.3.2 Uitgaven voor de COVID-19-crisis en voorschotten aan de ziekenhuizen**Specifieke verstrekkingen voor de COVID-19-crisis**

Het RIZIV heeft de uitgaven voor de specifieke COVID-19 verstrekkingen voor 2023 geraamd op 296,7 miljoen euro, een daling van 446,5 miljoen euro tegenover de voorlopige uitgaven 2022. De regering heeft provisioneel een bedrag van 61 miljoen euro voor 2023 in de begroting ingeschreven. Uit de cijfers van het RIZIV blijkt dat de specifieke COVID-19-prestaties bijna volledig verband houden met de uitgaven voor testen. Die uitgaven zijn moeilijk te ramen, omdat ze afhankelijk zijn van het verloop van de COVID-19-crisis en van de toegepaste teststrategie²³⁰.

Vanaf 2024 moet het RIZIV de kosten gelinkt aan de COVID-19-crisis zelf financieren met de middelen van de gezondheidsdoelstellingen. Die moeten in de toekomst mee de keuzes in de ziekteverzekering bepalen.

Tabel - overzicht van de geboekte uitgaven COVID-19

	Raming 2022	Voorlopige uitgaven 2022	Raming 2023 RIZIV	Raming Regering 2023
Specifieke verstrekkingen	729,5	743,2	296,7	61,0
Aankoop van beschermend materiaal door zorgverleners	81,0	81,0	0,0	
Terugbetaling van testen en snelttesten	499,6	499,6	249,6	
Kosten van centra voor triage en afname van testen	104,0	88,9	12,5	
Vergoeding zorgverleners in vaccinatiecentra	0,0	28,9	14,5	
Overige	44,8	44,8	20,2	

²³⁰ Er bestaan verschillende soorten testen: zelftesten, PCR-testen en antigeensneltesten. De huidige teststrategie legt de nadruk op de zelftesten (en vrijwillige isolatie voor mensen met symptomen). Zelftesten zijn goedkoper dan de andere testen.

Onverdeeld	0,0	0,0	61,0
------------	-----	-----	------

Bron: RIZIV

Voorschotten aan de ziekenhuizen

De ziekenhuizen hebben in 2020, 2021 en 2022 een uitzonderlijke financiële tegemoetkoming gekregen om de meeruitgaven als gevolg van de COVID-19-crisis te dekken.

In 2020 kregen zij een tegemoetkoming van 2.038,8 miljoen euro²³¹. Overeenkomstig het koninklijk besluit van 30 oktober 2020²³² is een voorlopige afrekening opgesteld die 1.449 miljoen euro bedraagt, 589,8 miljoen euro minder dan het toegekende bedrag. Dat bedrag wordt beschouwd als een schuld van de ziekenhuizen aan het RIZIV. Omdat de COVID-19-crisis ook in 2021 aanhield, besliste de regering een bijkomend voorschot van 551,5 miljoen euro toe te kennen en dat bedrag in mindering te brengen van de openstaande schuld van de ziekenhuizen²³³. Voor 2021 is nog geen voorlopige afrekening opgemaakt.

In 2022 hebben de ziekenhuizen 150,5 miljoen euro aan bijkomende steun gekregen in de vorm van voorschotten.

2.3.3 Impact van de energiecrisis

De regering voorziet voor de eerste helft van 2023 in een tegemoetkoming van 80 miljoen euro voor de ziekenhuizen (buiten de begrotingsdoelstelling). Per ziekenhuis wordt het bedrag vastgesteld op basis van het aantal erkende bedden, onder de volgende voorwaarden:

- de stijgende verwarmingskosten (ongeacht of die worden gefinancierd via het budget van financiële middelen, BFM) mogen niet worden doorgerekend aan de patiënten via hogere kamer- of ereloon-supplementen;
- de stijgende verwarmingskosten voor diensten die via het BFM of daarbuiten worden vergoed, mogen niet worden gecompenseerd door de afdrachten van de (volledig en partiel) geconventioneerde artsen.

Andere maatregelen zijn:

- een structurele compensatie voor de volledig geconventioneerde zorgverleners (100 miljoen euro, zie inleiding);
- een forfaitaire tegemoetkoming voor de thuisverpleegkundigen (5 miljoen euro);
- een verlaging van de nettowerkgeversbijdragen van 7,07% in het eerste en tweede kwartaal van 2023²³⁴.

²³¹ Bestaande uit 2 miljard euro aan voorschotten en 38,8 miljoen euro als extra financiering voor ziekenhuizen die geen of onvoldoende voorschotten hadden gekregen. Voor meer informatie, zie Rekenhof, "Maatregelen in de strijd tegen COVID-19-crisis", 179e Boek – deel II: Boek 2022 over de Sociale Zekerheid, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, november 2022, p. 88-91, www.rekenhof.be.

²³² Koninklijk besluit van 30 oktober 2020 tot vaststelling van de nadere regels voor de toekenning van een uitzonderlijke federale financiële tegemoetkoming aan de ziekenhuizen in het kader van de coronavirus COVID-19 epidemie.

²³³ Op 31 december 2021 stond bijgevolg nog een schuld open van 38,3 miljoen euro.

²³⁴ Zie deel II - hoofdstuk 2 - punt 4.1 in dit verslag.

2.3.4 Impact op de begrotingsdoelstelling 2024

Bij de opmaak van de begroting 2023 heeft de regering beslist de groeinorm voor de begroting van de ziekteverzekering uitzonderlijk te verlagen van 2,5% naar 2%. Dat moet een besparing betekenen van 169 miljoen euro. Daarvan zal echter 94 miljoen euro worden gebruikt voor de financiering van de volgende uitgaven²³⁵ (vooral bij het RIZIV en de FOD Volksgezondheid):

- ten laste van de begroting van de FOD Volksgezondheid:
 - herfinanciering van de dringende geneeskundige hulpverlening: de uitgaven werden door de FOD Volksgezondheid geraamd op 69 miljoen euro in 2024 en 162,7 miljoen euro in 2025 (+93,7 miljoen euro). Die herfinanciering wordt gekoppeld aan kwaliteitsvereisten;
 - financiering van de *Health Data Authority*²³⁶: 4,5 miljoen euro;
 - financiering van bijkomende operatoren voor het noodnummer 1733 (dat wordt geactiveerd bij rampen): 3,3 miljoen euro;
 - ondersteuning voor de uitvoering van de wetgeving over de kwaliteit van de binnenlucht: 3 miljoen euro;
- ten laste van de begroting van het RIZIV:
 - project "Beneluxa"²³⁷: 900.000 euro;
 - project "handhaving" (d.i. controle op de naleving van de regelgeving): 1,7 miljoen euro
 - drugsbeleid: 10,8 miljoen euro;
- andere:
 - maatregelen 'veerkracht op het werk' (project van Fedris en zorgtrajecten): 760.000 euro;
 - personeelsbehoeften voor COVID-19 bij de FOD Volksgezondheid: 2,5 miljoen euro.

2.4 Pensioenen

Pensioenbonus (+30,5 miljoen euro)

Het pensioenakkoord dat de regering op 20 juli 2022 heeft bereikt, voorziet in de invoering van een pensioenbonus in alle stelsels, bedoeld om mensen langer aan het werk te houden. Die wordt toegekend voor elke gewerkte dag aan personen die blijven werken nadat ze de leeftijd hebben bereikt waarop ze al dan niet vervroegd met pensioen kunnen gaan.

Volgens de algemene principes opgenomen in de nota van de regering wordt die bonus toegekend van twee euro bruto per gewerkte dag²³⁸. Die is vrijgesteld van de solidariteitsbijdrage en de inhouding voor de ziekteverzekering. De pensioenbonus kan voor maximum drie jaar worden toegekend. De toekenning ervan mag niet leiden tot een pensioen dat hoger ligt dan het maximum dat voor ambtenaren geldt. Die algemene principes moeten

²³⁵ De kostprijs van alle maatregelen bedraagt 96,7 miljoen euro, maar de financiering via de besparing op de globale begrotingsdoelstelling wordt beperkt tot 94 miljoen euro.

²³⁶ Agentschap dat het delen van gegevens over gezondheid moet faciliteren.

²³⁷ Samenwerkingsproject tussen België, Nederland, het Groothertogdom Luxemburg, Oostenrijk en Ierland at op het vlak van geneesmiddelenbeleid.

²³⁸ De nota citeert bedragen van 2, 2,5 of 3 euro bruto per gewerkte dag. De algemene toelichting heeft het over 2 euro per gewerkte dag.

nog verder worden uitgewerkt en vertaald naar regelgeving. Het Rekenhof beschikte niet over verdere informatie hieromtrent.

De invoering van de pensioenbonus leidt op korte termijn tot besparingen in de pensioenuitgaven. Het FPB²³⁹ gaat ervan uit dat in 2023 ongeveer 2.800 personen recht zullen hebben op die bonus. Het raamde de besparing bijgevolg op 61 miljoen euro voor een volledig jaar²⁴⁰. De regering voorziet een besparing van 30,5 miljoen euro²⁴¹, vanuit de hypothese dat de regeling in werking zou treden in de tweede helft van het jaar.

Door de invoering van de pensioenbonus zal het pensioen later ingaan, wat ook zal leiden tot bijkomende ontvangsten uit bijdragen en fiscale inkomsten (omdat mensen aan het einde van hun beroepsloopbaan een hoger loon hebben dan aan het begin ervan), maar ook tot meer uitgaven voor de werkloosheidsuitkeringen (omdat personen die langer werken, niet worden vervangen). De weerslag van die bijkomende ontvangsten en uitgaven op de totale besparingen is in de huidige begroting niet in rekening gebracht.

In zijn rapport wijst het FPB erop dat de bijkomende uitgaven (verhoging van het pensioen) op termijn hoger zullen liggen dan de besparing die wordt gerealiseerd omdat mensen langer actief blijven. Zo zouden de uitgaven in 2030 127 tot 246 miljoen euro hoger liggen dan volgens de huidige ramingen bij ongewijzigd beleid²⁴². Het Rekenhof stelt vast dat het niet duidelijk is hoe die bijkomende uitgaven op termijn zullen worden gefinancierd.

Cumulatie van een overlevingspensioen met een inkomen uit arbeid of uit een mandaat (+2,8 miljoen euro)

Vanaf 2023 wordt het maximumbedrag van de beroepsinkomsten of inkomsten uit een mandaat dat mag worden gecumuleerd met een overlevingspensioen, verhoogd met 5.000 euro per jaar en per kind ten laste. De uitgaven van de maatregel worden geraamd op 2,8 miljoen euro²⁴³. Volgens de beleidsceel van de minister van Pensioenen zouden de meeruitgaven worden gecompenseerd door de sociale en fiscale inkomsten uit de bijkomende tewerkstelling. Het Rekenhof wijst erop dat die bijkomende tewerkstelling een onzekere factor is, die het budgettair neutraal karakter van deze maatregel in vraag stelt.

2.5 Andere maatregelen

Zelfstandigen: hervorming van het overbruggingsrecht (+7,4 miljoen euro)

Bij de begrotingsopmaak voor 2022 kondigde de ministerraad aan het overbruggingsrecht te willen hervormen. Dat is een uitkering die de zelfstandige kan krijgen als hij, door omstandigheden, zijn activiteit moet stopzetten. Het huidige systeem onderscheidt vier

²³⁹ FPB, *Federaal pensioenakkoord van juli 2022 – Doorrekening van de maatregelen*, rapport 12689, oktober 2022. Ter beschikking op www.plan.be.

²⁴⁰ Uitgedrukt in geactualiseerde prijzen voor 2022 is dat 67,6 miljoen euro.

²⁴¹ Waarvan 13 miljoen euro in de regeling van de werknemers, 11,5 miljoen euro in de regeling van de zelfstandigen en 6 miljoen euro bij de overheidspensioenen.

²⁴² Bedrag in constante prijzen van 2022. Het grote verschil in het bedrag wordt verklaard door de scenario's die bij de ramingen werden gebruikt en die in het rapport worden toegelicht (zie de samenvatting op p. 1-2).

²⁴³ Waarvan 1,6 miljoen euro in de regeling van de werknemers, 29.600 euro in de regeling van de zelfstandigen, 208.400 euro voor de gemengde loopbanen als werknemer en zelfstandige en 1 miljoen euro bij de overheidspensioenen.

mogelijkheden²⁴⁴. In het nieuwe systeem kan het overbruggingsrecht worden toegekend in het geval van een stopzetting of onderbreking van de activiteit door omstandigheden onafhankelijk van de wil²⁴⁵ of in geval van stopzetting door economische moeilijkheden. Voor de twee vormen van stopzetting/onderbreking zullen ook dezelfde toekenningscriteria gelden²⁴⁶. Zoals in het huidige systeem hebben zelfstandigen gedurende twaalf maanden recht op een uitkering. De hervorming verlengt die periode met maximaal twaalf maanden (de duur hangt af van het aantal kwartalen waarvoor bijdragen zijn betaald).

In de berekeningsnota worden de bijkomende uitgaven voor die hervorming (vooral door de uitbreiding van het recht met maximaal twaalf maanden) geraamd op 7,4 miljoen euro. De ministerraad had op 20 oktober 2021²⁴⁷ beslist dat de hervorming geen budgettaire impact mag hebben in 2022, 2023 of 2024. Het Rekenhof heeft geen informatie over de manier waarop die bijkomende uitgaven zullen worden gecompenseerd.

²⁴⁴ Faillissement (pijler 1), collectieve schuldenregeling (pijler 2), gedwongen stopzetting (pijler 3) en economische moeilijkheden (pijler 4).

²⁴⁵ De pijlers 1, 2 en 3 uit het huidige systeem.

²⁴⁶ In het huidige systeem kunnen die verschillend zijn. Zo is in de pijler "economische moeilijkheden" de duur van de uitkering afhankelijk van het aantal kwartalen waarvoor bijdragen zijn betaald. In de andere pijlers bestaat die voorwaarde niet.

²⁴⁷ Notificaties van 20 oktober 2021, p. 88.

Bijlage: Overzicht van de one-off m.b.t. het structureel saldo van entiteit I⁽¹⁾

Omschrijving	Herraming begroting 2022	Initiële begroting 2023
Afrekening van de bijzondere financieringswet	629	-1.977
Hervorming van de vennootschapsbelasting	488	235
Hervorming van de bedrijfsvoorheffing	-305	-710
Gerechtelijke beslissing	240	
Dividenden Nationale Bank		-268
Maatregelen energiesteun en versterken van de competitiviteit	476	-886
• Energiesteun basispakket en collectieve verwarming		-1.648
<i>Verlenging basispakket</i>		-1.533
<i>Premiesysteem voor de gezinnen die recht hebben op sociaal tarief maar zich verwarmen via een collectieve verwarmingsinstallatie</i>		-115
• Competitiviteit		-1.066
<i>Competitiviteit</i>		-975
<i>Verlenging vier steunmaatregelen ondernemingen t.e.m. Q1/2023</i>		-92
• Eenmalige inkomsten	476	1.828
<i>Hogere repartitiebijdrage in 2023</i>		394
<i>Overwinstregeling</i>	176	834
<i>Solidariteitsbijdrage oliesector</i>	300	300
<i>Bijdrage Fluxys</i>		300
Niet-structurele meeruitgaven		-272
• Provisie Energie		-253
• Provisie Oekraïne		-250
• Provisie COVID		-100
• Provisie EU-voorzitterschap (2023-2024)		-40
• Recumo (verwerking verrijkt uranium)		-30
• Technische correctie POD MI		474
• NAVAP (tot oktober 2023)		-32
• Hulpverleningszones en Brusselse hoofdstedelijke dienst voor brandbestrijding en dringende medische hulp		-18
• Biofarmaplatvorm		-4
• Gezondheidszorg		-19
Tijdelijke aanpassing percentage korf minimumbelasting in afwachting van OECD Taks Pillar II		268
Eenmalige maatregelen	900	-1.632
One-off	1.529	-3.609

(1) Door afrondingsverschillen zijn kleine afwijkingen mogelijk in de totalen.

Bron: Algemene toelichting

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