

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

25 mai 2023

PROJET DE LOI**contenant le premier ajustement
du budget des Voies et Moyens
pour l'année budgétaire 2023****Commentaires et observations
sur les projets de budget ajusté de l'État
pour l'année budgétaire 2023****Sommaire****Pages**

Commentaires et observations3

*Voir:*Doc 55 **3272/ (2022/2023)**:
001: Projet de loi.BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

25 mei 2023

WETSONTWERP**houdende de eerste aanpassing
van de Middelenbegroting
voor het begrotingsjaar 2023****Commentaar en opmerkingen
bij de ontwerpen van aanpassing van
staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2023****Inhoud****Blz.**

Commentaar en opmerkingen88

*Zie:*Doc 55 **3272/ (2022/2023)**:
001: Wetsontwerp.

09596

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 ajusté de l'État pour l'année budgétaire 2023



Rapport adopté en assemblée générale de la Cour des comptes du 25 mai 2023



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2023/2

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	5
Partie I-Exposé général	6
Chapitre 1-politique budgétaire 2023	6
1 Présentation schématique en millions d'euros (selon l'exposé général)	6
2 Paramètres macroéconomiques	7
3 Composition du solde de financement de l'entité I	8
4 Mesures du conclave pour 2023	10
4.1 Évolution du solde de financement par rapport aux estimations initiales	10
4.2 Aperçu général des mesures du conclave	11
4.3 Aperçu des corrections techniques et des mesures d'économie	11
5 Solde de financement	12
5.1 Solde de financement de la Belgique (entités I et II)	12
5.2 Solde budgétaire et solde de financement du pouvoir fédéral	15
5.3 Solde budgétaire et solde de financement de la sécurité sociale	19
6 Solde structurel	19
6.1 Solde structurel de la Belgique (entités I et II)	19
6.2 Solde structurel de l'entité I	20
6.3 Solde structurel de l'entité II	21
7 Mesures de soutien dans le cadre de l'énergie	21
7.1 Introduction	21
7.2 Incidence des mesures fiscales	23
7.3 Incidence des mesures non fiscales	25
7.4 Incidence sur les dépenses	26
7.4.1 Subventions du SPF Économie pour l'intervention dans le cadre de l'augmentation des coûts énergétiques	26
7.4.2 Autres mesures de soutien	28
7.5 Norme énergétique	28
Chapitre 2 - Cadre pluriannuel	29
1. Évolution pluriannuelle au regard des nouvelles règles de gouvernance européenne	29
2. Évolution des principaux agrégats budgétaires	30
3. Trajectoire retenue dans le cadre du programme de stabilité 2023-2026	33
3.1 Détermination du point de départ de la trajectoire 2023-2026	33
3.2 Trajectoire 2023-2026 du programme de stabilité	33
3.3 Détermination de l'effort budgétaire de l'entité I	35
4. Implications à long terme de la nouvelle gouvernance budgétaire européenne (2024-2030)	36
5. Modalités d'examen du programme de stabilité 2023-2026 par la Commission européenne	37



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2023/3

6.	Aperçu des mesures conclaves pour 2024	38
6.1	Aperçu général	38
6.2	Mesures fiscales	39
6.3	Mesures sociales	40
6.3.1	Recettes	40
6.3.2	Dépenses	40
Partie II		44
Recettes de l'Entité I		44
Chapitre 1		44
Recettes du pouvoir fédéral		44
1	Évolution générale des recettes	44
2	Recettes fiscales	45
2.1	Évolution des recettes de caisse	45
2.2	Estimation de base par le SPF Finances	46
2.3	Recettes fiscales après le conclave budgétaire (base SEC)	50
2.4	Incidence complémentaire des mesures fiscales	50
2.4.2	Mesures fiscales du conclave budgétaire de mars 2023	51
2.5	Lutte contre la fraude fiscale	53
3	Recettes non fiscales	53
chapitre 2		56
Recettes de la sécurité sociale		56
1	Évolution générale des recettes	56
2	Recettes propres	56
2.1	ONSS - Gestion globale	56
2.2	Gestion globale des travailleurs indépendants	57
2.3	Lutte contre la fraude sociale	57
2.3.1	Aperçu général	57
2.3.2	Lutte contre la fraude sociale	58
3	Financement de la sécurité sociale par les pouvoirs publics	59
3.1	Dotations et subventions des pouvoirs publics	59
3.1.1	ONSS-Gestion Globale	60
3.1.2	Inasti-Gestion globale	60
3.1.3	Inami-Soins de santé	60
3.2	Financement alternatif	60
4	Incidence des mesures budgétaires	61
4.1	Gestion globale des travailleurs salariés	61
Partie III		63
Dépenses de l'Entité I		63
Chapitre I		63
1	Introduction	63



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

2	Budget général des dépenses 2023 ajusté suivant la classification économique	63
3	Aperçu selon l'approche fonctionnelle des dépenses primaires et charges d'intérêt	65
3.1	Aperçu global des dépenses	65
3.2	Cellule d'appui	66
3.3	Cellule d'autorité	66
3.4	Cellule sociale	67
3.5	Cellule économique	67
3.6	Sections particulières spécifiques	68
3.7	Crédits provisionnels	68
4	Remarques particulières	69
4.1	Effort en matière de défense	69
4.2	Plans d'investissements européens et fédéraux	69
4.2.1	Facilité pour la reprise et la résilience	69
4.2.2	Autres dépenses d'investissement	71
4.3	Sections du budget général des dépenses	72
	Chapitre II	80
	Dépenses de la sécurité sociale	80
1	Évolution générale des dépenses	80
2	Commentaire sur les mesures	81
2.1	Frais de gestion des IPSS	81
2.2	Emploi et chômage	82
2.3	Soins de santé	83
2.4	Pensions	84



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 ajusté de l'État pour l'année 2023¹.

L'exposé général a été déposé à la Chambre des représentants le 28 avril 2023.

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 services administratifs et aux cellules stratégiques des ministre et secrétaire d'État concernés.

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.

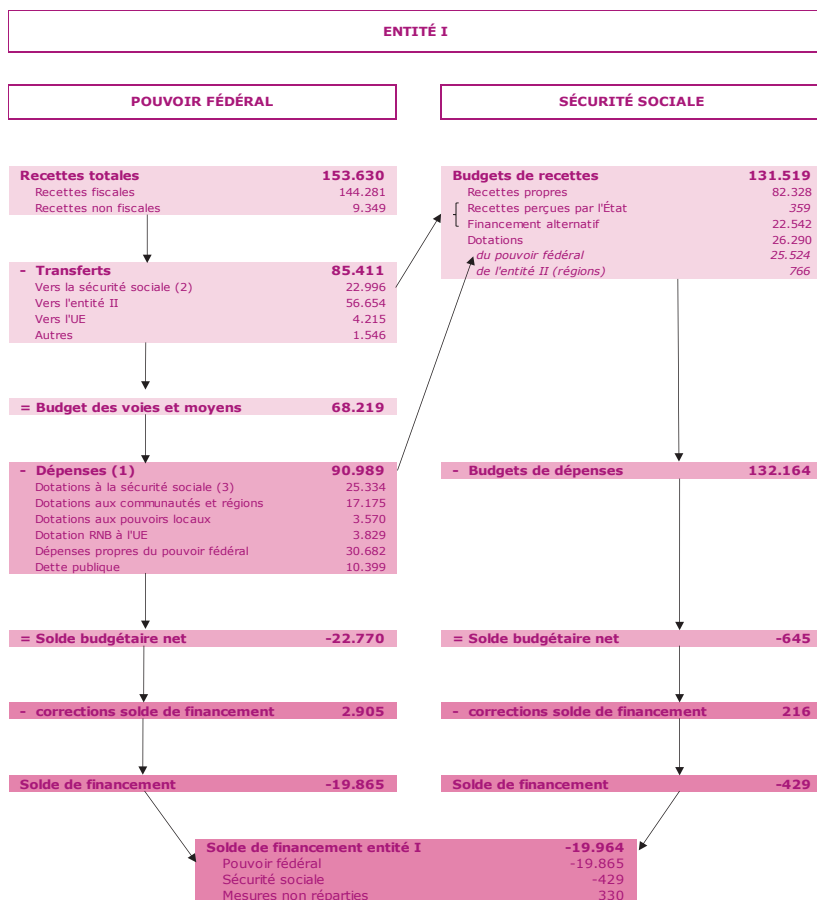
La Cour des comptes a procédé à son examen budgétaire conformément aux principes fondamentaux qu'elle a établis en la matière. Ces principes sont disponibles sur le site web de la Cour (www.courdescomptes.be).

¹ Doc.parl., Chambre, 28 avril 2023, DOC 55 3271/001 (exposé général), Doc.parl., Chambre, 26 avril 2023 DOC 55 3272/001 (budget des voies et moyens), DOC 55 3273/001 (budget général des dépenses).

PARTIE I-EXPOSÉ GÉNÉRAL

CHAPITRE 1-POLITIQUE BUDGÉTAIRE 2023

1 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 95 millions d'euros entre le financement alternatif de la sécurité sociale optique « pouvoir fédéral », soit 22.996 millions d'euros et optique « sécurité sociale », soit 22.901 millions d'euros, provient du règlement du solde de l'an dernier dans la perspective « gouvernement fédéral ». Le solde de financement du gouvernement fédéral tient compte du règlement (via un ajustement SEC de 95 millions sur les transferts).

(3) La différence de 190 millions d'euros entre les dotations à la sécurité sociale optique « pouvoir fédéral », soit 25.334 millions d'euros et optique « sécurité sociale », soit 25.524 millions d'euros, provient de la prise en compte dans ce dernier montant d'une attribution de 190 millions d'euros au fonds de pension de la police locale.



2 Paramètres macroéconomiques

Pour confectionner le budget ajusté 2023, le gouvernement s'est fondé sur le rapport du comité de monitoring du 23 mars 2023. Il s'agit d'estimations à politique inchangée. Dans son rapport, le comité s'est appuyé sur les paramètres macroéconomiques du budget économique du 16 février 2023 du Bureau fédéral du Plan (BFP).

Le rapport contenait aussi une estimation pluriannuelle pour les années 2024 à 2028, pour laquelle le comité de monitoring s'était basé sur les prévisions économiques 2023-2028 du 23 février 2023 du BFP.

Croissance économique

L'économie belge a mieux résisté que prévu au cours du second semestre 2022 et la croissance a finalement atteint 3,1 % du PIB en 2022 (alors qu'elle avait été estimée à 2,6 % lors de la confection du budget initial). Dans son budget économique du 16 février 2023, le BFP estime la croissance économique de la Belgique en 2023 à 1 % du PIB (contre 0,5 % dans le budget initial). Ensuite, la croissance se rétablira à 1,7 % en 2024 et à 1,4 % en moyenne au cours de la période 2025-2028.

En 2023, ce sera surtout la consommation des particuliers (+1,6 %) qui alimentera la croissance. L'augmentation de la consommation des pouvoirs publics restera, quant à elle, limitée (+1,1 %). Les investissements augmenteront de 0,8 %. Enfin, le commerce international croîtra également. Le volume des importations et des exportations augmentera respectivement de 2,5 % et 2,3 % du PIB. Les exportations nettes deviendront légèrement négatives (-0,3 %), ce qui limitera la croissance.

En avril 2023, le Fonds monétaire international (FMI) a estimé la croissance de la Belgique en 2023 à 0,7 % du PIB. La Commission européenne par contre a estimé plus récemment (le 15 mai 2023) la croissance de la Belgique pour 2023 à 1,2 % du PIB. Enfin, elle estime aussi que la croissance atteindra 1,4 % du PIB en 2024.

L'exposé général estime l'incidence d'un hypothétique ralentissement de la croissance de 0,5 % du PIB sur le solde de financement à 0,3 % du PIB pour l'ensemble des pouvoirs publics (1,8 milliard d'euros) et 0,2 % du PIB pour l'entité I (1,2 milliard d'euros).

Inflation

Dans son budget économique de février 2023, le BFP estime la croissance, en 2023, de l'indice des prix à la consommation et de l'indice santé respectivement à 4,5 % et 4,9 % (contre 6,5 % et 7 % dans le budget économique de septembre 2022). En 2024, l'inflation devrait redescendre de telle sorte que ces deux indices s'établiraient respectivement à 2,9 % et 3,2 %. Ensuite, l'inflation continuera à diminuer pour atteindre 1,7 % en moyenne au cours de la période 2025-2028.

Suivant les prévisions d'inflation du 2 mai 2023, l'indice des prix à la consommation et l'indice santé pour 2023 seraient encore légèrement inférieurs (respectivement 3,9 % et 4,4 %) et s'élèveraient à respectivement 3,3 % et 3,6 % en 2024.

L'indice-pivot a été dépassé pour la dernière fois en novembre 2022. D'après les prévisions d'inflation du 2 mai 2023, le prochain dépassement de l'indice-pivot est attendu en octobre 2023, tandis que le budget économique de février 2023 tablait encore sur un dépassement de l'indice-pivot en août 2023. Le budget ajusté 2023 n'en tient pas encore compte dans les estimations des recettes et des dépenses.



Emploi

Dans son budget économique du 16 février 2023, le BFP prévoit une augmentation de l'emploi intérieur de 0,7 % en 2023 (38.100 personnes). Le taux d'emploi des personnes âgées de 20 à 64 ans augmentera ainsi légèrement pour atteindre 72,3 % (5.127.600 personnes).

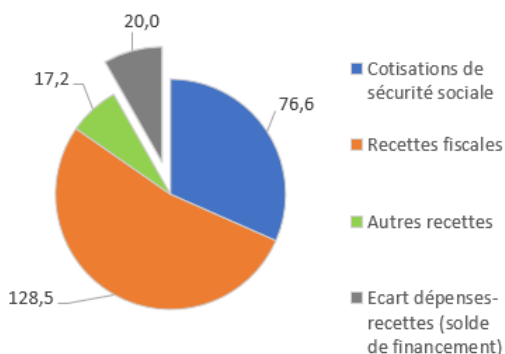
Le chômage augmentera de 2,3 % en 2023, ce qui représente environ 10.700 personnes de plus, soit 465.200 personnes au total.

3 Composition du solde de financement de l'entité I

D'après les données disponibles dans l'exposé général, les dépenses exprimées selon le SEC de l'entité I s'élèvent à quelque 242 milliards d'euros en 2023. Ses recettes, également exprimées selon le SEC, se chiffrent à environ 222 milliards d'euros et son déficit de financement à 20 milliards d'euros.

Les deux graphiques ci-dessous ventilent ces recettes et ces dépenses en grands agrégats. Ces agrégats sont établis selon le SEC et sont donc calculés selon une méthodologie différente de celle qui est traditionnellement reprise dans l'exposé général. Plus particulièrement, ils tiennent compte des opérations du pouvoir fédéral, des organismes à consolider et de la sécurité sociale ainsi que d'opérations non réparties entre les trois composantes de l'entité et neutralisent les opérations qui s'opèrent entre ces composantes. Les graphiques intègrent également les corrections SEC et la reclassification reprise à la page 140 de l'exposé général. Enfin, les transferts fiscaux vers l'entité II sont repris comme dépenses de l'entité I lorsqu'ils n'ont pas la nature de dépenses pour compte de tiers.

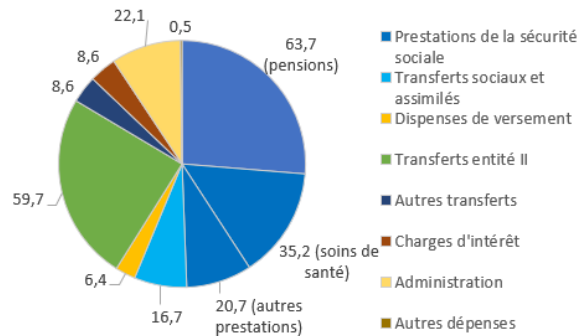
Graphique – Recettes et solde de financement (déficit) de l'entité I 2023 (en milliard d'euros)



Source : Exposé général



Graphique - Dépenses de l'entité I 2023 (en milliards d'euros)



Source : Exposé général et budget général des dépenses

Recettes du budget des voies et moyens

Après transferts des recettes perçues pour compte de tiers, les recettes fiscales totales s'élèvent à 128,2 milliards d'euros. Une partie d'entre elles est imputée au budget des voies et moyens (58,9 milliards d'euros). Les autres recettes sont transférées vers d'autres pouvoirs publics, essentiellement les entités fédérées et la sécurité sociale, sous la forme de fonds d'attribution.

Prestations de la sécurité sociale

Les prestations de la sécurité sociale et les transferts sociaux et assimilés représentent ensemble 136,3 milliards d'euros soit 56,3% des dépenses totales de l'entité I (74,5% hors transferts à l'entité II, régis essentiellement par la loi spéciale de financement). Ils sont principalement constitués des pensions de retraite (63,7 milliards d'euros) et des soins de santé (35,2 milliards d'euros), des indemnités de l'Inami dans le cadre de l'incapacité de travail (13,1 milliards d'euros) et des dépenses de chômage (6,4 milliards d'euros).

Comme le montrent les deux graphiques ci-dessus, les dépenses de prestations de la sécurité sociale sont couvertes à hauteur de 76,6 milliards d'euros par le produit des cotisations sociales. La différence est financée par le pouvoir fédéral, essentiellement sous la forme de transferts fiscaux (financement alternatif, 22,5 milliards d'euros) et de crédits inscrits au budget général des dépenses (25,5 milliards d'euros).

Transferts aux ménages et assimilés

Indépendamment des prestations de sécurité sociale au sens strict, les transferts au profit des ménages et les transferts qui peuvent y être assimilés s'élèvent à 16,7 milliards d'euros. Ils comprennent notamment les crédits du budget général des dépenses pour les allocations aux personnes handicapées (2,7 milliards d'euros), le revenu d'intégration et l'aide sociale (1,7 milliard d'euros) et la Grapa (931,0 millions d'euros). Divers transferts, qui ne sont pas à proprement parler des transferts aux ménages, peuvent y être assimilés, comme l'intervention de l'État dans le financement des hôpitaux (2,6 milliards d'euros), la redistribution de cotisations sociales via le fonds Maribel (1,4 milliard d'euros) et le financement de pensions des pouvoirs locaux (1,2 milliard d'euros).



L'année 2023 se caractérise en outre par d'importants transferts vers les particuliers dans le cadre des mesures de soutien énergétique (2,2 milliards d'euros, par l'intermédiaire de la Creg).

Transferts vers les entités fédérées et vers les pouvoirs locaux

L'État transfère un quart de ses recettes fiscales à l'entité II (59,7 milliards d'euros, 24,6%)². Pour la plupart, ces transferts sont réglés par la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989. Ils se répartissent essentiellement entre dotations TVA et IPP inscrites sur les fonds d'attribution (40,1 milliards d'euros) et crédits inscrits dans le budget général des dépenses (19,1 milliards d'euros).

Autres transferts, frais d'administration et autres dépenses

Les autres dépenses de transferts (8,6 milliards d'euros) englobent notamment la participation de la Belgique à la quatrième ressource de l'Union européenne (4,0 milliards d'euros) et les dotations aux sociétés de transport ferroviaire (1,9 milliard d'euros). Pour leur part, les frais d'administration des composantes de l'entité I (personnel, fonctionnement, investissement) se montent à 22,1 milliards d'euros (9,1% du total des dépenses). Il est renvoyé à la partie III du présent rapport pour un aperçu de ces dépenses qui sont imputées au budget général des dépenses.

Les dispenses de versement du précompte professionnel (4,5 milliards d'euros) n'ont pas à proprement parler la nature de dépenses mais sont qualifiées comme telles par le SEC. Sont également reprises dans cette catégorie les réductions de cotisations sociales (1,9 milliard d'euros).

Enfin, la catégorie « autres dépenses » (0,5 milliard d'euros) du graphique « dépenses de l'entité I 2023 » reprend un ensemble de dépenses et de corrections SEC qu'il n'est pas possible de rattacher à une des catégories précitées de dépenses. Outre les corrections nécessitées par la méthodologie SEC, elle intègre essentiellement les crédits provisionnels inscrits au budget général des dépenses (1,6 milliard d'euros) et tient compte de l'objectif de sous-utilisation des crédits arrêté par le gouvernement (-1,2 milliard d'euros).

4 Mesures du conclave pour 2023

4.1 Évolution du solde de financement par rapport aux estimations initiales

Lors du budget initial, le solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics belges de 2023 avait été estimé par le gouvernement à -5,9% du PIB (-33,6 milliards d'euros). Le comité de monitoring du 23 mars 2023 a réestimé ce solde à -4,8% du PIB (-27,4 milliards d'euros). L'amélioration s'explique par des paramètres plus favorables déjà pris en compte lors de la réestimation du solde 2022 par le SPF Bosa en date du 3 février 2023 (-4% du PIB au lieu des -5,3% prévus antérieurement).

Pour la seule entité I (État fédéral et sécurité sociale), le déficit finalement attendu par le comité de monitoring pour 2023 s'élève à 20,5 milliards d'euros, soit 3,2 milliards d'euros de moins que l'estimation initialement retenue (-23,7 milliards d'euros). Cette situation est notamment la conséquence, selon ses explications, de perspectives d'inflation plus favorables et d'une réduction de l'intervention sociale du gouvernement en matière de soutien énergétique.

² Ce montant ne comprend pas les transferts de recettes de tiers perçues par l'État au profit des composantes de cette entité (IPP additionnel et impôts régionaux).



4.2 Aperçu général des mesures du conclave

Tableau – Aperçu des mesures 2023 adoptées en conclave budgétaire (en millions d'euros)

Corrections techniques et mesures d'économie		Dépenses	
Corrections techniques		Provision Ukraine ³	375
- ISoc intérêts sur biens gelés	625	Vaccins	170
- Autres	275	Asile et migration	158
Remboursement vaccins	170	Autres (lignes 42 à 44 de l'exposé général)	110
Mesures de report et d'anticipation	134		
Efficiences	22		
Sous-utilisation supplémentaire soins de santé	100		
Provision Covid	61		
TOTAL	1.387		813

Source: Exposé général

En conseil des ministres du 31 mars 2023, le gouvernement a pris un ensemble de mesures d'un montant de 636 millions d'euros en 2023. Ce rendement a été réévalué dans l'exposé général à 574 millions d'euros en raison de l'actualisation de certaines corrections techniques.

Ce chiffre de 574 millions d'euros correspond à la différence entre, d'une part, les nouvelles recettes attendues et les mesures d'économie (1.387 millions d'euros) et, d'autre part, les nouvelles dépenses décidées lors de ce conclave (813 millions d'euros). À titre principal, ces nouvelles charges se rapportent à la provision Ukraine (375 millions d'euros), aux frais liés à la vaccination (170 millions d'euros) ainsi qu'à la politique d'accueil et de migration (158 millions d'euros).

4.3 Aperçu des corrections techniques et des mesures d'économie

Pour une part importante (900 millions d'euros), le rendement attendu des nouvelles recettes et des mesures d'économie découle de réévaluations techniques par rapport aux estimations du comité de monitoring. Il s'agit des éléments suivants :

- prise en compte par le gouvernement de l'impôt des sociétés perçu en 2023 sur les intérêts générés par les fonds gelés en Belgique par suite des sanctions européennes liées à la guerre en Ukraine (625 millions d'euros) ;
- amélioration du budget des soins de santé suite à la révision des paramètres macro-économiques du Bureau fédéral du Plan (109 millions d'euros), des effets-volume favorables en matière de pensions (43 millions d'euros) et une adaptation du produit des accises (14 millions d'euros). Enfin, diverses autres corrections techniques non individualisées dans l'exposé général améliorent le solde de financement de 110 millions d'euros.

Indépendamment des corrections techniques énumérées ci-dessus, la Cour des comptes constate que le report à l'année 2025 de la réforme de la déduction des investissements majorés (85 millions d'euros) n'a qu'une portée limitée dans le temps et qu'il ne peut en conséquence être

³ Hors 251 millions d'euros déjà pris en compte par le comité de monitoring.



pris en considération pour la détermination de l'effort pluriannuel prévu dans le programme de stabilité.

Une seconde amélioration temporaire découle de l'accélération de la constitution des réserves financières dans le cadre du prochain système de garantie des dépôts bancaires. Le gouvernement en attend 49 millions d'euros en 2023 et 118 millions en 2024. Les notifications du conseil des ministres du 31 mars dernier précisent toutefois que les montants perçus au cours de ces deux années feront l'objet de mesures en 2026 compensant cette anticipation de recettes.

Par ailleurs, le gouvernement ne reprend plus la recette de 232 millions d'euros initialement inscrite au titre du remboursement par les entités fédérées des frais exposés avant 2023 en matière de vaccination. Il a toutefois décidé d'inscrire une nouvelle recette de 170 millions d'euros correspondant au remboursement des frais de vaccination en 2023, lesquels ont également été revus en dépenses. Selon les informations obtenues auprès du SPF Bosa, aucun accord de coopération n'a à ce jour encore été conclu sur le mode de répartition de ceux-ci entre l'État et les entités fédérées.

La Cour des comptes souligne également que la provision covid inscrite au programme 25.52.2 a été réduite de 61 millions d'euros. Selon l'exposé général, cette diminution fait suite à la décision de faire supporter les dépenses de prestations liées à la crise de la covid-19 par le budget de l'INAMI, sans financement supplémentaire issu du budget général des dépenses. Dès lors, le solde de financement de l'entité I est amélioré du même montant.

Des mesures de nature structurelle, consistant essentiellement en une augmentation de la sous-utilisation des soins de santé (100 millions d'euros), permettent également d'améliorer le solde de financement de l'entité I.

La Cour des comptes signale à cet égard que la technique budgétaire de la sous-utilisation consiste pour le gouvernement à ne pas faire usage d'une partie des crédits adoptés par le législateur. Depuis sa mise en œuvre dans les années 1990, le gouvernement a systématiquement respecté cette contrainte de non-utilisation. Ces sous-utilisations sont par ailleurs intégrées dans le calcul de la trajectoire pluriannuelle. Elles s'apparentent en conséquence à une réduction définitive de crédits. Elles s'élèvent actuellement à 1,2 milliard d'euros. En outre, une sous-utilisation de 220 millions d'euros est appliquée sur les dépenses de soins de santé, lesquelles sont incluses dans l'objectif budgétaire global. Ce montant n'est donc pas repris dans les tableaux budgétaires, et se concrétisera par une diminution du financement par le pouvoir fédéral (via le financement alternatif).

Des informations plus détaillées au sujet des mesures énumérées ci-dessus sont disponibles dans les parties II et III du présent rapport budgétaire.

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 -5,1 % du PIB en 2023, soit -29.058 millions d'euros. Il correspond au programme de stabilité.

Le besoin de financement estimé diminue de 0,8 %, ou 4.562 millions d'euros, par rapport au budget initial 2023 (dont 3.777 millions d'euros pour l'entité I, 724 millions d'euros pour l'entité II et 61 millions d'euros pour les mesures restant à répartir entre les entités).



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2023/13

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

Description	Réalisations 2022	Budget initial 2023	Budget ajusté 2023
Ensemble des pouvoirs publics	-21 346	-33 620	-29 058
Entité I	-15 756	-23 741	-19 964
Entité II	-5 590	-9 499	-8 775
Mesures non réparties		-380	-319

Source : exposé général

La correction non ventilée de -319 millions d'euros découle :

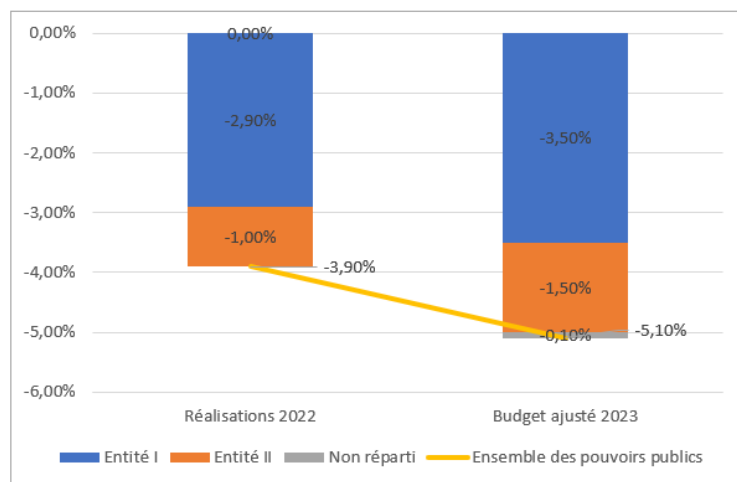
- de la contribution plastique (-149 millions d'euros) ;
- des coûts pour les vaccins supplémentaires contre le coronavirus (-170 millions d'euros).

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 attribués ni à l'entité I ni à l'entité II. 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 sur la répartition des moyens provenant de la vente aux enchères des licences télécom 2G, 3G et 5G en 2022. Ces licences télécom ont une durée de près de 20 ans en moyenne et les produits des ventes aux enchères s'élèvent à 1.419 millions d'euros (soit un produit annuel de plus de 70 millions d'euros si tous les contrats sont en vigueur). Le pouvoir fédéral tient compte d'une recette de 61,5 millions d'euros dans le budget 2023, mais pas d'une redistribution de ces moyens aux communautés et régions.

D'après l'exposé général, le besoin de financement 2023 augmentera de 1,2 % du PIB par rapport à 2022 (-3,9 % du PIB).

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



Source : exposé général

Solde de financement de l'entité I

L'exposé général estime le solde de financement 2023 de l'entité I à -19.964 millions d'euros (-3,5 % du PIB).

Le besoin de financement estimé diminue de 3.777 millions d'euros par rapport au budget initial (dont 4.160 millions d'euros pour le pouvoir fédéral, -455 millions d'euros pour la sécurité sociale et 72 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)

Description	Réalisations 2022	Budget initial 2023	Budget ajusté 2023
Entité I	-15.756	-23.741	-19.964
Pouvoir fédéral	-14.303	-24.025	-19.865
Sécurité sociale	-1.453	26	-429
Mesures non réparties		258	330

Source: exposé général

Les mesures non réparties de 330 millions d'euros découlent :

- des recettes générées par la lutte contre la fraude (+300 millions d'euros) ;
- des recettes et des économies que le gouvernement entend réaliser en améliorant l'efficacité des institutions de sécurité sociale (+30 millions d'euros).



La Cour des comptes souligne que le gouvernement doit encore élaborer des mesures concrètes à cet effet. Il n'est dès lors pas possible d'évaluer actuellement l'incidence exacte de ces mesures.

Solde de financement de l'entité II

L'exposé général prévoit pour l'entité II un solde de financement de -1,5 % du PIB en 2023, soit -8.775 millions d'euros.

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

Description	Réalisations 2022	Budget initial 2023	Budget ajusté 2023
Entité II	-5.590	-9.499	-8.775
Communautés et régions	-5.542	-8.055	-8.060
Pouvoirs locaux	-48	-1.444	-715

Source : exposé général et SPF Bosa

Pour l'entité II, l'exposé général reprend les soldes estimés du programme de stabilité 2023-2026. L'estimation pour les communautés et régions se base sur leurs objectifs individuels. Il est toutefois tenu 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 chiffres du BFP de février 2023.

5.2 Solde budgétaire et solde de financement du pouvoir fédéral

L'exposé général estime le solde de financement 2023 du pouvoir fédéral à -19.865 millions d'euros (-3,5 % du PIB) et le solde budgétaire 2023 à -22.770 millions d'euros. Le tableau 15 de l'exposé général donne un aperçu de la composition de ce solde de financement. 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-après présente la composition du solde budgétaire et du solde de financement de manière synthétique.



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

Description	Budget initial 2023		Budget ajusté 2023	
	Solde de financement	Solde budgétaire	Solde de financement	Solde budgétaire
Voies et moyens	64.357	64.804	66.241	68.219
• Moyens fiscaux	57.819	56.937	59.022	58.887
• Moyens non fiscaux	6.538	7.867	7.219	9.332
Dépenses	-88.443	-91.791	-87.528	-90.989
• Dépenses primaires	-80.245	-83.680	-78.948	-82.514
• Charges d'intérêts	-8.198	-8.111	-8.580	-8.475
Corrections non ventilées	-42		198	
Solde primaire organismes	103		1.224	
Solde pouvoir fédéral	-24.025	-26.987	-19.865	-22.770

Source : exposé général

L'exposé général estime le solde de financement primaire à -11.285 millions d'euros (-2,0 % du PIB) et les charges d'intérêts du pouvoir fédéral pour 2023 à -8.580 millions d'euros (-1,5 % du PIB). Le solde de financement primaire du pouvoir fédéral s'obtient en soustrayant des voies et moyens (66.241 millions d'euros) les dépenses primaires (-78.948 millions d'euros) et en y ajoutant les corrections non ventilées (198 millions d'euros) ainsi que le solde primaire des organismes (1.224 millions d'euros).

La correction non ventilée de 198 millions d'euros en 2023 concerne le financement des dépenses via les fonds européens (dont 112 millions d'euros se rapportent au financement par la Facilité pour la reprise et la résilience européenne). 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. Pour 2023, l'exposé général estime le résultat de la Creg et de la Société fédérale de participations et d'investissement (SFPI) à respectivement 496,9 millions d'euros et 393,9 millions d'euros. Pour 2022, le résultat de la Creg et de la SFPI s'élève à respectivement -738,6 millions d'euros et 452,1 millions d'euros.

Les tableaux ci-après détaillent le solde budgétaire et le solde de financement pour les voies et moyens et pour les dépenses.

Voies et moyens

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



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

Description	Budget initial 2023		Budget ajusté 2023	
	Solde de financement	Solde budgétaire	Solde de financement	Solde budgétaire
Recettes fiscales estimées en base SEC	147.828	147.828	149.046	149.046
• Dispense de précompte professionnel	-4.640	-4.640	-4.530	-4.530
• Différence entre SEC et caisse		-1 043		-202
• Correction SEC sur les recettes fiscales – non fédéral	-12	-12	-33	-33
Sous-total : recettes fiscales, y compris la dispense de précompte professionnel	143.176	142.133	144.483	144.281
• Transferts de recettes fiscales	-85.196	-85.196	-85.299	-85.394
• Correction SEC sur les transferts de recettes fiscales – autres	-161		-162	
Moyens fiscaux	57.819	56.937	59.022	58.887
Recettes non fiscales estimées en base caisse	7.882	7.882	9.349	9.349
• Transferts de recettes non fiscales	-15	-15	-17	-17
• Correction recettes code SEC 8	-1.359		-1.496	
• Autres corrections (surtout le moment d'enregistrement)	30		-617	
Moyens non fiscaux	6.538	7.867	7.219	9.332
Voies et moyens	64.357	64.804	66.241	68.219

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 -202 millions d'euros (contre -1.043 millions d'euros dans le budget initial). Il s'agit d'un glissement de recettes, notamment au niveau du précompte professionnel (-565,1 millions d'euros), de la TVA (-387,3 millions d'euros) et des rôles de l'impôt des personnes physiques (778,3 millions d'euros). 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. Pour les rôles à l'impôt des



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2023/18

personnes physiques, le glissement est de deux mois et les recettes de caisse des mois de janvier et février sont attribuées aux recettes SEC de l'année précédente.

Les remboursements concernant la taxe bancaire en vertu d'un arrêt de la Cour constitutionnelle de 2022 sont attribués à l'exercice 2022 selon le SEC (-161 millions d'euros en 2022 et +161 millions d'euros en 2023 – voir aussi le commentaire des recettes fiscales (Partie II – chapitre 1 – point 2.2)).

Dépenses

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

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

Description	Budget initial 2023		Budget ajusté 2023	
	Solde de financement	Solde budgétaire	Solde de financement	Solde budgétaire
Budget général des dépenses, crédits de liquidation sections 01 à 46 et 52	-81.800	-81.800	-80.590	-80.590
- Correction pour les intérêts compris dans ces crédits	23	23	26	26
- Sous-utilisation	927		927	
- Correction contribution RNB			-132	
- Dépenses primaires de la section 51	-45	-45	-59	-59
- Correction dépenses codes SEC 8 et 9	208		303	
- Correction moment d'enregistrement	442		577	
- Dépenses de code SEC 8 de la section 51 (hors achat de titres dans le cadre de la gestion de la dette)		-1.858		-1.891
Dépenses primaires	-80.245	-83.680	-78.948	-82.514
Charges d'intérêts estimées en base SEC (section 51)	-8.088	-8.088	-8.449	-8.449
- Correction intérêts d'autres sections	-23	-23	-26	-26
- Correction intérêts des organismes à consolider	-87		-105	
Charges d'intérêts	-8.198	-8.111	-8.580	-8.475
Dépenses	-88.443	-91.791	-87.528	-90.989

Source : exposé général

S'appuyant sur les considérations reprises dans l'exposé général, la Cour des comptes formule les commentaires suivants.



Dépenses primaires : sous-utilisation

La sous-utilisation totale estimée de l'entité I, soit 1.200 millions d'euros, demeure inchangée par rapport au budget initial, à savoir 927 millions d'euros pour les dépenses primaires et 273 millions d'euros pour les organismes fédéraux et les institutions de sécurité sociale (respectivement 109 millions d'euros et 164 millions d'euros).

Le gouvernement a systématiquement réalisé la sous-utilisation estimée au cours des années précédentes. En 2022, la sous-utilisation des dépenses primaires s'élevait à 2.420,2 millions d'euros (hors octrois de crédits et participations), dont 739 millions d'euros portaient sur les crédits provisionnels.

5.3 Solde budgétaire et solde de financement de la sécurité sociale

L'exposé général estime le solde de financement de la sécurité sociale à -429 millions d'euros (-0,1 % du PIB) en 2023. 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 -4,6 % du PIB en 2023, soit -26.361 millions d'euros. Ce solde se compose du solde structurel de l'entité I de -15.801 millions d'euros, du solde structurel de l'entité II de -10.241 millions d'euros et d'une correction non ventilée de -319 millions d'euros (voir le point 4.1). L'exposé général correspond au programme de stabilité.

Le déficit structurel estimé diminue de 741 millions d'euros par rapport au budget initial 2023 (dont 4.562 millions d'euros à la suite de la baisse du besoin de financement, -2.791 millions d'euros en raison de la correction moins élevée pour la composante cyclique et -1.030 millions d'euros liés à la correction inférieure pour les *one-off*).

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

Description	Réalisations 2022	Budget initial 2023	Budget ajusté 2023
Solde de financement	-21.346	-33.620	-29.058
Correction composante cyclique	-65	4.764	1.973
Correction <i>one-off</i>	-890	1.754	724
Solde structurel	-22.301	-27.102	-26.361

Source : exposé général



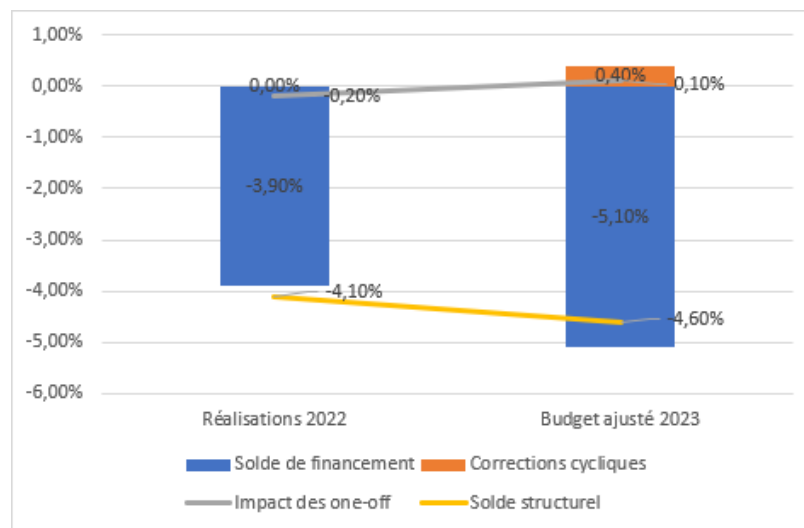
COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2023/ 20

L'écart de production est basé sur les prévisions du budget économique du BFP du 16 février 2023, qui l'a estimé à -0,6 % pour 2023.

Le passage en 2023 du besoin de financement au solde structurel est donc opéré via la correction pour la composante cyclique relative à l'écart de production négatif (+1.973 millions d'euros ou +0,4 % du PIB) et la neutralisation des mesures non récurrentes (+724 millions d'euros ou +0,1 % du PIB).

D'après l'exposé général, le déficit structurel de la Belgique sera supérieur de 0,5 % du PIB par rapport à celui de 2022 (-4,1 % du PIB).

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



Source : exposé général

6.2 Solde structurel de l'entité I

L'exposé général estime le solde structurel de l'entité I à -15.801 millions d'euros (-2,8 % du PIB) en 2023 (contre -16.907 millions d'euros lors du budget initial 2023). L'estimation tient compte de corrections de +1.331 millions d'euros (+0,2 % du PIB) pour la composante cyclique, de +2.815 millions d'euros (+0,5 % du PIB) pour les mesures *one-off* et de +18 millions d'euros (0,003 % du PIB) pour les transferts vers l'entité II.

La correction relative aux mesures *one-off* intègre le solde du décompte 2022 de la loi spéciale de financement (+2.387 millions d'euros) à l'égard de l'entité II et une réduction du déficit de +428 millions d'euros pour les mesures *one-off* (à savoir -235 millions d'euros pour la réforme de l'impôt des sociétés et 664 millions d'euros pour la réforme du précompte professionnel).

La correction à l'égard de l'entité II pour le solde du décompte 2022 de la loi spéciale de financement influence uniquement le solde structurel respectif des entités, mais pas celui de l'ensemble des pouvoirs publics.

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

Description	Réalisations 2022	Budget initial 2023	Budget ajusté 2023
Solde de financement	-15.756	-23.741	-19.964
Correction composante cyclique	-42	3.212	1.331
Correction <i>one-off</i>	-2.046	3.605	2.815
Correction transferts	76	18	18
Solde structurel	-17.769	-16.907	-15.801

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

Source : exposé général

6.3 Solde structurel de l'entité II

L'exposé général prévoit pour l'entité II un solde structurel de -1,8 % du PIB en 2023, soit -8.775 millions d'euros (contre -9.499 millions d'euros lors du budget initial 2023). L'estimation tient compte de corrections de +642 millions d'euros (+0,1 % du PIB) pour la composante cyclique, de -2.091 millions d'euros (-0,3 % du PIB) pour les mesures *one-off* et de -18 millions d'euros (-0,003 % du PIB) 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 (-2.387 millions d'euros) à l'égard de l'entité I et une réduction du déficit de 296 millions d'euros pour les mesures *one-off*. Il s'agit de la neutralisation des dépenses effectuées en 2023 pour l'aide d'urgence et la reconstruction à la suite des inondations de 2021.

7 Mesures de soutien dans le cadre de l'énergie

7.1 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. La plupart des mesures ont déjà été détaillées lors des deux rapports précédents, la présente analyse consiste dès lors en un suivi des mesures de soutien (estimations ajustées pour 2023).

La plupart des mesures existantes se terminent cette année, cependant, la réforme de la fiscalité concernant la facture d'énergie est, elle, une mesure pérenne.

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 disponible.

Comme il ressort du tableau suivant, le coût total de ces mesures pour l'année 2023 est budgété actuellement à quelques 1.260,7 millions d'euros (1.522,6 millions d'euros lors des propositions initiales), après prise en compte des recettes supplémentaires. Le coût total pour l'année 2022 est estimé par le comité de monitoring à 4.613,8 millions d'euros.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2023/ 22

Tableau – Synthèse des différentes mesures de soutien énergétique en 2023 (en millions d'euros)

Description de la mesure	Budget initial 2023	Budget ajusté 2023
Recettes		
Réduction TVA sur électricité (jusque mars 2023)	-346,1	-346,1
Réduction TVA sur gaz (jusque mars 2023)	-265,9	-265,9
Réduction accises sur carburants	-248,1	-155,0
Réduction TVA pour démolition et reconstruction	-215,0	-215,0
Autres réductions TVA (panneaux solaires et pompes à chaleur)	-21,1	-21,1
Soutien aux entreprises - Réduction accises (gaz et électricité)	-82,7	-82,6
Réduction permanente TVA gaz & électricité à 6% (avril-décembre)	---	-893,0
Compensation accises	---	+557,9
Prolongation de la TVA à 6% sur consommation intermédiaire de gaz du 1/04/2023 au 30/06/2023	---	-22,6
Crédit d'impôt pour indemnités kilométriques déplacements professionnels	---	-17,7
Taxation forfait de base	---	+24,6
<i>Total de l'effet négatif des mesures</i>	<i>-1.178,9</i>	<i>-1.436,5</i>
Taxe sur les surprofits	+834,4	+692,1
Contribution secteur nucléaire	+1.089,7	+945,9
Contribution secteur pétrolier	+300,0	+301,5
Contribution Fluxys	+300,0	+300,0
<i>Total de l'effet positif des recettes non fiscales</i>	<i>+2.524,1</i>	<i>+2.239,5</i>
Total de l'impact net sur les recettes	+1.345,2	+803,0
Dépenses		
Subvention tarif social élargi Creg	-621,0	-621,0
Mesures d'aide supplémentaires - Fonds social énergie	-23,4	-23,4
Prime de mazout (2022-23)	-123,6	-122,6
Refinancement Fonds social mazout	-21,0	-21,0
Forfait de base	-1.532,6	-1.532,6
Tarif social via chauffage collectif et réforme	-115,0	---
Autres mesures de soutien	-46,0	-39,4
Total augmentation des dépenses	-2.482,6	-2.360,0
Norme énergétique	-385,2	+296,3
Coût général des mesures « énergie »	-1.522,6	-1.260,7

Source : Cour des comptes



7.2 Incidence des mesures fiscales

La Cour des comptes souligne que, lors du contrôle budgétaire 2023, le gouvernement a encore tenu compte des estimations effectuées lors du budget initial 2023 (à l'exception de la réduction des accises sur les carburants). Cette observation vaut non seulement pour l'incidence budgétaire de 2023, comme mentionnée dans le tableau ci-dessus, mais aussi pour celle de 2022⁴ (-2 658,6 millions d'euros). Le SPF Finances ne dispose pas non plus de ces chiffres pour les réalisations. Les éventuelles sous-estimations de recettes en 2022 influencent l'estimation des recettes de 2023. La Cour des comptes renvoie à cet effet à son commentaire plus loin dans le rapport (voir la partie II, chapitre 1, point 2.2).

Réduction de la TVA sur l'électricité et le gaz (premier trimestre 2023)

Fin 2022, le gouvernement a prolongé pour la dernière fois la réduction de TVA sur l'électricité et le gaz d'un trimestre jusqu'au 31 mars 2023. Le coût budgétaire estimé de 612 millions d'euros tient encore compte des indices de prix (Statbel) du mois d'août 2022, alors que ceux-ci ont sensiblement diminué à partir de fin 2022 (l'indice des prix moyen de janvier à mars 2023 de l'électricité et du gaz a respectivement diminué de 12,90 % et 32,41 %). Le coût budgétaire de la mesure est donc surestimé pour ce trimestre tant pour l'électricité que pour le gaz.

L'utilisation de l'évolution de l'indice des prix comme paramètre se justifie davantage pour 2023 que pour 2022 parce que les contrats fixes jouent un rôle moindre en 2023. En effet, les fournisseurs d'énergie n'en ont pratiquement plus proposé à partir de fin 2022. Le consommateur s'est vu contraint de remplacer son contrat fixe échu par un contrat à tarif variable (plus élevé). Les tarifs variables évoluent en fonction des indices sur le marché de gros.

Réforme de la fiscalité sur la facture d'énergie

Afin de stabiliser l'incidence des variations des prix de l'énergie sur les recettes de l'État et de protéger le pouvoir d'achat des ménages, le gouvernement a introduit à partir du 1^{er} avril 2023 une réforme de la fiscalité sur la facture d'énergie⁵. Le taux de TVA pour la consommation résidentielle d'électricité et de gaz naturel est fixé de manière permanente à 6 %. En compensation, le gouvernement a introduit une augmentation des accises. Le SPF Finances estime le coût de la diminution de TVA pour 2023 à 893 millions d'euros selon les prévisions de prix de la Creg et des données de consommation actualisées de l'électricité et du gaz (2021). Il estime les recettes des accises à 526,3 millions d'euros⁶ (557,9 millions d'euros TVA incluse). Il tient compte à cet égard des mesures transitoires, de l'application du mécanisme de protection⁷ aux deuxième et troisième trimestres 2023 (respectivement -27,6 millions d'euros et -17,7 millions d'euros) et de la suppression progressive du droit au tarif social à partir du 1^{er} juillet 2023 (+13,2 millions d'euros).

⁴ Voir le rapport de la Cour des comptes *Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2023*, tableau p. 24.

⁵ Loi du 19 mars 2023 portant réforme de la fiscalité sur la facture d'énergie.

⁶ = 513,1 millions d'euros (estimation de base) + 13,2 millions d'euros (montant supplémentaire pour tenir compte de la suppression progressive du tarif social à partir du 1^{er} juillet 2023).

⁷ Le mécanisme de protection réduit les taux du droit d'accise spécial pour la consommation de base si l'indice moyen sur une base trimestrielle est supérieur à 100 euros/MWh pour le gaz et à 250 euros/MWh pour l'électricité.



Le coût net de cette réforme pour les pouvoirs publics selon cette estimation s'élève par conséquent à 335,1 millions d'euros pour 2023. En 2024, les recettes d'accises augmenteront pour atteindre 799,6 millions d'euros (847,6 millions d'euros TVA incluse) à consommation constante.

La Cour des comptes fait observer que les prix de l'énergie ont encore diminué depuis l'estimation du 2 février 2023 de sorte que le coût de la réduction de TVA (et, partant, l'incidence nette de la réforme) diminue également et que le mécanisme de protection ne sera pas activé au troisième trimestre. Le taux d'accises sur le gaz risque même d'être relevé au quatrième trimestre, parce que l'indice moyen passera probablement sous la barre des 45 euros/MWh durant le trimestre en cours⁸. Dans ce cas, la réglementation prévoit une augmentation des accises pour la consommation au-delà de la consommation de base (12 MWh). Aucune valeur plancher pour l'augmentation des accises n'a été prévue pour l'électricité.

La Cour des comptes souligne que l'estimation ne tient pas compte de l'effet saisonnier de la consommation de gaz, ni de l'harmonisation de la réglementation sur la TVA et les accises, qui permet aux clients ayant une consommation principalement non-professionnelle de profiter également de cette disposition. L'effet saisonnier pourrait conduire à des recettes d'accises inférieures en 2023⁹, mais aussi à une incidence moindre du mécanisme de protection, qui est activé partiellement dans les mois où la consommation est inférieure (la consommation pour le deuxième trimestre s'élève à 12,97 % de la consommation annuelle et non aux 25 % estimés). Quant à l'harmonisation, le SPF Finances indique ne pas disposer des données nécessaires pour estimer l'incidence budgétaire.

La Cour des comptes observe enfin qu'en vertu de la directive européenne sur la TVA, la consommation de gaz naturel ne pourra plus bénéficier d'un taux de TVA réduit à partir de 2030.

Réduction du taux d'accises sur l'essence et le diesel (premier trimestre 2023)

Le SPF Finances a estimé le coût de cette mesure à 248,1 millions d'euros dans le budget initial, mais il la réduit à présent de 93 millions d'euros pour la fixer à 155 millions d'euros. Il annule l'incidence de la réduction des accises sur l'essence pour le premier trimestre 2023 parce que les accises ont entre-temps retrouvé leur niveau d'avant la réduction à la suite de l'application du système de cliquet.

La Cour des comptes souligne qu'en application du système de cliquet, les accises sur l'essence ont augmenté régulièrement à partir du 9 septembre 2022 pour retrouver, le 17 novembre 2022, leur niveau d'avant la réduction, de sorte que l'incidence pour 2022 est également surestimée (848,9 millions d'euros).

Depuis le 7 février 2023, le système de cliquet pour le diesel a aussi été enclenché à plusieurs reprises, de sorte que le coût de la réduction des accises sur le diesel est également surestimé en 2023 (155 millions d'euros).

⁸ L'indice TTF101 s'élève à 43,852 en avril et à 42,216 en mai. Si l'indice du mois de juin demeure faible, l'indice moyen s'élèvera à moins de 45 euros/MWh.

⁹ Cet effet joue principalement un rôle pour les recettes d'accises sur le gaz. En effet, les fournisseurs d'énergie sont tenus de prélever les accises chaque mois en fonction des profils de consommation des consommateurs. La consommation de gaz est surtout concentrée au premier trimestre de l'année (45,72 %), de sorte que la consommation des trimestres suivants ne s'élève qu'à 54,3 %. Le calcul se base sur une consommation de 75 %. La diminution des recettes peut être estimée proportionnellement à 50 millions d'euros.



Réduction de la TVA pour la démolition et la reconstruction (jusqu'au 31 décembre 2023)

Le coût de cette mesure n'est plus repris dans le tableau contenant l'incidence complémentaire des mesures fiscales (tableau 4 - exposé général, p. 93) parce que le SPF Finances considère que l'incidence (215 millions d'euros) est comprise dans la base de départ (estimation de base) du calcul des recettes fiscales (voir la partie II, point 2.2, du rapport).

Le SPF Finances a effectué une réestimation de cette mesure à partir d'études plus récentes en mars 2023¹⁰. Il a relevé le coût des travaux de construction (+22 %) pour tenir compte des augmentations de prix et a réduit de moitié le nombre de projets de construction d'après les demandes de permis de construire introduites en 2022. Le coût budgétaire, après prise en compte des effets retour, augmente de 293 millions d'euros. La Cour souligne que d'autres effets retour comme notamment l'impôt des personnes physiques et les droits d'enregistrement supplémentaires ne sont pas inclus dans cette estimation. Cette mesure prend fin en principe le 31 décembre 2023. Le plan de réforme du ministre des Finances prévoit une éventuelle prolongation de celle-ci (avec une possible modification des tarifs).

Crédit d'impôt pour indemnités kilométriques

À la suite de la forte hausse du prix des carburants en 2022, le gouvernement a décidé d'accorder un crédit d'impôt aux employeurs augmentant leur indemnité kilométrique pour les déplacements professionnels à la hauteur de l'indemnité kilométrique forfaitaire fixée pour les fonctionnaires. La disposition est applicable aux déplacements effectués entre le 1^{er} mars 2022 et le 31 décembre 2022, à condition de remplir un certain nombre d'exigences. Le SPF Finances ne possède pas les données nécessaires à une estimation solide. Sur la base de différentes hypothèses, il aboutit à un coût de 25,1 millions d'euros, à répartir entre 2023 et 2024 (respectivement 17,7 millions d'euros et 7,4 millions d'euros). Il suppose qu'environ un tiers des montants déclarés sur les fiches 281.10 et 281.20 (frais propres à l'employeur – 1,1 milliard d'euros) concerne les indemnités kilométriques, que 1,4 milliard de kilomètres seront remboursés et réparti cela de façon arbitraire entre différents taux de remboursement. La Cour n'est pas en mesure de vérifier ces hypothèses.

7.3 Incidence des mesures non fiscales

Une partie importante des recettes non fiscales est relative aux contributions régulières du secteur énergétique pour la prolongation et le démantèlement des centrales nucléaires. Ces recettes prennent la forme en 2023 d'une contribution de répartition estimée à 925,9 millions d'euros (Tihange 2 et 3 ainsi que Doel 3 et 4), une contribution annuelle de 20 millions d'euros pour Doel 1 et 2 tandis que la contribution pour Tihange 1 est nulle depuis 2016. Selon les dernières estimations de la Creg, le montant de la contribution du secteur nucléaire serait inférieur de 143,8 millions d'euros par rapport aux estimations initiales.

L'arrêt définitif des centrales de Tihange 2 et Doel 3 dans le courant de l'année 2022 a également un impact sur le montant minimal de la contribution de répartition.

En outre, la perception de plusieurs recettes non fiscales spécifiques a été mise en œuvre ces deux dernières années afin de financer les mesures de soutien :

¹⁰ KU Leuven, *De budgettaire impact van de btw-verlaging van 21% naar 6% voor sloop en heropbouw*, février 2020 et Steunpunt Wonen, *De impact van de btw-verlaging naar 6% op sloop en heropbouw*, 2019.



- Un prélèvement¹¹ est effectué sur les profits supplémentaires réalisés par les acteurs du secteur de l'électricité dits « inframarginaux » (éolien, solaire, nucléaire, biomasse...) entre le 1^{er} août 2022 et le 30 juin 2023. Il est évalué à 408,1 millions d'euros en 2022 et 692,1 millions d'euros en 2023 (pour un montant global estimé de 1.100,2 millions d'euros selon la Creg). Cette mesure ne devrait pas être prolongée au second semestre 2023.
- Depuis 2022, le secteur pétrolier perçoit également des bénéfices supplémentaires en raison des cours élevés du brut. Dès lors, le gouvernement lui a imposé une contribution de solidarité pour les années 2022 et 2023¹². Selon le SPF Économie, la contribution relative à l'année 2022 se monte à 288,9 millions d'euros et est estimée à 301,5 millions d'euros pour 2023. La recette globale perçue en 2023 sera donc de 590,4 millions d'euros. La contribution étant calculée en fonction de la quantité et non du prix de pétrole brut transformé et de produits mis à la consommation, la baisse des prix des produits pétroliers ne devrait donc pas avoir d'impact sur la recette estimée.

Pour les deux mesures susmentionnées, la facturation et l'ensemble des prélèvements se feront en 2023, sur une base semestrielle. Les recettes relatives à 2022 feront l'objet d'une correction SEC.

Enfin, un montant unique de 300 millions d'euros a été prélevé en début d'année 2023 sur les réserves de Fluxys. En effet, le gestionnaire du réseau de transport de gaz naturel a alloué, via des enchères, la capacité disponible sur le réseau de transport, ce qui a généré des recettes exceptionnelles.

7.4 Incidence sur les dépenses

7.4.1 Subventions du SPF Économie pour l'intervention dans le cadre de l'augmentation des coûts énergétiques

Le budget ajusté maintient pratiquement l'intégralité des crédits du SPF Économie pour l'intervention dans le cadre de l'augmentation des coûts énergétiques (voir le tableau au point 7.1). Le SPF Économie peut ainsi octroyer des subventions notamment pour le financement de l'application élargie du tarif social, du forfait de base pour l'énergie et de la prime de mazout. Il finance la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (Creg) qui, à son tour, finance les fournisseurs d'énergie. Enfin, ces derniers versent les primes aux ménages. Le SPF Économie octroie lui-même la prime de mazout aux ménages.

Élargissement du tarif social

En 2023, le gouvernement a prolongé du 31 mars au 30 juin 2023 l'application de l'élargissement du tarif social pour la fourniture d'électricité et de gaz naturel. Les prix de l'énergie en 2023 ont diminué par rapport à 2022, de sorte que les interventions sont plus limitées.

La Creg estime le coût des interventions pour le premier trimestre 2023 à 296,9 millions d'euros, soit une amélioration de 324,1 millions d'euros par rapport au budget initial (621 millions d'euros). Elle estime le coût pour le deuxième trimestre à 35 millions d'euros, les interventions s'élevant dès lors à 331,9 millions d'euros pour 2023. Étant donné que le budget général des dépenses a maintenu le crédit à 621 millions d'euros, les crédits pourraient être surestimés de 289,1 millions d'euros. Vu

¹¹ Loi du 16 décembre 2022 modifiant la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et introduisant un plafond sur les recettes issues du marché des producteurs d'électricité.

¹² Loi du 16 décembre 2022 instaurant une contribution de solidarité temporaire à charge du secteur pétrolier.



que les recettes de la Creg sont également surestimées à hauteur du même montant, il n'y a toutefois aucune incidence sur le solde de financement du pouvoir fédéral.

La Cour des comptes constate par ailleurs que le SPF Économie a alloué à la Creg une dotation pour l'élargissement du tarif social en 2022, qui s'avère excédentaire, pour un montant de 103,3 millions d'euros. En effet, les subventions se sont élevées à 1.175,9 millions d'euros, alors que le coût des interventions ne se montait qu'à 1.072,6 millions d'euros en 2022.

Le gouvernement a décidé de ne plus prolonger l'élargissement du tarif social après le deuxième trimestre 2023 sauf si les prix s'envolent de nouveau. Toutefois, il entend encore élaborer d'ici le 1^{er} juillet 2023 un système de primes pour les ménages qui ont droit au tarif social mais se chauffent au moyen d'une installation collective de chauffage. Les crédits à cet effet (113 millions d'euros) restent maintenus.

Autres mesures de soutien

Le soutien en faveur du forfait de base pour l'énergie est maintenu à 1.532,6 millions d'euros. En 2023, ce forfait se compose principalement des primes pour le gaz et l'électricité sur les factures d'énergie de janvier, février et mars (1.444,5 millions d'euros). Ces primes ont été octroyées automatiquement par les fournisseurs d'énergie. Les ménages qui ne les ont pas reçues doivent les demander auprès du SPF Économie. Les ménages qui se chauffent via une installation collective de chauffage au gaz (63 millions d'euros) et ceux qui se chauffent aux pellets (21,5 millions d'euros) peuvent aussi demander une prime auprès du SPF Économie. Le traitement des demandes de primes est chronophage mais le SPF Économie clôturera le paiement de ces dernières au cours des prochains mois. Le gouvernement a accordé des crédits pour un montant de 3,6 millions d'euros dans le budget initial pour le suivi administratif.

L'octroi automatique précité des primes pour le gaz et l'électricité pour 2023 s'élève à 1.303,2 millions d'euros. Sur le budget de 1.444,5 millions d'euros, 141,3 millions d'euros sont dès lors encore disponibles. Par ailleurs, les fournisseurs d'énergie ont octroyé 833,1 millions d'euros pour les primes de novembre et décembre 2022, de sorte que 11,4 millions d'euros sont encore disponibles sur le budget de 844,5 millions d'euros de 2022. Par conséquent, sur le budget total, 152,7 millions d'euros, soit 6,7 %, sont encore disponibles. Le SPF Économie indique avoir reçu en 2023 environ deux cent mille demandes pour les primes de novembre et décembre 2022, soit 4,3 % des primes octroyées automatiquement. Il en conclut qu'il devra payer une partie des primes demandées pour novembre et décembre 2022 au moyen des crédits de janvier, février et mars 2023, mais que les crédits disponibles sont suffisants pour verser la totalité des primes demandées.

Les ménages pouvaient aussi demander la prime de mazout jusque fin avril 2023. Le SPF Économie a estimé la sous-utilisation de ces crédits à 6,85 millions d'euros et a dès lors ramené le crédit à 117,7 millions d'euros dans le budget général des dépenses. Dans le budget ajusté, le gouvernement a utilisé une partie des crédits initiaux afin d'inscrire des crédits supplémentaires pour les frais de fonctionnement (hausse de 3,7 millions d'euros pour atteindre 4,9 millions d'euros). En effet, le SPF Économie a reçu beaucoup plus de demandes au format papier que prévu, engendrant une charge de travail plus élevée.

L'utilisation de crédits mentionnés ci-dessus est relativement importante pour 2022 et 2023 (dans la mesure où le paiement des primes a débuté). Le traitement et le versement des primes (tant pour 2022 que pour 2023) sont toutefois toujours en cours, de sorte que seules des estimations intermédiaires du coût final des mesures sont disponibles actuellement. Le gouvernement ne prévoit pas de déficit pour l'instant. Les décomptes seront disponibles l'année prochaine. Selon les données d'utilisation intermédiaires du 5 mai 2023, la sous-utilisation des crédits pour la prime de



mazout et pour l'achat de pellets s'élèvera respectivement à plus de 40 millions d'euros et à près de 10 millions d'euros.

Prime de chauffage 2022

Au cours du premier semestre 2022, les fournisseurs d'énergie ont octroyé la prime de chauffage de 100 euros aux ménages. Fin 2022, la Creg avait déjà reversé 37 millions d'euros au SPF Économie. L'intervention du SPF s'élève dès lors à 480,2 millions d'euros actuellement. Selon des estimations provisoires, la mesure ne coûterait en réalité que 446,3 millions d'euros.

7.4.2 Autres mesures de soutien

Diverses mesures de soutien pour de plus faibles montants ont également été prises, comme l'introduction d'un régime spécial de chômage temporaire pour raisons économiques pour les entreprises grandes consommatrices d'énergie (2,4 millions d'euros), un financement complémentaire de 9 millions d'euros à la SNCB afin de ne pas appliquer l'augmentation prévue du prix des billets depuis juillet 2022 ainsi que les dépenses prévues cette année (28 millions d'euros) pour le plan pour la transition énergétique.

7.5 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, etc.) ont été supprimés et remplacés par un droit d'accise spécial sur l'électricité et le gaz. Les taux des accises ont été fixés de manière telle que les recettes soient comparables à celles de l'année 2021. Il en a résulté un coût supplémentaire en 2022 de 505,9 millions d'euros vu la hausse des prix et des mesures d'aide. Par contre, un boni de 296,3 millions d'euros pourrait être dégagé en 2023 suite à la diminution des aides au financement des certificats verts.

Les principales mesures d'aide concernent le financement par Elia des certificats verts pour l'éolien offshore (349,9 millions d'euros) et du fonds « clients protégés » à la Creg¹³ (402,6 millions d'euros) financées intégralement par un transfert de recettes fiscales vers Elia et vers la Creg. 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 227,6 millions d'euros en 2023.

¹³ Cela concerne les clients résidentiels à revenus modestes ou à situation précaire auxquels l'électricité et le gaz sont livrés à un tarif social.



CHAPITRE 2 - CADRE PLURIANNUEL

1. Évolution pluriannuelle au regard des nouvelles règles de gouvernance européenne

Le 26 avril 2023, la Commission européenne a présenté au Parlement et au Conseil ses propositions en matière de surveillance budgétaire. Elle espère achever les travaux législatifs avant la fin de l'année 2023.

Le maintien des critères de 3% de déficit et de 60% d'endettement

Contrairement aux règles en vigueur avant la crise de la covid, la nouvelle discipline budgétaire européenne ne retiendra plus l'objectif d'un solde structurel à l'équilibre comme critère d'appréciation des finances publiques. Elle maintient cependant le critère d'un déficit nominal maximal de 3% du PIB.

L'autorisation qui est ainsi accordée aux États de présenter un solde de financement négatif limité à 3% du PIB ne pourra toutefois pas hypothéquer la soutenabilité à moyen ou à long terme de leurs finances publiques. Ce caractère soutenable sera concrétisé par l'obligation de maintenir l'endettement public à un taux inférieur ou égal à 60% du PIB.

Les États qui ne satisferont pas au critère d'endettement devront proposer des mesures permettant de garantir que leur taux d'endettement diminuera de manière spontanée et satisfaisante, après une période initiale de quatre ans. À l'issue de cette période, leur taux d'endettement devra être inférieur au taux d'endettement du début de période. Par ailleurs, les États dont le taux d'endettement est élevé (Belgique, Espagne, France, Grèce, Italie et Portugal) devront s'engager à prendre les mesures nécessaires pour réduire de manière « durable et progressive » le ratio entre la dette publique et le PIB.

Cette période de quatre ans pourra être prolongée jusqu'à sept ans, moyennant un accord préalable de la Commission et pour autant que les États concernés s'engagent à mettre en œuvre des réformes structurelles et à procéder à des investissements qui améliorent la situation budgétaire. Les États membres bénéficiant de cette prolongation devront cependant fournir la majeure partie de leur effort budgétaire au cours des quatre premières années.

En outre, les États dont le déficit public est supérieur à 3 % du PIB seront tenus de réaliser un ajustement budgétaire minimal de 0,5 % du PIB par an et ce tant que leur déficit restera supérieur à ce pourcentage.

Enfin, toute déviation par rapport à la trajectoire d'ajustement par un État fortement endetté conduira en principe à l'ouverture d'une procédure en déficit excessif.

Le critère des dépenses primaires nettes

Pour assurer la réalisation des critères de déficit et d'endettement, la Commission fixera annuellement, et après prise en compte des particularités de chaque État, un taux de croissance maximal des dépenses primaires nettes (« trajectoire technique »). Ce taux servira également de base à la détermination, par la Commission européenne, de l'orientation budgétaire (« fiscal stance ») des pouvoirs publics. Fondamentalement, cet instrument méthodologique permet de mesurer l'effort budgétaire discrétionnaire et le caractère expansif ou non-expansif de la politique



budgétaire de ceux-ci. Il permet également d'individualiser certaines dépenses dans l'appréciation du respect du critère des dépenses primaires nettes, et d'affiner l'examen de la Commission. Il sera notamment utilisé par la Commission pour apprécier les efforts fournis en matière d'investissement.

La notion européenne de dépenses primaires nettes ne doit pas être confondue avec la notion de dépenses primaires utilisée dans l'exposé général. Cette dernière ne couvre en effet que les dépenses imputées au budget général des dépenses du pouvoir fédéral (hors section 51-Dette publique). La notion de dépenses primaires nettes est pour sa part plus large puisqu'outre les dépenses précitées, elle inclut également les dépenses de l'ensemble de l'entité I, en ce compris les dépenses supportées par les différents régimes de sécurité sociale. N'en sont exclues que les dépenses d'intérêt, les variations conjoncturelles des dépenses de chômage ainsi que les dépenses entièrement financées par des fonds européens¹⁴.

Elle indique que le concept de dépenses primaires nettes fait actuellement encore l'objet de pourparlers dans le cadre de la réforme de la gouvernance budgétaire européenne. La portée de ce concept et les modalités de sa mise en œuvre ne sont donc pas encore à l'heure actuelle totalement arrêtées et pourraient encore évoluer.

Elle indique enfin que la Commission procédera à l'examen de ce critère en prenant en considération l'ensemble des pouvoirs publics belges et ne l'appliquera pas aux entités considérées individuellement. Le CSF procède actuellement à l'examen d'une méthodologie applicable au cadre institutionnel belge. Il devrait communiquer le résultat de ses réflexions dans le courant du mois de juin prochain.

2. Évolution des principaux agrégats budgétaires

L'exposé général reprend un aperçu de l'évolution pluriannuelle des grands agrégats budgétaires et de l'évolution du solde de financement des pouvoirs publics belges au cours de la période 2024-2028.

Cette projection a été établie à politique inchangée. Elle ne prend donc pas en compte l'effet des réformes structurelles que le gouvernement a déclaré vouloir mettre en place en matière de pensions, de fiscalité et de taux d'emploi de la population active. Elle n'anticipe pas non plus les mesures supplémentaires d'assainissement budgétaire qui devront être prises pour répondre aux objectifs fixés dans le programme de stabilité 2023-2026.

Compte tenu des mesures adoptées par le gouvernement lors du dernier conclave budgétaire, le solde nominal de financement de l'entité I passerait à politique inchangée de -20,0 milliards d'euros (-3,5% du PIB) en 2023 à -32,4 milliards en 2028 (-4,9%).

Cette évolution défavorable s'explique par une croissance plus rapide des dépenses (38,6 milliards d'euros en 2024) que des recettes (25,4 milliards d'euros). Deux types de dépenses sont en forte hausse et représentent 75% de la croissance des dépenses, à savoir les prestations en matière de sécurité sociale et les charges d'intérêt de la dette publique. Les dépenses militaires, et plus

¹⁴ Elle tient également compte des mesures discrétionnaires en matière de recettes, tandis que les mesures ponctuelles, tant du côté des recettes que des dépenses, sont lissées dans le temps.



particulièrement les investissements majeurs, devraient également connaître une augmentation significative (voir ci-dessous).

Les dépenses de la sécurité sociale

Comme indiqué plus haut dans le présent rapport, les prestations de la sécurité sociale consistent essentiellement en dépenses de pensions (53,1% du total de ces prestations en 2023) et en dépenses de soins de santé (29,4%). À politique inchangée, les dépenses de pensions croîtraient de 63,7 milliards d'euros en 2023 à 80,2 milliards en 2028. Les dépenses de soins de santé, évaluées à 35,2 milliards d'euros en 2023, continueraient également à croître plus rapidement que le PIB.

Cette hausse des dépenses de la sécurité sociale (26,0%) ne s'accompagne pas d'une hausse équivalente des cotisations sociales puisque celles-ci n'augmenteraient que de 20,3% au cours de cette période de 5 ans. De ce fait, le taux de couverture de ces dépenses par les cotisations sociales passerait de 64,0% en 2023 à 61,1% en 2028. En 2018, ce taux s'établissait à 68,5%. La Cour des comptes rappelle à cet égard que les dépenses de prestations sociales relèvent de la notion de dépenses primaires nettes telle que définie par la Commission européenne et qu'elles contribuent pour une part importante à la croissance de celles-ci.

À politique inchangée, la liquidation des prestations de la sécurité sociale induira donc un recours accru aux transferts financiers du pouvoir fédéral avec pour corollaire une réduction des moyens restant disponibles pour la mise en œuvre des autres missions de l'État, et notamment de ses missions régaliennes. Le 14 mars 2023, le comité de gestion de la sécurité sociale a estimé à cet égard que pour garantir l'équilibre financier de celle-ci, les dotations d'équilibre devraient passer à 12,9 milliards en 2028. Elles sont actuellement de 6,5 milliards d'euros.

Dans son dernier rapport daté de juillet 2022, le Comité d'étude sur le vieillissement a indiqué qu'à politique inchangée, le surcoût attendu pour l'entité I du vieillissement de la population pourrait s'élever à 2% du PIB entre 2027 et 2050. L'augmentation la plus importante se manifesterait entre 2027 et 2040. La Banque nationale a pour sa part indiqué dans son rapport annuel qu'à politique inchangée, les dépenses de pensions belges continueront à croître au-delà de 2050, alors qu'elles diminueront dans les cinq autres États européens fortement endettés.

Les charges d'intérêt

Les crédits destinés au paiement des charges d'intérêt ont été déterminés à partir d'une estimation faite par l'Agence de la dette en date du 15 février 2023.

Après plusieurs années de réduction continue, les charges d'intérêt de la dette de l'entité I devraient croître dans l'avenir de manière considérable (+87%), en passant de 8,6 milliards d'euros en 2023 à 15,9 milliards d'euros en 2028, soit une augmentation annuelle comprise entre 1,2 et 1,7 milliard d'euros.

Cette évolution s'explique principalement par la hausse des taux d'intérêt et par la persistance de déficits budgétaires. Ainsi, la prise en compte de l'actualisation des taux d'intérêt depuis le vote du budget initial en décembre dernier, en particulier l'augmentation des taux à court terme de l'ordre de 100 points de base (1%), a par ailleurs nécessité l'inscription dans le présent projet d'ajustement de crédits supplémentaires à hauteur de 445 millions d'euros.

L'exposé général mentionne également que l'impact d'une nouvelle hausse des taux d'intérêt de 100 points de base à partir du mois de mars 2023 entraînerait un surcoût budgétaire de 410 millions d'euros pour l'entité I.

Dans son rapport sur le budget initial 2023, la Cour des comptes avait indiqué que le risque à court terme d'effet boule de neige des intérêts de la dette publique restait encore limité.

Pour rappel, l'effet boule de neige mesure la contribution des charges d'intérêt à la variation de l'encours de la dette publique exprimé en pourcentage du PIB nominal. Son risque d'apparition est d'autant plus important que le taux d'intérêt moyen (taux implicite) de la dette est élevé. À l'inverse, il l'est d'autant moins que la croissance réelle du PIB et le taux d'inflation sont élevés. Lorsque le taux implicite est supérieur à la croissance nominale du PIB (qui tient compte à la fois de la croissance réelle du PIB et du taux d'inflation), les charges d'intérêt alimentent l'encours de la dette publique. Un surplus primaire (recettes et dépenses courantes, hors charges d'intérêt) suffisamment important permettrait de limiter l'effet défavorable d'auto-alimentation de la dette publique. Selon l'exposé général, à politique inchangée, le solde primaire de l'entité 1 se dégraderait en passant de -11,4 milliards d'euros en 2023 à -16,5 milliards d'euros en 2028.

Le tableau ci-dessous reprend les perspectives d'évolution 2023-2028 du taux implicite de la dette fédérale telles qu'estimées par l'Agence de la dette en février 2023 et du taux de croissance nominale du PIB. Comme indiqué ci-dessus, l'effet boule de neige commence à se manifester lorsque l'écart entre ces deux variables devient positif et que le solde primaire n'est pas suffisamment important pour contrebalancer cet effet.

Tableau – Taux implicite de la dette et croissance nominale du PIB (en %)

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Taux implicite	1,76	1,96	2,11	2,27	2,44	2,60
Croissance nominale du PIB	4,44	4,07	3,19	3,05	3,04	3,04
Écart	-2,68	-2,11	-1,08	-0,78	-0,60	-0,44

Sources : Agence fédérale de la dette ; Bureau fédéral du plan

D'après les données de l'Agence fédérale de la dette, aucun effet d'auto-alimentation de la dette ne devrait se manifester au cours de la période envisagée avec toutefois un risque de plus en plus accru en raison de la réduction progressive de l'écart entre le taux implicite et la croissance nominale du PIB.

Dans son rapport sur la soutenabilité des dettes publiques nationales paru en avril 2023¹⁵, la Commission européenne prévoit également une réduction de cet écart pour l'ensemble de la dette belge (entités I et II), mais à un rythme moins rapide.

La Cour des comptes renvoie aux commentaires qu'elle formule au point 1 ci-dessus quant à l'importance accrue du critère de soutenabilité de la dette publique dans la mise en œuvre de la nouvelle gouvernance budgétaire européenne.

Les dépenses militaires

Les dépenses d'investissement militaires, pour la période allant jusqu'en 2030, sont actuellement déterminées par la loi du 20 juillet 2022. Cette loi a remplacé celle de 2017 en adaptant la trajectoire budgétaire en matière d'effort de défense, conformément au souhait exprimé par l'OTAN

¹⁵ European Union, « Debt Sustainability Monitor », https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-04/ip199_en_1.pdf, avril 2023.



d'augmenter les dépenses militaires vers les 2% du PIB. La mise en œuvre de la loi du 20 juillet 2022 devrait ainsi permettre de porter ce taux à 1,54% du PIB en 2030, contre 1,3% auparavant. Les efforts fournis concernent à la fois les dépenses de personnel et les dépenses d'investissement.

Le contenu détaillé des projets d'investissement majeurs prévus entre 2023 et 2030 est repris dans l'annexe II de la loi précitée. Les montants approuvés pour la même période, en ce compris les programmes repris dans le plan STAR, s'élèvent à 11,2 milliards d'euros en crédits d'engagement (prix de 2023).

La Cour des comptes observe enfin que lors de la présentation de son rapport annuel 2022 le 21 mars dernier, le secrétaire général de l'OTAN a déclaré s'attendre à ce qu'au prochain sommet de cette organisation en juillet 2023, les Alliés fixent de nouveaux engagements en matière de défense, avec un plancher de dépenses qui serait fixé à 2 % du PIB.

3. Trajectoire retenue dans le cadre du programme de stabilité 2023-2026

3.1 Détermination du point de départ de la trajectoire 2023-2026

Les perspectives économiques du Bureau fédéral du Plan (BFP) du 23 février 2023 estimaient que le solde de financement et le solde structurel de l'ensemble des pouvoirs publics s'établiraient respectivement à -5,7% et à -5,2% du PIB en 2023.

En mars 2023, le comité de monitoring a réalisé ses propres estimations et a conclu pour sa part que ces soldes seraient moins élevés, à savoir -4,8% et -4,3% du PIB.

Cette différence de près de 1% du PIB s'explique par des écarts importants en matière d'évaluation de certaines recettes et de dépenses, essentiellement en matière d'impôt des sociétés (0,7% de PIB d'écart) et, dans une mesure plus limitée, de taxe sur les surprofits (0,1%).

Le BFP et le SPF Finances utilisent des modèles de prévisions indépendants qui peuvent conduire à des résultats différents. Le SPF Finances a communiqué à la Cour des comptes des éléments d'informations sur la méthodologie mise en œuvre pour parvenir aux évaluations retenues par le comité de monitoring.

Les résultats provisoires relatifs aux versements anticipés sont en ligne avec les attentes du comité de monitoring.

3.2 Trajectoire 2023-2026 du programme de stabilité

La Commission européenne a publié le 8 mars 2023 ses orientations de politique budgétaire pour 2024. En l'absence d'approbation par le législateur européen de la nouvelle gouvernance budgétaire, elle a indiqué que les États devaient continuer à présenter leurs programmes de stabilité conformément aux règles actuellement en vigueur. Les commentaires qui suivent se focalisent en conséquence sur l'évolution du solde structurel. La Cour des comptes rappelle que la nouvelle gouvernance européenne ne prévoit plus de recourir à ce critère une fois la réforme budgétaire approuvée.

La Belgique a déposé son programme de stabilité 2023-2026 le 2 mai 2023 auprès de la Commission européenne. Il avait été préalablement soumis à la conférence interministérielle des ministres des Finances du 28 avril 2023.



La Cour des comptes constate à cet égard que les différents pouvoirs publics ont seulement pris acte de la trajectoire du programme de stabilité et qu'il n'est pas fait mention d'un accord entre les différents pouvoirs publics de l'entité II pour la répartition de l'effort pluriannuel de cette entité. En conséquence, la trajectoire retenue n'a qu'une valeur indicative. Cette absence d'approbation de la trajectoire du programme de stabilité va à l'encontre des recommandations formulées par la Commission en matière de coordination des politiques budgétaires des pouvoirs publics belges et fait également obstacle à la mise en œuvre de la surveillance, par le Conseil supérieur des finances, du respect des obligations budgétaires de ces mêmes pouvoirs.

Dans le cadre de sa mission légale, le Conseil supérieur des Finances (CSF) avait recommandé, dans son avis du 7 avril 2023, trois trajectoires budgétaires pour l'établissement du programme de stabilité 2023-2026. Chacune des trajectoires proposées impliquait un solde de financement de -2,9% du PIB et un solde structurel de -2,6 % du PIB en 2026 pour l'ensemble des pouvoirs publics. La première et la troisième trajectoire s'appuyaient sur les prévisions du BFP de février 2023 et la deuxième sur celles du comité de monitoring du 23 mars 2023. La troisième trajectoire était conçue pour permettre une stabilisation du taux d'endettement public en 2024 et supposait un effort structurel de 1,6% du PIB pour l'ensemble des pouvoirs publics.

Le solde structurel sert de base à la détermination de l'effort budgétaire que le gouvernement doit réaliser dans le cadre du programme de stabilité. Les commentaires qui suivent portent en conséquence sur ce solde en particulier.

Le CSF a indiqué que le choix de proposer trois trajectoires s'expliquait par l'écart exceptionnellement important entre les prévisions du BFP et celles du comité de monitoring (voir ci-dessus). À titre indicatif, il avait également mentionné les efforts structurels à réaliser en 2027 et 2028.

La trajectoire du programme de stabilité 2023-2026 déposé par la Belgique ne suit aucune des trajectoires recommandées par le CSF. L'avis du CSF n'a pas de valeur contraignante.

Le tableau ci-dessous reprend la répartition des efforts selon les trois premières trajectoires du CSF et selon le programme de stabilité.



Tableau – Soldes structurels repris dans l'avis du CSF et dans le programme de stabilité 2023-2026 (en % du PIB)

	2023	2024	2025	2026	2027*	2028*	2023-2026
Recommandations du CSF							
Trajectoire 1 (BFP)							
Entité I	-4,1%	-3,2%	-2,6%	-2,1%	-1,5%	-0,9%	2,0%
Entité II	-1,2%	-0,9%	-0,7%	-0,6%	-0,4%	-0,3%	0,6%
Trajectoire 2 (CoMo)							
Entité I	-2,7%	-2,2%	-1,9%	-1,7%	-1,4%	-1,2%	1,0%
Entité II	-1,6%	-1,3%	-1,1%	-1,0%	-0,8%	-0,7%	0,6%
Trajectoire 3 (BFP)							
Entité I	-4,1%	-2,7%	-2,1%	-2,0%	-1,6%	-1,1%	2,0%
Entité II	-1,2%	-0,8%	-0,6%	-0,6%	-0,4%	-0,3%	0,6%
Trajectoire du programme de stabilité							
Entité I	-2,8%	-2,7%	-2,2%	-2,1%			0,7%
Entité II	-1,8%	-1,1%	-0,8%	-0,6%			1,2%

* À titre indicatif.

Source : Avis du Conseil supérieur des Finances et Programme de stabilité de la Belgique 2023-2026

La Cour des comptes constate tout d'abord que l'objectif de solde structurel de l'entité I du programme de stabilité pour l'année 2024 (-2,7% du PIB) est inférieur à celui recommandé dans la deuxième trajectoire du CSF (-2,2%). Une différence équivalente est observée pour le solde de financement. Pour rappel, cette deuxième trajectoire s'appuyait sur les estimations du comité de monitoring du 23 mars 2023, lesquelles ont servi de base au gouvernement pour élaborer son budget. La Cour constate également que le solde structurel 2023 de l'entité II est beaucoup plus défavorable que ceux repris dans l'avis du CSF et que l'objectif 2026 retenu implique une amélioration structurelle de 0,7% du PIB en 2024.

Elle indique par ailleurs que l'amélioration du solde structurel de l'entité I en 2024 (0,1% du PIB) intègre l'effet favorable découlant du retrait des mesures de soutien en matière énergétique (0,5% du PIB). En effet, bien qu'ayant la nature de one-off, ces mesures sont reprises dans le calcul du solde structurel en vertu de la méthodologie européenne en vigueur.

3.3 Détermination de l'effort budgétaire de l'entité I

Les efforts nécessaires pour satisfaire aux objectifs d'amélioration structurelle de l'entité I ne se limitent pas à l'amélioration de ce solde d'ici 2026 telle que mentionnée dans le programme de stabilité (0,7% du PIB). En effet, à politique inchangée et après conclave, ce solde structurel se dégrade spontanément, en raison essentiellement de l'évolution des dépenses de prestations sociales et des charges d'intérêt (voir plus haut). Cette évolution nécessite un effort compensatoire qui s'ajoute à l'amélioration proprement dite de ce solde.

Tableau – Origine de l'effort à fournir par l'entité I (2024-2026) (en % du PIB)

	2024	2025	2026	2023-2026
Dégradation spontanée	0,1%	0,3%	0,6%	1,1% ¹⁶
Amélioration nominale du solde structurel	0,1%	0,5%	0,1%	0,7%
Effort budgétaire requis pour atteindre cette amélioration	0,2%	0,8%	0,8%	1,8%

Source : Exposé général

Comme l'indique le tableau ci-dessus, le solde structurel de l'entité I se dégrade à politique inchangée d'environ 1,1% du PIB entre 2023 et 2026 (1,5% hors retrait des mesures liées à la crise énergétique). L'exposé général indique qu'après prise en compte de cet effort compensatoire, l'effort structurel globalement requis s'élèvera à 0,2% du PIB en 2024 (1,2 milliard d'euros), 0,8% en 2025 (5,0 milliards d'euros) et 0,8% en 2026 (5,1 milliards d'euros), soit un effort global de quelque 11,3 milliards d'euros.

À titre indicatif, le CSF a également mentionné que les efforts devraient être poursuivis au-delà de 2026. Pour l'entité I, les efforts cumulatifs requis pour 2027 et 2028 sont estimés, selon la première trajectoire, à 1,8% du PIB (12,0 milliards d'euros) et à 1,4% de celui-ci (9,4 milliards d'euros) selon la seconde trajectoire. En raison de la dégradation spontanée des finances de l'entité I, l'amélioration du solde structurel au cours de ces deux années se limiterait cependant, selon la trajectoire retenue, à respectivement 1,2% et 0,5% du PIB.

4. Implications à long terme de la nouvelle gouvernance budgétaire européenne (2024-2030)

À la demande du ministre des Finances, le BFP a réalisé en janvier 2023 une étude sur les implications pour la Belgique de la nouvelle gouvernance budgétaire européenne¹⁷.

Cette étude, qui n'a qu'un caractère indicatif, évalue le total des efforts à fournir pour satisfaire à long terme à cette nouvelle réglementation. Les données qui y sont reprises s'appliquent à l'ensemble des pouvoirs publics (entités I et II).

S'appuyant sur les perspectives macro-économiques de juin 2022, le BFP a estimé que pour satisfaire dans un délai de 7 ans à l'objectif de soutenabilité à long terme de la dette publique et maintenir durablement par la suite le solde de financement en dessous de 3% du PIB, des efforts équivalents à 5% du PIB (32,3 milliards d'euros) seront nécessaires d'ici 2030, soit un effort cumulatif annuel moyen de 4,6 milliards d'euros. Ces efforts prennent en compte à la fois l'amélioration nominale du solde structurel (3,4% du PIB) et la dégradation spontanée des finances publiques (1,6% du PIB).

Pour autant que cet effort soit réalisé, aucun effort supplémentaire ne serait nécessaire au-delà de l'année 2030.

¹⁶ Pourcentage arrondi.

¹⁷ Ces perspectives ont depuis été revues. Le solde structurel de l'ensemble des pouvoirs publics retenu pour 2023 (-4,2% du PIB) notamment y est plus favorable que celui retenu dans le programme de stabilité (-4,6%).



L'avis du BFP contient également une perspective « dynamique » qui prend en compte les effets-retour négatifs découlant de la mise en œuvre d'une politique budgétaire permettant d'atteindre l'objectif d'assainissement indiqué ci-dessus. Selon le BFP, la prise en compte de ces effets-retour négatifs pourrait réduire l'amélioration du solde de financement de 1% du PIB (7,2 milliards) au bout de la période de 7 ans. Le BFP n'exclut pas toutefois que ces effets se résorbent spontanément à très long terme (2037), ou par la mise en place de réformes structurelles compensatrices.

Le SPF Bosa a indiqué à la Cour des comptes qu'à l'instar des précédents programmes, le programme de stabilité 2023-2026 a été établi sur la base des perspectives macro-économiques à politique inchangée et qu'il ne prend donc pas en compte l'influence de ces effets-retour.

5. Modalités d'examen du programme de stabilité 2023-2026 par la Commission européenne

Il appartiendra à la Commission européenne de déterminer si la trajectoire d'assainissement budgétaire présentée par la Belgique répond effectivement à l'objectif général de viabilité à long terme des finances publiques. La Commission a indiqué à ce sujet qu'elle n'examinerait pas la conformité des trajectoires d'ajustement budgétaire de manière mécanique mais qu'elle tiendrait compte du caractère soutenable et réaliste de la trajectoire retenue et plus particulièrement du risque économique qui découlerait d'un assainissement trop rigoureux.

Conformément à la communication de la Commission du 20 novembre 2022, l'appréciation générale de celle-ci devrait en outre mieux tenir compte que par le passé des particularités nationales et sera autant que possible concertée avec les représentants des États membres.

La Commission accordera également une plus grande importance aux critères qualitatifs, et plus particulièrement à l'état d'avancement de projets de réformes structurelles, à la mise en œuvre d'une politique d'investissement conforme aux objectifs européens, à l'utilisation des moyens disponibles auprès du FRR, ainsi qu'à l'organisation des spending reviews¹⁸. Enfin, la manière dont les autorités nationales satisferont aux recommandations émises par la Commission dans sa procédure d'évaluation des déséquilibres macro-économiques sera mieux intégrée dans son évaluation¹⁹. En outre, pour permettre une transition efficace vers le nouveau cadre budgétaire, elle prendra en compte certains éléments de cette réforme.

La Cour des comptes rappelle enfin que la clause générale de sauvegarde sera désactivée l'année prochaine mais qu'à titre transitoire, aucune décision de placer un État membre sous la procédure de déficit excessif ne sera prise lors du prochain Semestre européen. Une telle décision pourra cependant être prise à l'occasion du Semestre européen du printemps 2024. Pour fixer son opinion, la Commission s'appuiera alors sur les résultats budgétaires constatés à l'issue de l'année 2023.

¹⁸ Pour un aperçu des spending reviews déjà réalisés, voir : <https://bosa.belgium.be/fr/themes/budget-et-comptabilite/le-budget-federal/chiffres-et-analyse>.

¹⁹ Voir, pour un aperçu plus complet de ces divers éléments d'appréciation : European Commission, « Quarterly Report on the Euro Area », vol. 21, n°4, ISSN 2443-8014 (online)

6. Aperçu des mesures conclaves pour 2024

6.1 Aperçu général

Selon l'exposé général, le solde de financement de l'entité I passera, après adoption des mesures décidées en conclave de -20,0 milliards d'euros (3,5% du PIB) en 2023 à -19,2 milliards (3,2% du PIB) en 2024, soit une amélioration de 720 millions d'euros.

L'exposé général indique également que les mesures discrétionnaires prises en conseil des ministres du 30 mars 2023 permettraient d'améliorer ce solde de 1,2 milliard d'euros (0,2% du PIB) en 2024. Après prise en compte de ces mesures, et selon les objectifs fixés par le gouvernement dans le programme de stabilité (3,0% du PIB), l'effort résiduel à fournir pour le budget 2024 s'élèvera à environ 1,2 milliard d'euros.

Tableau – Effet sur le solde de financement 2024 des mesures adoptées en conclave (en millions d'euros)²⁰

Nature	Montant
Limitation de la quatrième tranche	357
Pilier II	334
Autres recettes fiscales structurelles	161
Limitation des dépenses d'administration	151
Autres mesures et corrections techniques	161
Total	1.164

Source: Exposé général

Les principales mesures adoptées se rapportent à la limitation de l'augmentation de la quatrième tranche de revalorisation des revenus modestes (357 millions d'euros), à la mise en œuvre de la taxe sur les multinationales et les grands groupes nationaux (pilier II, 334 millions d'euros), à de nouvelles recettes fiscales (161 millions d'euros), aux effets-retour en matière de remise à l'emploi (90 millions d'euros) et en matière d'efficience des services publics (65 millions d'euros). Comme en 2023, l'accélération de la constitution du système de garantie des dépôts bancaires (69 millions d'euros) ne constitue qu'une modification du calendrier de perception et ne modifie donc pas la trajectoire pluriannuelle à moyen terme.

Des économies supplémentaires seront également opérées en 2024 sur les dépenses primaires. Elles prendront la forme d'une limitation de l'indexation des crédits de fonctionnement et d'investissement (85 millions d'euros) et d'une hausse supplémentaire de la sous-utilisation des crédits (66 millions d'euros).

Par ailleurs, l'exposé général ne fait pas état de l'intention du gouvernement d'inscrire en 2024 un crédit provisionnel pour la couverture des dépenses liées à la guerre en Ukraine. Le gouvernement a toutefois indiqué que le produit de l'impôt des sociétés sur les intérêts des biens russes gelés serait utilisé pour couvrir ces dépenses éventuelles.

²⁰ Hors provision Ukraine et ISoc dû en 2024 sur les intérêts des biens gelés



Indépendamment de ce qui précède, la Cour des comptes rappelle que l'inscription en 2023 d'une dépense de 170 millions d'euros pour les frais de vaccination a été compensée budgétairement par l'inscription d'une recette équivalente en provenance des entités fédérées, et ce bien qu'aucun accord n'ait été conclu entre les pouvoirs publics concernés. Elle constate que le gouvernement n'a pas prévu de crédits à cet effet en 2024.

L'accord de gouvernement prévoyait enfin que d'ici la fin de la législature, une taxe annuelle serait perçue sur les entreprises numériques. L'exposé général ne contient pas d'information et aucune décision n'a été prise à ce sujet lors du dernier conclave budgétaire. Le SPF Bosa a toutefois indiqué à la Cour des comptes que le produit attendu de cette taxe en 2024 (100 millions d'euros) et au-delà a été pris en compte pour la détermination de la trajectoire pluriannuelle.

6.2 Mesures fiscales

Lors du conclave budgétaire de mars 2023, le gouvernement a pris une série de mesures ayant une incidence sur les recettes budgétaires de 2024. La Cour des comptes a examiné les estimations qu'elle a reçues mais n'est pas en mesure de s'exprimer quant à leur exactitude. Les propositions de loi et/ou les modalités ne sont pas encore connues dans de nombreux cas.

La Cour formule néanmoins un commentaire au sujet du Pilier II étant donné que la directive européenne ad hoc est déjà entrée en vigueur et que cette mesure suscite un intérêt au niveau international.

Pilier II (+334 millions d'euros)

Le gouvernement prévoit à partir de 2024 une recette de 634 millions d'euros provenant d'une imposition minimale mondiale pour les groupes d'entreprises multinationales et les groupes nationaux de grande envergure. La Belgique doit transposer la directive 2022/2523 relative à cet impôt minimum mondial dans la législation nationale pour le 31 décembre 2023 au plus tard.

La directive prévoit des impôts complémentaires sur les entités du groupe faiblement imposées²¹ de façon que le taux d'imposition effectif s'élève à au moins 15 % par juridiction²². Les entités constitutives qui relèvent du champ d'application sont celles qui, dans le cadre de leur entité mère ultime, affichent un chiffre d'affaires consolidé de 750 millions d'euros pendant au moins deux des quatre années fiscales antérieures²³.

Le gouvernement avait déjà décidé lors du conclave budgétaire d'octobre 2022 d'inscrire une recette de 300 millions d'euros (IIR) au budget 2024. Il a majoré ce montant de 334 millions d'euros lors du dernier conclave en instaurant un QDMTT en complément. Les recettes nettes estimées grimpent ainsi à 634 millions d'euros.

Dans son estimation du QDMTT, le SPF Finances tient compte des recettes potentielles qu'un tel impôt aurait produites pour les années 2016 à 2019. Il établit sur cette base la moyenne du nombre d'entités rentrant dans le champ d'application de cet impôt et de leur impôt complémentaire

²¹ Il peut s'agir d'entités mères, comme de filiales ou d'établissements stables de ces entités. Peu importe qu'ils soient d'origine belge. Il suffit d'être actif en Belgique.

²² Il s'agit d'une agrégation par juridiction dénommée *jurisdictional blending*.

²³ Les entités constitutives faiblement imposées peuvent être soumises à trois types d'impôts : un impôt national complémentaire qualifié (QDMTT, *qualified domestic top-up tax*), un impôt complémentaire en vertu de la règle d'inclusion du revenu (IIR, *income inclusion rule*) ou un impôt complémentaire conformément à la règle relative aux bénéfices insuffisamment imposés (UTPR, *undertaxed profits rule*) dans cet ordre.



simulé. Contrairement à la façon dont il a procédé pour le QDMTT, le SPF Finances a calculé les recettes de l'IIR d'après la seule année 2018 et non des moyennes des années 2016 à 2019. Il a agi de la sorte parce qu'il ne disposait pas des données nécessaires contenues dans les déclarations pays par pays (*country-by-country-reporting*) pour les années 2016, 2017 et 2019. Les recettes totales estimées de 634 millions d'euros sont la somme des recettes du QDMTT et de l'IIR. Ainsi, le QDMTT a été estimé à partir de moyennes sur quatre ans et l'IIR sur la base d'une seule année.

Le Pilier II est neuf et complexe, si bien qu'il est difficile de prévoir les effets de comportement des groupes et des juridictions. Il se peut ainsi que la concurrence (fiscale) entre les différentes juridictions évolue ou que les grands groupes en quête de la voie la moins imposée trouvent des solutions créatives. Eu égard à la multiplicité des facteurs et au caractère difficilement prévisible des éventuels effets de comportement, le SPF Finances n'en a pas tenu compte dans son estimation.

En raison des effets de comportements potentiels impossible à prévoir et du manque de cohérence dans le calcul du QDMTT et de l'IIR, la Cour des comptes est d'avis que les recettes estimées sont probablement trop élevées.

6.3 Mesures sociales

6.3.1 Recettes

Plan zéro coti (+48 millions d'euros en 2024)

Depuis 2022, la réduction des cotisations patronales pour le premier engagement est plafonnée à 4.000 euros par trimestre de manière illimitée. À partir de 2024, le conseil des ministres prévoit de réduire ce seuil à 3.100 euros, tant pour les salariés qui sont déjà dans le dispositif avant 2024 que pour les nouveaux engagements. L'ONSS estime que la réduction totale annuelle évoluerait de 550,8 millions d'euros à 525,6 millions d'euros, soit une économie de 25,1 millions d'euros. Son estimation de ces recettes se base sur le nombre moyen d'employeurs ayant recours à cette mesure au 31 mars 2023 (64.433 employeurs).

Depuis 2016, les 4^e, 5^e et 6^e engagements bénéficient d'une réduction des cotisations patronales à hauteur de 1.050 euros par trimestre pendant maximum neuf trimestres, et de 450 euros pendant maximum quatre trimestres suivants²⁴. À partir de 2024, le conseil des ministres prévoit de mettre un terme à cette mesure. Les salariés qui seront déjà dans le dispositif avant 2024 pourront en bénéficier jusqu'au terme. L'ONSS estime que cette mesure générera une économie annuelle de 22,9 millions d'euros.

La Cour des comptes n'a pas reçu d'information concernant les éventuels effets retours négatifs.

6.3.2 Dépenses

Non relèvement des minima de chômage (-45 millions d'euros en 2024)

En 2020, le conseil des ministres avait décidé l'augmentation des minima pour les bénéficiaires d'allocations de chômage complet. Ces allocations devaient être revalorisées annuellement de 1,125% au cours de la période 2021 à 2024. L'Onem avait estimé l'incidence cumulée de cette mesure à 134 millions d'euros d'ici 2024 dont 30 millions complémentaires pour l'exercice 2024.

Lors de la confection du budget ajusté 2023, le conseil des ministres a décidé du non relèvement des minima des allocations de chômage complet pour l'exercice 2024. L'actualisation des

²⁴ Dans un délai de 20 trimestres à partir du trimestre de l'engagement du salarié.



paramètres économiques utilisés en 2020 porte le montant de cette moindre dépense à 45 millions d'euros. Ce montant brut ne tient pas compte des éventuels effets sur les recettes fiscales et sociales.

Modification de la base de calcul des allocations de chômage temporaire (-33,8 millions d'euros en 2024)

Le conseil des ministres du 31 mars 2023 a décidé de modifier le calcul des allocations de chômage temporaire, sauf pour les cas de force majeure, à partir du 1^{er} janvier 2024. Actuellement, le calcul des indemnités correspond à 65% de la rémunération (éventuellement plafonnée), il est prévu de ramener ce taux à 60%, à partir de 2024. Un supplément additionnel à charge de l'employeur serait également introduit pour les bas et moyens salaires afin d'éviter une perte de revenu. La diminution de dépenses est estimée à 33,8 millions d'euros.

Accord de gestion étendu Onem (+ 10 millions d'euros pour 2023 et 2024)

Le conseil des ministres a notifié l'attribution d'un montant annuel de 10 millions d'euros au titre d'intervention dans les frais d'administration des organismes de paiement pour les exercices 2023 et 2024. Les modalités et conditions pour indemniser les frais d'administration des organismes de paiement sont régies par l'arrêté royal du 16 septembre 1991. L'indemnisation est fixée en appliquant une formule qui diffère selon que le nombre de dossiers de chômage introduit au cours de l'exercice diminue ou augmente par rapport à l'année de base 1991.

Le montant complémentaire s'explique par l'adaptation des coefficients de la formule de calcul des frais d'administration. Suivant cette adaptation, le montant dévolu aux organismes de paiement privés passerait de 151 à 161 millions d'euros pour 2023 et de 155 à 165 millions pour 2024. Les montants attribués à la Capac resteraient inchangés, soit respectivement 53 et 51 millions. Le projet de modification de l'arrêté a été soumis au comité de gestion de l'Onem le 25 avril 2023.

Mesures diverses dans le domaine du chômage

Le conseil des ministres du 31 mars 2023 a pris des mesures devant aboutir à une incidence positive sur le marché du travail et diminuer le nombre de chômeurs de 1.500 unités. L'économie annuelle, liée à la réduction des dépenses de chômage pour 1.500 unités, est estimée à 21 millions d'euros²⁵. Par ailleurs, l'effet retour de ces emplois a également été fixé à 21 millions d'euros annuels, se répartissant entre les recettes fiscales (IPP principalement pour 8,9 millions d'euros) et sociales (cotisations patronales et personnelles pour 12,1 millions d'euros). Sur la base des informations disponibles, l'effet-retour fiscal de 8,9 millions d'euros semble toutefois surévalué. La Cour des comptes n'a, cependant, pu obtenir un détail précis de cette évaluation.

Les mesures envisagées sont les suivantes :

- Les chômeurs ayant atteint l'âge de 50 ans peuvent refuser un emploi et maintenir leurs droits aux allocations de chômage pour autant que l'emploi refusé rencontre les critères énumérés par la loi. Le conseil des ministres a décidé que ces dispositions seraient uniquement applicables aux chômeurs ayant atteint 55 ans à partir du 1^{er} janvier 2024.

²⁵ L'impact budgétaire de 21 millions d'euros tient compte d'un volume de 1.500 allocataires en chômage complet et d'une indemnité quotidienne de 44,73 euros, pour 313 jours de chômage en moyenne annuelle.

- Les conditions de suivi et d'évaluation des démarches de recherche d'emploi des chômeurs seront durcies.

Au-delà des modifications réglementaires, ces adaptations nécessiteront également une concertation avec les entités régionales pour la mise en œuvre de ces mesures. Celle-ci sera menée lors de la prochaine conférence interministérielle en juin 2023. Par ailleurs, la Cour des comptes n'a pas obtenu la répartition de leur impact sur le marché du travail.

Non-augmentation des minima dans l'assurance indemnités (-55 millions d'euros en 2024)

Le gouvernement a décidé, en octobre 2020, de lier les indemnités d'incapacité de travail primaire dans le régime des travailleurs salariés à un minimum qui serait garanti dès le premier jour d'incapacité de travail (ou dès le premier jour suivant la période au cours de laquelle un salaire garanti est dû). Le relèvement de ce minimum devait être étalé sur quatre ans, la dernière augmentation devant avoir lieu le 1^{er} janvier 2024. La décision du gouvernement de supprimer cette dernière phase entraînera, d'après l'Inami, une économie de 55 millions d'euros. Ce montant ne tient pas compte des éventuels effets retour, au niveau des cotisations de sécurité sociale et des recettes fiscales.

Non-augmentation d'un certain nombre de minima dans le régime des pensions (-168 millions d'euros en 2024)

Le gouvernement a décidé en octobre 2020 de relever progressivement les pensions minimums garanties dans tous les régimes entre 2021 et 2024. Le plafond de calcul des pensions des travailleurs salariés et indépendants ainsi que les seuils en-dessous desquels aucune cotisation pour l'assurance maladie (cotisation AMI) n'est due ont été également adaptés. Le gouvernement a décidé de ne pas mettre en œuvre intégralement la dernière phase de l'adaptation (prévue pour le 1^{er} janvier 2024). D'après le SFP, cette décision devrait permettre d'économiser 168 millions d'euros (par rapport au coût supplémentaire de 706,1 millions d'euros prévus lors de l'introduction de la mesure)²⁶.

Tableau – Économies prévues dans les pensions en 2024 (en millions d'euros)

	Minima	Plafond de calcul	Cotisation AMI
Pensions des salariés	88,2	3,9	
Pensions des indépendants	34,0	0,1	
Pensions publiques	3,8	-	
Total	126,0	4,0	38,0

Source : SFP

Cette économie est un montant brut, qui ne tient pas compte des éventuels effets négatifs (cotisations de sécurité sociale et recettes fiscales).

²⁶ En octobre 2020, le gouvernement a estimé le coût de la dernière phase de l'augmentation à 656,6 millions d'euros pour la pension minimum garantie (montant brut, sans effet retour), à 4,5 millions d'euros pour l'adaptation du plafond de calcul et à 45 millions d'euros pour l'adaptation des seuils de la cotisation AMI.

*Pension pour maladie des fonctionnaires (-14,2 millions d'euros en 2024)*

Les fonctionnaires qui sont malades pendant une longue période sont souvent admis à la retraite anticipée (« pension pour maladie ») lorsqu'ils ont épuisé tous leurs jours de congé de maladie. Grâce à une politique adaptée, le gouvernement souhaite miser sur un meilleur accompagnement pour le retour au travail des fonctionnaires malades de longue durée afin de lutter contre les départs anticipés du marché du travail. Cette mesure devrait conduire en 2024 à une économie nette de 14,2 millions d'euros, soit une diminution des dépenses de pensions de 18,2 millions d'euros, tempérée par une augmentation des coûts de 4 millions d'euros pour la mise en œuvre du nouveau système. L'économie pour les années suivantes n'a pas encore été estimée.

La mesure s'applique uniquement aux nouveaux ayants droit. L'estimation de l'économie repose sur l'hypothèse que l'afflux diminuera de 10 % en 2024 grâce aux mesures favorisant le retour au travail (2.500 personnes par an, au lieu de 2.800 personnes sans les mesures).

La réforme des pensions pour maladie des fonctionnaires ne devrait pas entraîner d'augmentation des indemnités d'incapacité de travail pour l'Inami. D'après les informations transmises par le SFP, seul le caractère définitif de la pension pour maladie serait appelé à disparaître. Les fonctionnaires perdraient ainsi cette pension dès lors que le service médical ne les estimerait plus en incapacité de travail.

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 153,6 milliards d'euros, soit une augmentation de 2,4% par rapport aux estimations initiales. Ce montant ne reprend pas les additionnels communaux à l'IPP, dont l'estimation n'est pas mentionnée dans l'exposé général, mais bien les autres recettes perçues pour compte de tiers.

Les recettes sont principalement composées de recettes fiscales, en hausse de 1,5% par rapport aux estimations initiales. Cette augmentation sera plus amplement commentée aux points suivants.

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

	Initial 2023	Ajusté 2023	Différence
Recettes fiscales	142.133	144.281	+2.148
Recettes non fiscales	7.882	9.349	+1.467
Recettes totales	150.015	153.630	+3.615
Transferts Union européenne	4.034	4.215	+181
Transferts régions et communautés	56.578	56.654	+76
Transferts sécurité sociale	22.981	22.996	+15
Transferts divers	1.609	1.546	-63
Total des transferts	85.202	85.411	+209
Budget des voies et moyens	64.813	68.217	+3.404
<i>(Pourcentage des voies et moyens)</i>	<i>(43,2%)</i>	<i>(44,4%)</i>	

Source : Exposé général et Cour des comptes

Hors crédits inscrits dans le budget général des dépenses, les transferts vers d'autres pouvoirs publics atteignent 85,4 milliards d'euros, en augmentation de 0,2% par rapport aux estimations initiales. Ils portent quasi exclusivement sur les recettes fiscales, seul un montant de 17 millions d'euros de recettes non fiscales est transféré aux régions. Ces transferts s'élèvent à 55,6% des recettes totales.



Les recettes à inscrire au budget des voies et moyens sont estimées à 68,2 milliards d'euros, en augmentation de 5% par rapport aux chiffres retenus initialement.

2 Recettes fiscales

2.1 Évolution des recettes de caisse

Les recettes en base caisse pour 2023 sont à présent estimées à 144.280,5 millions d'euros, soit une augmentation de 2.147,6 millions d'euros (+1,5 %) par rapport aux recettes estimées dans le budget initial 2023. Le SPF Finances s'attend à des recettes plus élevées dans toutes les catégories d'impôts, à l'exception des recettes de TVA (-1.870,3 millions d'euros).

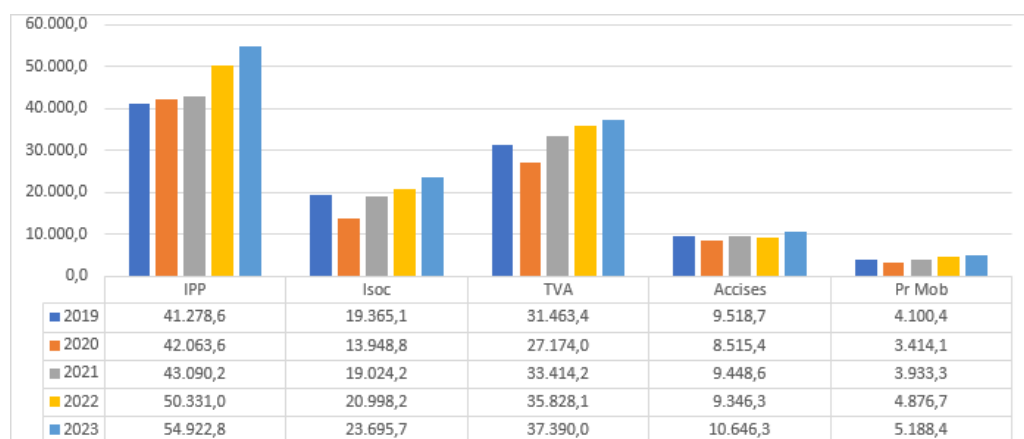
Pour déterminer les recettes de caisse, le SPF Finances (plus particulièrement l'Administration générale de l'expertise et du support stratégiques – AGESS) estime d'abord les recettes fiscales selon le SEC. Il les transpose ensuite en recettes de caisse en appliquant les « corrections de caisse » nécessaires. Celles-ci (-4.765,4 millions d'euros) concernent principalement les recettes du précompte professionnel (estimées en 2023 à un montant inférieur de 4.529,9 millions d'euros par rapport aux recettes SEC).

Les recettes de caisse 2023 sont supérieures de 10.250,8 millions d'euros (+7,6 %) aux recettes réalisées de 2022 (134.029,6 millions d'euros), en raison principalement de la forte augmentation du précompte professionnel (+5.338,6 millions d'euros) et des versements anticipés (+2.067,2 millions d'euros).

En raison du report de deux mois du paiement du précompte professionnel sur les salaires de novembre 2022 (mesure énergétique), un montant de 535,5 millions d'euros de recettes de caisse a été reporté de décembre 2022 à janvier et février 2023. Les autres reports de paiement dans le cadre de cette mesure énergétique (précompte professionnel sur les salaires de décembre et rôles de l'exercice d'imposition 2022) n'ont aucune incidence sur les recettes de caisse de 2022.

Le graphique ci-après montre que les recettes 2023 des principales catégories d'impôts suivent la tendance à la hausse des années précédentes.

Graphique : Évolution des principales catégories d'impôts au cours de la période 2019-2023 (en millions d'euros)



Source : exposé général et Cour des comptes



2.2 Estimation de base par le SPF Finances

Dans sa note du 8 mars 2023²⁷, le SPF Finances commente l'estimation des recettes fiscales en base SEC pour 2023. Il les estime à 148.103,3 millions d'euros, soit 1.217,8 millions d'euros (+0,8 %) de plus que dans le budget initial 2023.

Tableau - Recettes SEC 2022 et 2023

	2022	2023
Budget initial 2023	138.454,4	147.828,1
Contrôle budgétaire 2023	140.344,9	148.103,3
Écart	+1.890,5	+275,2

Source : note du SPF Finances

Généralités

Pour effectuer cette estimation, le SPF Finances se fonde sur les recettes SEC probables de 2022²⁸, soit 140.344,9 millions d'euros. L'augmentation des recettes par rapport à l'estimation reprise dans le budget initial (+1.890,5 millions d'euros) peut être attribuée, d'une part, à la hausse des versements anticipés (+1.141,5 millions d'euros) et des rôles (+1.437,4 millions d'euros à l'impôt des personnes physiques et +382,9 millions d'euros à l'impôt des sociétés) et, d'autre part, à la baisse des recettes de TVA (-1.036,5 millions d'euros).

La réglementation SEC prescrit que les recettes fiscales doivent être rattachées à la période d'imposition. Le SPF Finances a dès lors neutralisé l'incidence du report de paiement du précompte professionnel des mois de novembre et décembre 2022 et des rôles à l'impôt des personnes physiques et l'impôt des sociétés pour l'exercice d'imposition 2022 accordé à la suite de la crise énergétique. Il a estimé l'incidence à 3.582,50 millions d'euros lors du contrôle budgétaire.

Le SPF Finances a ensuite adapté la base de départ pour 2023 par le biais de corrections techniques et de glissements pour neutraliser l'incidence des mesures temporaires ou des recettes exceptionnelles qui ont influencé les recettes de 2022 (2.405,2 millions d'euros – voir l'exposé général, tableau 3, p. 91).

Pour estimer les recettes 2023, il a utilisé par après un modèle macroéconomique désagrégé pour les principales catégories de recettes (impôt des personnes physiques, impôt des sociétés, TVA, accises et précompte mobilier), en tenant compte des paramètres du budget économique du BFP²⁹. Les autres recettes sont estimées par les administrations fiscales compétentes.

²⁷ Note du service d'études du SPF Finances, référence ESS/2023-0024-01 du 8 mars 2023.

²⁸ Les résultats SEC définitifs n'ont été disponibles qu'après l'estimation (en février T+1) et s'élèvent à 140.192,7 millions d'euros, soit 152,2 millions d'euros de moins que l'estimation, en raison de recettes inférieures au niveau des rôles (-78,1 millions d'euros à l'impôt des sociétés, -82,2 millions d'euros à l'impôt des personnes physiques et +11 millions d'euros à l'impôt des non-résidents) et des droits de succession (-3,1 millions d'euros).

²⁹ Budget économique, février 2023, Bureau fédéral du plan.



Incidence complémentaire des mesures et corrections techniques

Pour déterminer les recettes fiscales totales, le SPF Finances ajoute encore l'incidence complémentaire des mesures fiscales déjà décidées (-801,5 millions d'euros) et un certain nombre de corrections techniques (245,1 millions d'euros – voir l'exposé général, tableau 3, p. 91). Celles-ci sont examinées plus en détail au point 2.4.1.

Adaptation du comité de monitoring

Enfin, le comité de monitoring a annulé une provision de 161 millions d'euros que le SPF Finances avait prévue en 2023 pour les remboursements afférents à la taxe bancaire à la suite de l'arrêt n°136/2022 de la Cour constitutionnelle du 27 octobre 2022. Conformément à la réglementation SEC, ces remboursements doivent être rattachés à 2022, l'année de la condamnation définitive. Le SPF Finances indique que le montant effectivement remboursé sera moins élevé. En effet, une partie des demandes s'avère injustifiée et n'entre pas en considération pour un remboursement. Le SPF Finances avait déjà remboursé 127 millions d'euros fin avril. Entre-temps, d'autres institutions bancaires, qui n'étaient pas parties à la cause dans l'arrêt précité et pouvaient encore tenter un recours en annulation, ont réclamé un remboursement supplémentaire de 23 millions d'euros.

Le total des recettes SEC pour 2023 s'élève ainsi à 148.264,2 millions d'euros.

Observations et commentaires supplémentaires de la Cour des comptes

En ce qui concerne l'estimation de base des recettes de 2023, la Cour des comptes formule un certain nombre d'observations susceptibles d'influencer les estimations négativement (surestimation des corrections techniques des mesures sur l'énergie et taux de perception plus élevé des rôles à l'impôt des personnes physiques) ou positivement (correction du report de paiement du précompte professionnel, diminution exceptionnelle des recettes de TVA, sous-estimation des recettes du droit d'accise spécial sur l'énergie). Dans certains cas, il s'agit d'un glissement de recettes vers des années ultérieures :

1) Corrections techniques concernant les mesures énergétiques 2022

Les corrections techniques pour les mesures énergétiques (2.451,7 millions d'euros) n'ont pas été revues et sont surestimées en ce qui concerne la baisse de la TVA sur l'électricité et le gaz et la diminution des accises sur l'essence. Par conséquent, les bases de calcul des recettes estimées de TVA et d'accises pour 2023 sont trop élevées, de sorte que les recettes 2023 sont surestimées.

Dans ses rapports précédents, la Cour des comptes avait déjà attiré l'attention à plusieurs reprises sur la surestimation du coût de la baisse de la TVA sur l'électricité (992,7 millions d'euros) et le gaz (610,1 millions d'euros) parce qu'il n'avait pas été tenu suffisamment compte des contrats fixes encore en vigueur. Étant donné que, dans le cadre de ces contrats, la consommation de 2022 a encore été facturée aux anciens tarifs, la forte augmentation des prix de l'énergie n'a eu aucune incidence budgétaire pour ces consommateurs. La Cour renvoie à l'étude récente de l'Université de Gand³⁰ et à une analyse de la BNB³¹, qui concluent que la croissance réelle des dépenses des ménages a été surestimée parce que les indices de prix publiés tiennent uniquement compte de l'augmentation rapide des prix des nouveaux contrats. L'Université de Gand table sur une

³⁰ Université de Gand, *Gentse Economische inzichten*, numéro 9, 31 mars 2023 – "Hoezo energiecrisis ? Analyse van de energiefactuur van 930 000 gezinnen".

³¹ <https://www.nbb.be/fr/blog/prix-de-lenergie-et-inflation-pas-si-simple> - 18 novembre 2022.



augmentation moyenne de la facture énergétique de 17 % en 2022 par rapport à 2018. Or, l'estimation du SPF Finances partait d'une augmentation de 70,61 % pour l'électricité et de 166,9 % pour le gaz. L'incidence mentionnée pour 2022 (992,7 millions d'euros pour l'électricité et 610,1 millions d'euros pour le gaz) est donc surestimée.

Pour ce qui est de la réduction des accises sur l'essence et le diesel, la correction technique (793,8 millions d'euros, dont 300,6 millions d'euros pour l'essence) ne tient pas compte des différentes augmentations du taux d'accises sur l'essence en raison de l'entrée en vigueur du système de cliquet à partir du 9 septembre 2022. Le taux d'accises a retrouvé le 17 novembre 2022 le niveau d'avant la réduction, de sorte qu'il n'y avait plus d'incidence négative sur ces recettes.

2) *Correction technique pour la réforme du précompte professionnel pour 2023*

Le SPF Finances réduit l'impact budgétaire négatif de la réforme du précompte professionnel de 45,6 millions d'euros à -358,9 millions d'euros (-572,4 millions d'euros de précompte professionnel +213,5 millions d'euros d'enrôlement année fiscale 2023).

Il a réestimé l'impact de cette réforme pour les années 2023 et 2024 en tenant compte, suite à la forte inflation en 2022, de l'indexation élevée de la quotité exonérée et des barèmes fiscaux à partir du 1^{er} janvier 2023 de 9,35 %. Ainsi, le précompte professionnel diminue de 102 millions d'euros.

Cette diminution a toutefois été compensée par une réforme complémentaire du précompte professionnel (suppression du calcul basé sur les barèmes) ayant une incidence positive de 147,6 millions d'euros.

L'impact net de ces deux réformes diminue dès lors de 45,6 millions d'euros (-102 millions d'euros + 147,6 millions d'euros).

D'après les estimations actuelles, ces réformes entraîneront fin 2024 un glissement total de 1.613,4 millions d'euros du précompte professionnel vers les rôles. Cela signifie que les remboursements du SPF Finances au niveau des rôles à l'impôt des personnes physiques seront moins élevés.

3) *Report de paiement du précompte professionnel*

D'après les données plus récentes, l'incidence du report de paiement du précompte professionnel (mesure énergétique – voir ci-avant) s'avère supérieure de 662,3 millions d'euros à celle estimée initialement (1.573,2 millions d'euros au lieu de 910,9 millions d'euros). Les recettes du précompte professionnel pour 2023 sont dès lors sous-estimées (base de départ trop basse pour 2023). Étant donné que le produit de l'impôt des personnes physiques ne change pas dans l'ensemble pour 2023³², cet effet ne sera compensé au niveau des rôles à l'impôt des personnes physiques qu'en 2024 et 2025.

L'incidence définitive du report de paiement sur les rôles de l'exercice d'imposition 2022 ne sera connue qu'en juin 2023.

4) *Rôles à l'impôt des personnes physiques*

Le SPF Finances relève l'estimation des rôles à l'impôt des personnes physiques de 34,3 millions d'euros par rapport au budget initial (-5.105,8 millions d'euros au lieu de

³² Le SPF Finances estime l'impôt des personnes physiques par exercice d'imposition et estime ensuite la part du précompte professionnel, des versements anticipés et des rôles. Il estime le produit total de l'impôt des personnes physiques, du précompte professionnel et des versements anticipés séparément. Les rôles correspondent donc au solde de ces facteurs. Si le précompte professionnel change, seul le solde des rôles sera donc différent.



-5.140,1 millions d'euros). La Cour des comptes souligne que, malgré cette légère adaptation, les rôles comprennent un glissement important entre années budgétaires. Alors que, lors de la confection du budget initial, le SPF Finances avait présumé que la totalité du montant estimé des rôles pour l'exercice d'imposition 2022 serait réalisée au cours de l'année budgétaire 2022. Or, il a constaté lors du contrôle budgétaire que seulement 75,9 % des déclarations (-3.766,7 millions d'euros) ont été enrôlés en 2022. Cela signifie que le solde du total des rôles (-1.196 millions d'euros) ne sera repris qu'au cours de l'année budgétaire 2023. Comme le SPF Finances applique le même taux (le plus récent) de perception³³ pour l'estimation des rôles de l'exercice d'imposition 2023, un montant de -1.305,6 millions d'euros (24,1 % de -5.417,4 millions d'euros) a été reporté à 2024. Le faible taux de perception est étonnant, parce qu'il avait systématiquement augmenté au cours de la période 2017-2021 de 61 % à 112 %³⁴ en raison d'un enrôlement de plus en plus rapide.

On ignore ce qui a provoqué ce glissement³⁵ et s'il s'agit d'un glissement unique ou si le faible taux de perception persistera les années suivantes. La variation du taux de perception peut donc avoir une incidence considérable sur les rôles.

La Cour des comptes fait également observer que le SPF Finances ne tient pas compte dans l'estimation pour 2023 de l'incidence éventuelle des délais de rentrée des déclarations plus courts qui seront applicables à partir de l'exercice d'imposition 2023.

5) Diminution des recettes de TVA

La diminution des recettes de TVA (37.616,1 millions d'euros) par rapport au budget initial (39.739,1 millions d'euros) est essentiellement liée à la base de départ inférieure. Le SPF Finances n'a pas encore été en mesure d'expliquer cette diminution des recettes [en particulier, les recettes de décembre 2022 étaient considérablement inférieures à celles de l'année précédente (-473,7 millions d'euros)]. S'il s'agit d'une diminution exceptionnelle des recettes, il est possible que les recettes de 2023 soient sous-estimées.

6) Recettes du droit d'accise spécial sur l'électricité et le gaz

Pour ce qui est des accises, la Cour des comptes fait observer que les recettes du droit d'accise spécial sur l'électricité et le gaz³⁶ (384,1 millions d'euros) en 2022 seront inférieures de 236,7 millions d'euros aux estimations de 620,8 millions d'euros (soit 675,9 millions d'euros lors de l'introduction du droit d'accise moins 55,1 millions d'euros à la suite de la mesure énergétique en faveur des entreprises). Le SPF Finances n'était pas encore en mesure d'expliquer cette diminution de recettes, mais a indiqué qu'une partie des accises (90 millions d'euros) a probablement été imputée de manière erronée sur un autre poste budgétaire. Pour 2023, le SPF Finances maintient les recettes à un niveau identique à celui de 2022 et ne tient donc pas compte de recettes plus élevées pour 2023.

³³ Le taux de perception est le rapport entre les perceptions au titre d'enrôlement d'octobre à décembre et le total des enrôlements estimés à juin $t+1$, où t = année de cotisation.

³⁴ Pour l'année d'imposition 2021, le pourcentage de perception est supérieur à 100 % car le SPF Finances a remboursé plus durant cette période que le montant total des enrôlements en juin 2022 (-4 800,1 millions d'euros/-4 263 millions d'euros = 112,6 %). Le solde positif (+513,7 millions d'euros) a été collecté sur la période mars 2022-août 2022.

³⁵ La perception des rôles a été influencée ces dernières années par diverses mesures (notamment le report de paiement à la suite de la crise du coronavirus et de la crise énergétique, l'application d'un taux réduit de précompte professionnel pour le chômage temporaire, la réforme du précompte professionnel), mais aussi par des variations du rythme d'enrôlement et des problèmes techniques chez Fedopress. L'incidence sur les perceptions effectives est difficile à estimer.

³⁶ Le gouvernement a introduit ce droit d'accise en 2022 en remplacement des prélèvements fédéraux qui étaient imputés sur la facture d'énergie du consommateur.

2.3 Recettes fiscales après le conclave budgétaire (base SEC)

Le projet de budget estime les recettes fiscales selon le SEC à 149.045,9 millions d'euros. L'augmentation par rapport à l'estimation de base (+781,7 millions d'euros) est liée à la prise en compte de l'incidence des mesures fiscales³⁷ décidées lors du conclave budgétaire du 30 mars 2023.

2.4 Incidence complémentaire des mesures fiscales

L'incidence nette des mesures fiscales sur les recettes estimées pour 2023 s'élève à -658,8 millions d'euros. Il s'agit, d'une part, de l'incidence budgétaire de mesures prises antérieurement (-801,5 millions d'euros) et, d'autre part, de mesures fiscales supplémentaires (+142,7 millions d'euros) décidées lors du conclave du 30 mars 2023.

Le tableau 4 – « Incidence complémentaire des mesures fiscales en 2023 » joint à l'exposé général (p. 93) 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 (identifiées au moyen de *), qui sont examinées dans la partie I – chapitre 1 – point 7.

2.4.1 Incidence complémentaire des mesures fiscales existantes

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des principales réévaluations budgétaires avant le conclave par rapport au budget initial.

Mesures fiscales existantes	Initial 2023	Ajusté 2023
Précompte professionnel chômage temporaire	-128,5	-67,7
Réduction de TVA à 6 % pour démolition et reconstruction*	-24,0	0,0
Promotion du vélo pour les déplacements domicile-travail	-38,4	0,0
Réduction des accises sur le diesel de janvier à mars 2023*	-248,1	-155,0
Réforme des droits d'auteur	34,6	45,8
Remboursement paquet de base énergie rôles exercice d'imposition 2023*	0,0	24,6
Crédit d'impôt indemnité kilométrique déplacements professionnels*	0,0	-17,7
Tax shelter gaming	0,0	-4,5
Réduction permanente de la TVA sur le gaz et l'électricité*	0,0	-379,8
Prolongation de la TVA à 6 % sur la consommation intermédiaire de gaz*	0,0	-22,0
Abrogation de la déduction des intérêts notionnels	40,0	0,0
Fin des régularisations (effet retour)	40,0	0,0
Renforcement de la politique de retour au travail (effet retour)	8,4	0,0

³⁷ Ce montant correspond à l'incidence complémentaire des mesures (+142,7 millions d'euros) et à l'incidence complémentaire des corrections techniques relatives à l'impôt des sociétés (+625 millions d'euros) et aux accises sur la facture énergétique (+14 millions d'euros).



Les réévaluations de mesures antérieures résultent la plupart du temps de données plus récentes ou plus précises. Ainsi, les mesures relatives au précompte professionnel sur le chômage temporaire et à la réduction des accises sur le diesel et l'essence ont été adaptées.

La TVA sur les accises et les effets retour ont été intégrés dans la base macroéconomique lors du contrôle budgétaire et ne sont dès lors plus repris en tant qu'incidence complémentaire dans le tableau.

En ce qui concerne l'abrogation de la déduction des intérêts notionnels (DIN), le SPF Finances ne prévoit plus d'incidence, parce que le taux de DIN était aussi équivalent à zéro l'année passée. Par conséquent, la DIN n'était déjà plus applicable en 2022 et son abrogation n'entraîne plus d'incidence complémentaire en 2023.

Le SPF Finances reprend le produit d'une taxe supplémentaire sur les emballages (12,5 millions d'euros) à compter du 1^{er} octobre 2023, conformément à la décision du conclave du budget initial 2023. Les modalités d'application ne sont pas encore déterminées, ce qui rend incertaine la recette pour 2023.

2.4.2 Mesures fiscales du conclave budgétaire de mars 2023

Nouvelles mesures

Lors du conclave budgétaire de mars 2023, le gouvernement a pris de nouvelles mesures ayant une incidence budgétaire estimée de 142,7 millions d'euros sur les recettes SEC de 2023.

Ces mesures concernent :

- le report de la réforme de la déduction pour investissement (+85,0 millions d'euros) ;
- les frais d'étude et d'avis de l'exploitation à long terme (LTO) de réacteur nucléaires (+4,0 millions d'euros) ;
- la conformité des revenus immobiliers grâce à l'amélioration de la collecte des données (+22,0 millions d'euros) ;
- la compensation pour le chômage temporaire (+31,7 millions d'euros).

Le gouvernement a décidé de reporter à 2025 la réforme prévue de la déduction pour investissement et a dès lors ajouté aux recettes fiscales le coût budgétaire estimé à 85 millions d'euros³⁸. Cette réforme fait également partie de la réforme fiscale proposée par le ministre des Finances.

En ce qui concerne la mesure relative à la conformité (« *compliance* ») des revenus immobiliers grâce à l'amélioration de la collecte des données, la Cour des comptes indique que la modification législative est encore en cours de préparation et qu'elle entrera en vigueur au plus tôt à partir de l'exercice d'imposition 2024. Par conséquent, cette mesure ne pourra pas encore générer de recettes supplémentaires dans l'enrôlement des personnes physiques en 2023.

³⁸ Lors du conclave budgétaire, le gouvernement a pris en compte, à tort, le coût pour l'ensemble de l'exercice d'imposition (100 millions d'euros), alors que seul un montant de 85 millions d'euros est attribuable à 2023 via les versements anticipés. Cette situation a été rectifiée dans le présent projet de budget.



Corrections techniques 2023

Fin du tarif social élargi

Le gouvernement a ajouté 14 millions d'euros aux accises en raison de la fin du tarif social élargi à partir du 1^{er} juillet 2023. Cette mesure fait partie de la réforme de la facture énergétique (voir la partie I, chapitre 1, point 7).

Recettes supplémentaires à l'impôt des sociétés

Les sanctions financières à l'encontre de la Russie boostent le bilan de la société de règlement de titres Euroclear notamment. En effet, ce groupe peut placer les avoirs gelés et générer des résultats financiers supplémentaires. Euroclear a ainsi déjà comptabilisé un montant supplémentaire de 197 millions d'euros à l'impôt des sociétés pour l'exercice comptable 2022.

Fin 2022, le bilan a augmenté de 93,4 milliards d'euros en raison des sanctions à l'encontre de la Russie. Le gouvernement part du principe que le groupe pourra placer ces moyens supplémentaires en 2023 à un taux de 3 %. Le bénéfice imposable augmentera dès lors de 2,8 milliards d'euros, soit un montant supplémentaire de 700 millions d'euros à l'impôt des sociétés. Compte tenu des versements anticipés et du rythme des enrôlements, le gouvernement estime l'incidence sur le budget à +167 millions d'euros en 2022, +625 millions d'euros en 2023 et +105 millions d'euros en 2024.

La Cour des comptes note que, lors de la détermination de l'incidence supplémentaire sur l'année 2023, à savoir la correction technique de +625 millions d'euros³⁹, le gouvernement n'a pas tenu compte de la hausse des résultats de 2022 déjà incluse dans l'estimation de base. Par ailleurs, l'estimation des recettes supplémentaires prévues peut être considérée comme prudente, car le gouvernement ne prend en considération que le montant déjà inscrit au bilan fin 2022. Dans l'intervalle, le groupe Euroclear a également publié ses résultats pour le premier trimestre 2023. Il en ressort que le produit estimé à 700 millions d'euros à l'impôt des sociétés est effectivement réaliste.

Correction pour l'incidence du plan vélo

Le conseil des ministres du 1^{er} avril 2022 a approuvé la mise en œuvre d'une mesure « promotion du vélo pour les déplacements domicile-travail », à savoir le plan vélo. Par la suite, ce plan a été adapté et limité.

La Cour des comptes note que le présent projet de budget ne prend pas en considération les aspects du plan qui entrent en vigueur en 2023. Le coût estimé de ceux-ci est estimé à 21,8 millions d'euros, dont 17,3 millions d'euros de mesures fiscales et 4,5 millions d'euros de mesures diverses⁴⁰.

³⁹ Voir le tableau 3 à la page 91 de l'exposé général.

⁴⁰ Les mesures fiscales consistent en une généralisation de l'indemnité vélo (-5,3 millions d'euros) et un crédit d'impôt temporaire visant à compenser le coût de la généralisation de ladite indemnité dans le chef de l'employeur (-12 millions d'euros). À partir des informations reçues, le gouvernement adapterait à cet effet l'avant-projet de loi portant des dispositions fiscales diverses (approuvé en conseil des ministres du 31 mars 2023). Les autres mesures concernent *Shift your mobility* (2 millions d'euros) et les programmes de promotion du vélo (2,5 millions d'euros). On ignore si ces crédits supplémentaires ont été intégrés dans le budget. Le SPF Mobilité précise déjà que tel n'est pas le cas en ce qui le concerne.



2.5 Lutte contre la fraude fiscale

Les objectifs budgétaires de 700 millions d'euros pour la lutte contre la fraude sociale et fiscale, arrêtés lors du budget initial, n'ont pas été revus dans l'exposé général du budget ajusté 2023. La Cour des comptes ne dispose cependant pas d'information complémentaire sur l'estimation du rendement, ni sur sa répartition entre les différentes mesures.

Lors du budget initial, des moyens avaient été accordés au SPF Finances pour la lutte contre la fraude fiscale, à savoir des crédits supplémentaires de 12,5 millions d'euros pour l'engagement, en cours, de personnel supplémentaire (255 ETP) au sein de différentes administrations et de 7,5 millions d'euros pour des dépenses informatiques (dossier MyCustoms).

L'engagement de 73 inspecteurs fiscaux chargés de contrôler diverses taxes au SPF Finances (exonération de précompte professionnel, TVA et droits et taxes divers) n'a pas encore été approuvé par le conseil des ministres. Les crédits de personnel ne seront cependant pas adaptés vu le solde disponible existant sur ces crédits. Une recette complémentaire de 20 millions d'euros est attendue à partir de 2024 suite à ces engagements.

Par ailleurs, le troisième plan d'action de lutte contre la fraude n'a pas encore été soumis à l'approbation du conseil des ministres.

Pour la lutte contre la fraude sociale, la Cour des comptes renvoie à la partie II, chapitre 2, point 3.

3 Recettes non fiscales

Évolution générale

Les recettes non fiscales inscrites au projet de budget des voies et moyens ajusté s'élèvent à 9.332 millions d'euros, soit une augmentation de 1.465 millions d'euros par rapport au budget initial.

Les recettes non fiscales ayant une incidence sur le solde de financement du pouvoir fédéral sont estimées à 7.219 millions d'euros, soit 681 millions d'euros de plus que les recettes initiales et 1.582 millions d'euros de plus que les réalisations 2022.

Énergie

Plusieurs recettes non-fiscales relatives à l'énergie, telles que la contribution de répartition (925,9 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 (1.100 millions d'euros dont 408 millions sont relatifs à 2022), les nouvelles cotisations du secteur pétrolier (590,4 millions d'euros perçus en 2023 dont 289 millions sont relatifs à 2022) 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, point 7).

Accords de coopération

Une recette de 170,3 millions d'euros est prévue pour le remboursement par les Communautés de l'achat de vaccins contre la covid-19 réalisé cette année. Cependant, en l'absence d'accord de coopération, aucune base légale n'existe actuellement pour la perception de cette recette qui est donc incertaine. De plus, aucune réalisation de recettes n'apparaît dans le budget des voies et moyens pour les années précédentes.



Enfin, la Cour des comptes observe, comme dans ses commentaires sur le budget initial 2023, que l'absence d'accords de coopération entre les différentes entités pour la répartition des recettes liées aux enchères des droits d'émission de CO₂ et de la vente des licences UMTS (5G) ne permet pas de déterminer la part fédérale de ces recettes pour 2023. En attendant un tel accord, les recettes déjà perçues de la vente aux enchères des licences 5G (207,2 millions d'euros en 2022 et 16,3 millions prévus en 2023⁴¹) sont versées sur un compte bloqué.

Dividendes

La recette tirée du versement en 2023 par la BNB de dividendes relatifs à l'exercice 2022 n'atteint que 0,3 million d'euros. À la suite du 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. Par ailleurs, les actifs qui composent ses portefeuilles d'investissement étaient assortis de rendement bas. La BNB a dès lors clôturé l'exercice 2022 avec une perte de 580 millions d'euros, ce qui ne lui permettra de verser que le dividende défini dans la loi organique de la BNB et pas de second dividende lié au résultat, comme les années précédentes. Par ailleurs, à la suite de l'affectation de ce résultat, les réserves financières de la Banque s'élèvent à 6,5 milliards d'euros alors que cette dernière anticipe une perte cumulée de 10,8 milliards d'euros d'ici la fin 2027, ce qui rend très incertain la distribution de dividendes lors des prochaines années.

Le dividende net versé par la SFPI est estimé à 29,8 millions d'euros pour cette année. Le contrat de gestion prévoit normalement le versement d'un dividende de minimum 25% du bénéfice de l'exercice à affecter (515 millions d'euros pour l'année 2022), soit un montant de 128,8 millions d'euros. Le contrat de gestion permet de déroger à cette clause générale dans des cas particuliers, en l'occurrence ici pour dégager davantage de moyens pour de nouveaux investissements.

Par ailleurs, la Cour des comptes constate que l'estimation des recettes des dividendes de Belfius (384,4 millions d'euros) ne tient pas compte de la déduction de la commission de gestion de 4 millions d'euros prélevée par la SFPI. Enfin, le montant perçu au titre de dividende de la Loterie nationale (6 millions d'euros) semble sous-estimé par rapport aux prévisions de résultat pour 2022 et aux dividendes d'exercices antérieurs (environ 12 millions d'euros).

Contribution des institutions financières au Fonds de garantie

Le Fonds de garantie pour les services financiers garantit, entre autres, les dépôts bancaires et les contrats d'assurance de la branche 21, jusqu'à 100.000 euros par personne et par institution. Il est financé par les contributions des institutions financières, lesquelles sont versées au Trésor. Les interventions au titre de la garantie sont, pour leur part, directement à la charge de l'État dans les limites des montants déjà versés.

Le gouvernement a pour objectif de réformer ce Fonds de garantie d'ici 2026⁴². Les réserves de ce fonds devraient atteindre 1,8% des dépôts couverts au plus tard en 2025 contre 1,44% actuellement, ce qui excède le taux de 0,8% fixé par une directive européenne. Le respect de cet objectif devrait induire des recettes supplémentaires, d'un montant estimé à 435 millions d'euros entre 2023 et 2025

⁴¹ Pour l'attribution des différentes licences 5 G, les opérateurs peuvent choisir entre un paiement par échéances annuelles ou en une fois. Deux opérateurs ont choisi de payer en une seule fois en 2022, les autres étalent les paiements jusqu'en 2039 ou 2041 selon les licences. En ce qui concerne la bande 1400MHz (recette totale de 216,5 millions d'euros), la période de validité des licences commencera en juillet 2023 mais les opérateurs n'ont pas encore marqué leur choix.

⁴² Un avant-projet de loi relative au Fonds de garantie pour les services financiers a été approuvé lors du conseil des ministres du 21 avril 2023 (point 14).



(dont 49 millions lors de cet ajustement). Lorsque le taux de couverture sera atteint, la contribution des banques sera adaptée afin de le maintenir à 1,8%.

En outre, les crédits équivalents à l'ensemble des contributions versées au fonds de garantie depuis sa création (diminuées des interventions de l'État) devraient être inscrits dans le budget général des dépenses. Cette inscription, estimée actuellement à près de 6,7 milliards d'euros, n'aurait cependant aucun impact sur le solde de financement et sur le niveau d'endettement de l'entité I.

CHAPITRE 2

Recettes de la sécurité sociale

1 Évolution générale des recettes

Dans le budget ajusté 2023, les recettes consolidées de la sécurité sociale (Gestion globale des travailleurs salariés, Gestion globale des indépendants, Inami-Soins de santé, régime des pensions publiques et régimes hors Gestion globale) sont estimées à 131.518,9 millions d'euros (-1,7%, -2.320,6 millions d'euros par rapport au budget initial).

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

Description	Recettes 2022	Recettes initiales 2023	2023-2022 (%)	Recettes ajustées 2023	2023 AJ 2023 INI (%)
Cotisations	70.852,4	77.064,7	8,8	76.583,2	-0,6
Dotations et subventions des pouvoirs publics	23.899,7	28.051,0	17,4	26.290,1	-6,3
Financement alternatif de l'État fédéral	20.164,3	22.652,7	12,3	22.542,2	-0,5
Autres recettes	5.489,0	6.071,1	10,6	6.103,4	0,5
Total	120.405,4	133.839,5	11,2	131.518,9	-1,7

Source : Exposé général du projet de budget 2023 et du projet de budget ajusté 2023

La majeure partie des recettes, à savoir 58,2 %, 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 37,1 % des recettes totales et se compose des dotations de l'État fédéral et des subventions des entités fédérées (20,0 %) ainsi que de la part des recettes fiscales attribuée à la sécurité sociale (financement alternatif : 17,1 %).

2 Recettes propres

2.1 ONSS - Gestion globale

À l'ajusté 2023, l'ONSS estime les recettes de cotisations à 63.061,9 millions d'euros, soit une diminution de 161,1 millions d'euros (-0,25 %) par rapport aux recettes de cotisations attendues à l'initial 2023 (63.223,0 millions d'euros).

Cette évolution s'explique essentiellement par la réévaluation à la baisse de la masse salariale (-217,5 millions d'euros) selon les hypothèses du Bureau fédéral du Plan (BFP) de février 2023. En effet, le BFP prévoit que la masse salariale augmentera de 9,8 % pour le secteur privé⁴³ et de 8,6%

⁴³ Soit une augmentation des salaires de 0,2%, une indexation des salaires de 8,5% et une augmentation du nombre d'ETP de 1,0%, en 2023.



pour le secteur public⁴⁴, en 2023, soit une baisse des prévisions de respectivement 0,1% et 1,3%, par rapport à celles utilisées dans le budget initial.

Sur la base de la mise à jour de son budget réalisé 2022 et des nouvelles hypothèses économiques du BFP, l'ONSS prévoit également un ajustement à la baisse des réductions impactant les recettes des cotisations sociales (+32,9 millions d'euros)⁴⁵, ainsi qu'une réévaluation à la hausse de certaines cotisations sociales (+9,8 millions d'euros).

Enfin, l'assimilation des jours de chômage temporaire pour force majeure à des jours ouvrables pour le calcul du congé annuel générera une hausse des cotisations sociales (+13,6 millions d'euros), partiellement compensée par l'augmentation des dépenses sociales de l'ONSS-gestion globale (+12,4 millions d'euros). Concrètement, des notes de crédit seront établies par l'ONSS en faveur des employeurs qui ont payé des pécules de vacances à leurs employés pour les jours de chômage pour force majeure assimilés.

2.2 Gestion globale des travailleurs indépendants

Dans le budget ajusté, l'Inasti estime les recettes issues des cotisations à 5.063,5 millions d'euros (-208,6 millions d'euros, soit -4,0 % par rapport aux estimations initiales). Les cotisations des travailleurs indépendants reculent de 199,0 millions d'euros (-4,0 %) et les cotisations à la charge des sociétés de 9,3 millions d'euros (-3,1 %). Cette diminution résulte de nouveaux paramètres économiques et de l'utilisation de données plus récentes pour l'estimation des recettes.

Conformément à l'article 177 de la loi-programme du 26 décembre 2022, les cotisations des sociétés relatives à 2022 doivent être payées pour le 31 décembre 2022. Comme les caisses d'assurances sociales ne peuvent dès lors envoyer les rappels pour retard de paiement qu'en janvier 2023, une partie des cotisations ne sera perçue et enregistrée en recettes qu'en 2023. Cette partie, estimée à 40,0 millions d'euros, sera ajoutée aux recettes de 2022 par le biais d'une correction SEC⁴⁶.

2.3 Lutte contre la fraude sociale

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 ni sa répartition entre les différentes mesures de lutte contre la fraude fiscale et sociale.

⁴⁴ Soit une augmentation des salaires de 0,5%, une indexation des salaires de 7,3% et une augmentation du nombre d'ETP de 0,7%, en 2023.

⁴⁵ Soit une diminution des réductions de cotisations sociales fédérales de 337 millions d'euros, dont 304 millions d'euros constituent des dépenses de subventionnement au sens du SEC 2010.

⁴⁶ Cette correction est nécessaire car il s'agit d'un droit constaté de 2022.

La Cour des comptes ne dispose pas d'information complémentaire sur l'estimation du rendement de 700 millions prévu en 2023 ni sur sa répartition entre les parties concernées, dont la répartition par IPSS. À ce sujet, les cellules stratégiques du ministre des Finances ainsi que du ministre de l'Économie et du Travail, indiquent qu'aucune répartition n'a été convenue et 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 ensemble qui permettront d'atteindre le rendement budgétaire estimé.

Concernant la lutte contre la fraude sociale, celle-ci inclut notamment les mesures mises en œuvre par le Service d'information et de recherche sociale (Sirs), 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. Pour les commentaires relatifs à la lutte contre la fraude fiscale, la Cour des comptes renvoie à la partie II, chapitre 1, point 2.5.

2.3.2 Lutte contre la fraude sociale

En matière de lutte contre la fraude sociale, les mesures sont essentiellement prévues dans le plan d'actions 2023 à 2024 du Sirs. Ce dernier a été validé par le conseil des ministres le 13 janvier 2023 et comprend sept objectifs stratégiques⁴⁷.

Pour 2022, le Sirs évalue à 335 millions d'euros le rendement de la lutte contre la fraude sociale, contre 342 millions en 2021. Le rendement du 1^{er} trimestre 2023 n'est pas encore disponible. L'estimation de 335 millions pour 2022 regroupe 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 sociale⁴⁸ et consacrés à l'évaluation de l'incidence financière des actions de lutte contre la fraude sociale.

Dans le cadre du budget ajusté, le gouvernement n'a pris aucune nouvelle mesure complémentaire contre la fraude sociale par rapport à celles prévues lors de l'initial⁴⁹. La Cour des comptes constate que le rendement de ces mesures n'a pas été revu malgré le retard dans la mise en œuvre de certaines d'entre-elles. Ce constat concerne principalement les mesures suivantes.

- Les plans de concurrence loyale dans les secteurs de la construction, de la viande et du transport, qui restreignent les sous-traitances verticales et en élargissant le régime de responsabilité solidaire pour les dettes salariales afin d'assurer la rémunération des travailleurs, feront l'objet d'un projet de loi qui sera soumis au gouvernement en mai 2023. Le rendement

⁴⁷ Les sept objectifs sont les suivants : 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 (en ce compris la digitalisation), la législation et améliorer l'information pour accroître la transparence, prévenir les irrégularités involontaires et lutter contre l'ingénierie sociale ; augmenter le risque d'être pris et améliorer l'efficacité des sanctions ; la prévention de la fraude sociale.

⁴⁸ Cour des comptes, « Lutte contre la fraude sociale », 179^{ème} Cahier- partie II- Cahier 2022 relatif à la sécurité sociale, Bruxelles, septembre 2022, pp 58 à 69, www.courdescomptes.be. Dans ce cadre, la Cour avait noté que l'évaluation de l'incidence financière des actions de lutte contre la fraude sociale, relative à un exercice budgétaire déterminé, demeure complexe notamment pour les raisons suivantes : le total inclut les effets indirects de la lutte contre la fraude sociale qui sont difficilement estimables ; une opération irrégulière ne peut pas toujours être qualifiée de frauduleuse, il y a donc un risque que l'incidence financière de la lutte contre la fraude inclue des montants qui n'en relèvent pas.

⁴⁹ Les 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. Le rendement prévu des principales mesures s'élevait à 24,6 millions d'euros en 2023.



initial de la mesure à la suite de la hausse des cotisations sociales n'a pas été revu lors du budget ajusté (9 millions d'euros en 2023 et 2024⁵⁰) ;

- Concernant la poursuite de la réforme du code pénal social, un avant-projet de loi a été approuvé par le conseil des ministres le 21 avril 2023. Le rendement initial est confirmé par les cellules stratégiques (1 million d'euros en 2023 et 2024) ;
- Le recrutement de 17 agents est en cours auprès de l'Inasti afin de renforcer les contrôles de lutte contre le travail au noir. À l'issue de la première phase de recrutement, 13 candidats ont été sélectionnés dont certains doivent encore rentrer en fonction. Les cellules stratégiques indiquent que le rendement net réalisé s'élève à 1,7 millions d'euros au 1^{er} mai 2023. Le rendement initial n'a pas été revu (7,5 millions d'euros en 2023 et 2024, soit 8,6 millions d'euros de recettes moins 1,1 millions d'euros de dépenses de personnel).

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 2022	Recettes initiales 2023	2023-2022 (%)	Recettes ajustées 2023	2023 AJ 2023 INI (%)
ONSS-Gestion globale	7.432,1	10.238,1	37,8	9.066,6	-11,4
<i>Dotation ordinaire de l'État</i>	2.551,0	2.732,9	7,1	2.681,1	-1,9
<i>Dotation d'équilibre de l'État</i>	4.076,9	6.777,5	66,2	5.686,5	-16,1
<i>Subventions des entités fédérées</i>	804,2	727,7	-9,5	699,0	-3,9
Inasti-Gestion globale	860,0	1.274,0	48,1	1.245,3	-2,3
<i>Dotation ordinaire de l'État</i>	423,1	450,9	6,6	443,7	-1,6
<i>Dotation d'équilibre de l'État</i>	436,9	823,1	88,4	801,6	-2,6
Inami-Soins de santé	1.538,0	872,1	-43,3	883,7	1,3
<i>Fonds Blouses Blanches</i>	346,8	346,8	0,0	346,8	0,0
<i>Dotation spécifique de l'État - covid-19</i>	757,2	61,0	-91,9	0,0	-100,0
<i>Dotation spécifique de l'État</i>	434,0	464,3	7,0	456,9	-1,6
<i>Provision énergie hôpitaux</i>	0,0	0,0	/	80,0	/
Dotation de l'État pour les pensions publiques	13.566,2	15.133,0	11,5	14.574,6	-3,7
Régimes hors Gestion globale	523,4	533,9	2,0	519,9	-2,6
<i>Dotation ordinaire de l'État</i>	435,3	461,7	6,1	452,8	-1,9
<i>Subventions des entités fédérées</i>	88,1	72,2	-18,0	67,1	-7,1
Total	23.919,7	28.051,1	17,3	26.290,1	-6,3

Source : Exposé général du projet de budget 2023 et du projet de budget ajusté 2023

⁵⁰ Le conseil des ministres prévoyait 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.



3.1.1 ONSS-Gestion Globale

À l'ajusté 2023, les subventions des pouvoirs publics sont fixées à 9.066,6 millions d'euros. Ce montant inclut la dotation d'équilibre (5.686,5 millions d'euros), la subvention de l'État (2.681,1 millions d'euros)⁵¹, et les subventions des entités fédérées (699 millions d'euros). Il s'agit d'une diminution de 1.171,4 millions d'euros (-11,4 %) par rapport aux subventions prévues à l'initial 2023 (10.238 millions d'euros).

Cette évolution s'explique notamment par la diminution de 1.090,9 millions d'euros (-16,1%) de la dotation d'équilibre afin de tenir compte de la baisse des dépenses de l'ONSS-gestion globale (-1.574,4 millions d'euros), partiellement compensée par la baisse des recettes (-483,4 millions d'euros). L'excédent de financement, perçu par l'ONSS-gestion globale au cours de l'exercice 2022 (-628,8 millions d'euros), sera remboursé au SPF Sécurité sociale au lieu d'être déduit du montant de la dotation d'équilibre 2023⁵².

Enfin, la dotation de base diminue de 56,9 millions d'euros (-2,2%) en raison de la réévaluation à la baisse de l'indice santé de 6,7% à 4,9% et les subventions régionales diminuent de 28,7 millions d'euros (-3,9%) en raison de la baisse des réductions groupes-cibles à charge des entités fédérées.

3.1.2 Inasti-Gestion globale

Le budget ajusté 2023 estime les dotations de l'Inasti-Gestion globale à 1.245,3 millions d'euros (-28,7 millions d'euros, soit -2,3 % par rapport aux estimations du budget initial). La dotation de base recule de 7,2 millions d'euros (-1,6 %) en raison de l'adaptation des hypothèses d'indexation. Lors de la fixation de la dotation d'équilibre (-21,5 millions d'euros, soit -2,6 %), il a été tenu compte du résultat de 2022, des estimations actualisées des recettes et des dépenses (notamment en raison de l'adaptation des hypothèses d'indexation) et de l'incidence des décisions du gouvernement (principalement en ce qui concerne les soins de santé) sur le budget de l'Inasti-Gestion globale.

3.1.3 Inami-Soins de santé

Dans le budget ajusté, l'Inami-Soins de santé reçoit 883,7 millions d'euros de dotations (+11,6 millions d'euros, soit 1,3 % de plus que dans le budget initial). Celles-ci comprennent la dotation pour le fonds Blouses blanches (346,8 millions d'euros, montant inchangé), la dotation pour le financement des besoins croissants en matière de soins de santé (456,9 millions d'euros, -7,4 millions d'euros) et une dotation spécifique pour couvrir les frais énergétiques des hôpitaux (80 millions d'euros, repris dans la provision interdépartementale « énergie » dans le budget initial). Par contre, il n'y a plus de dotation pour les dépenses liées à la crise de la covid-19 (-61,0 millions d'euros⁵³).

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 ajusté, à

⁵¹ Soit la subvention globale de l'État de 2.490,6 millions d'euros et la subvention spécifique de l'État de 190,5 millions d'euros.

⁵² Ce remboursement est inscrit dans les dépenses budgétaires diverses de l'ONSS.

⁵³ Voir aussi la partie III, chapitre 2, point 2.3.



22.542,2 millions d'euros, dont 18.095,7 millions d'euros sur les recettes TVA⁵⁴ et 4.446,5 millions d'euros sur les recettes du précompte mobilier.

Ces montants sont en légère diminution par rapport aux estimations initiales et sont alloués, d'une part, à l'ONSS à hauteur de 19.361,5 millions d'euros (-199,6 millions d'euros suite à une réduction du montant alloué au financement des soins de santé) et d'autre part, à l'Inasti, à hauteur de 3.180,7 millions d'euros (+89,1 millions d'euros en raison d'une réestimation de 138,6 millions d'euros du coût du tax-shift et d'une diminution du financement des soins de santé de 49,5 millions d'euros).

À l'instar des deux années précédentes, les recettes du précompte mobilier et de la TVA pour l'année 2023 sont déterminés forfaitairement⁵⁵. Cette mesure déroge à la loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale. À partir de l'exercice 2024, de nouveaux pourcentages de prélèvement incluant notamment le coût du tax-shift (régime des travailleurs indépendants) et d'autres mesures de réduction de cotisations (régime des travailleurs salariés) devraient être d'application.

Le financement de la sécurité sociale est également assuré par le Maribel social (152,8 millions d'euros) et par la cotisation spéciale de sécurité sociale (205,8 millions d'euros) établie lors de l'enrôlement de l'impôt des personnes physiques. Ces transferts augmentent globalement de 30 millions d'euros par rapport aux estimations initiales.

Au total, les moyens dus à la sécurité sociale via les fonds d'attribution représentent, en 2023, 22.900,8 millions d'euros, en diminution de 80,5 millions d'euros par rapport au budget initial 2023.

4 Incidence des mesures budgétaires

4.1 Gestion globale des travailleurs salariés

Suivi des mesures antérieures

Les mesures suivantes prises lors de l'élaboration du budget initial 2023 ont été mises en œuvre au niveau administratif et réglementaire :

- l'exonération exceptionnelle de 7,07% des cotisations patronales ONSS nettes dues au premier et au deuxième trimestre 2023 (-974,3 millions d'euros). La Cour des comptes n'a obtenu aucune information complémentaire relative à l'éventuelle incidence fiscale de cette mesure ;
- la poursuite de l'harmonisation entre les entreprises de travail adapté⁵⁶ (-13 millions d'euros) ;
- la lutte contre le recours inapproprié aux contrats journaliers consécutifs⁵⁷ (+ 34,3 millions d'euros) ;

⁵⁴ Un montant sera cependant prélevé des recettes du précompte professionnel vu l'insuffisance estimée des recettes TVA comme l'autorise l'article 175 de la loi-programme du 26 décembre 2022. Ce prélèvement de 3.519,9 millions d'euros est en forte augmentation par rapport aux prévisions initiales (1.812,5 millions d'euros).

⁵⁵ La loi programme du 22 décembre 2022 fixe les montants pour l'année 2023 du financement alternatif pour l'ONSS (article 171) et l'Inasti (article 173). Les montants pour l'Inasti feront cependant l'objet d'une proposition de modification.

⁵⁶ La mesure consiste à étendre les règles de cotisations et de réductions structurelles des travailleurs handicapés (catégorie 3b) aux travailleurs du groupe cible des entreprises de travail adapté.

⁵⁷ Une cotisation spéciale à la sécurité sociale, à partir du 1^{er} janvier 2023, est appliquée aux utilisateurs qui ont recours trop fréquemment à des contrats successifs de très courte durée avec le même intérimaire.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2023/62

- l'adaptation des règles en matière de travail d'étudiant et de flexi-jobs⁵⁸ ; la Cour des comptes n'a obtenu aucune information complémentaire relative aux éventuels effets d'aubaine, aux impacts au niveau des allocations familiales ni des effets retours au niveau fiscal (+10 millions d'euros) ;
- l'augmentation du taux de la cotisation spéciale de chômage avec complément d'entreprise (+5 millions d'euros).

Les rendements estimés lors du budget initial n'ont pas été revus à l'occasion de cet ajustement. L'ONSS n'est pas encore en mesure de fournir le rendement du premier trimestre 2023.

⁵⁸ Au niveau du travail d'étudiant, la mesure a augmenté le quota annuel pour lequel les cotisations sociales sont réduites de 475 heures à 600 heures. Par ailleurs, le régime de flexi-jobs, actuellement limité aux secteurs de l'horeca et du commerce de détail, a été 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).



PARTIE III

Dépenses de l'Entité I

CHAPITRE I

Aperçu général du budget général des dépenses

1 Introduction

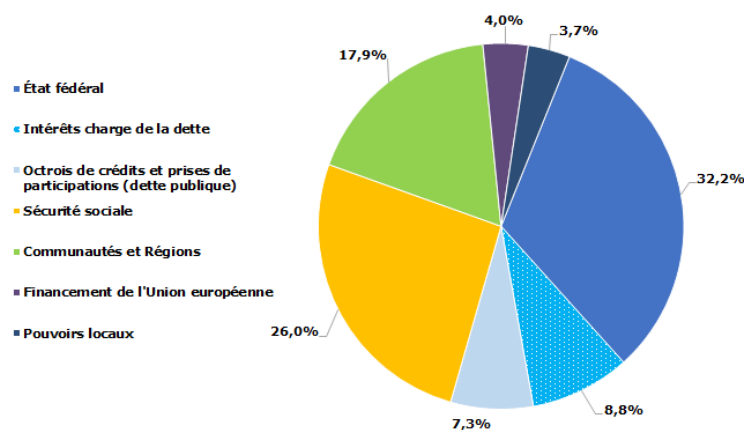
Dans la première partie de ce rapport les dépenses totales de l'entité I, soit les opérations du pouvoir fédéral, des organismes à consolider, de la sécurité sociale ainsi que des opérations non réparties entre les trois composantes de l'entité I, ont été examinées. Le présent chapitre se concentre quant à lui sur les dépenses du pouvoir fédéral telles que reprises dans le budget général des dépenses.

Les crédits d'engagement et de liquidation inscrits au budget général des dépenses ajusté évoluent, par rapport au budget initial 2023, de manière divergente : les dépenses primaires augmentent de 130,6 millions d'euros (+0,2%) en crédits d'engagement alors qu'elles diminuent de 1,2 milliard d'euros en crédits de liquidation (-1,4%). L'analyse développée ci-dessous montre que cette évolution est la conséquence de la diminution significative de la dotation d'équilibre de la sécurité sociale des travailleurs salariés, de la provision « index », des transferts aux Communautés et Région, du financement de l'Union européenne et sur l'augmentation des investissements en matière de défense.

2 Budget général des dépenses 2023 ajusté suivant la classification économique

Les crédits de liquidation s'élèvent à 119,8 milliards d'euros, lesquels comprennent le refinancement de la dette, soit 23,7 milliards d'euros. Ce refinancement écarté, ils s'élèvent à 96,1 milliards d'euros.

Graphique - Budget général des dépenses de l'État fédéral 2023 ajusté (hors refinancement de la dette)



Source : Exposé général et Cour des comptes

Sur ces 96,1 milliards d'euros, le BGD⁵⁹ ajusté prévoit de transférer 25 milliards d'euros (26%) à la sécurité sociale, 17,2 milliards d'euros (17,9%) aux communautés et régions, 8,5 milliards d'euros (8,8%) aux charges d'intérêts de la dette publique, 7 milliards d'euros (7,3%) aux opérations de la dette publique (en ce compris les remboursements de titres⁶⁰), 3,8 milliards d'euros (4%) à l'Union européenne et 3,6 milliards d'euros (3,7%) aux pouvoirs locaux.

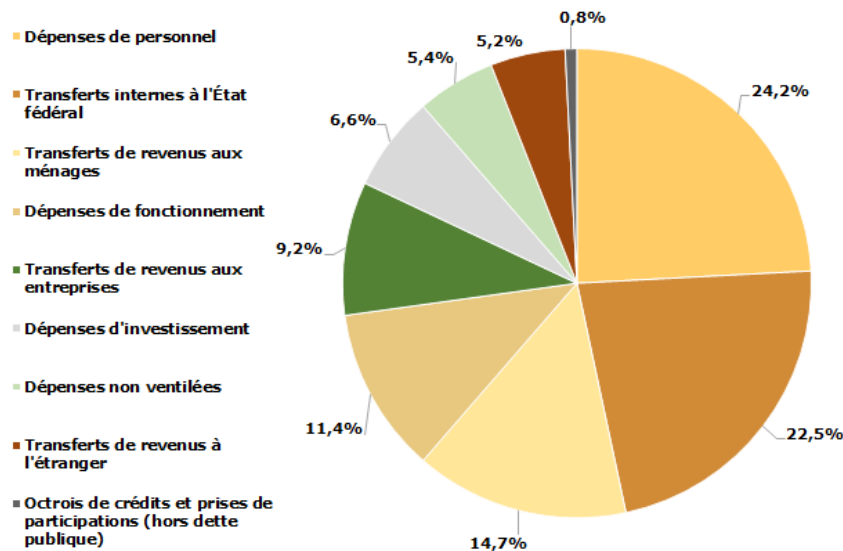
La part de l'État fédéral *stricto sensu*, soit 30,9 milliards d'euros (32,2%) est composée de la manière suivante.

⁵⁹ Budget général des dépenses.

⁶⁰ Les remboursements de titres sont en principe considérés comme des opérations de la dette publique. Cela explique que le tableau ci-dessus intègre ce crédit (5,1 milliards d'euros) dans les dépenses de la dette publique (28,8 milliards d'euros).



Graphique – Composition des crédits de l'État fédéral au Budget ajusté 2023



Source : Exposé général et Cour des comptes

Il revient 13 milliards d'euros à l'État fédéral pour couvrir ses dépenses propres de personnel (7,5 milliards d'euros, 24,2%), de fonctionnement (3,5 milliards d'euros, 11,4%) et d'investissement (2 milliards d'euros, 6,6%). La répartition ne tient pas compte des dépenses non-ventilées (1,7 milliard d'euros, 5,4%), constituées principalement des provisions.

En outre, l'État fédéral prélève de son budget 7 milliards d'euros (22,5%) pour des institutions dépendant de l'État fédéral, 4,6 milliards d'euros (14,7%) pour des transferts aux ménages, 2,8 milliards d'euros (9,2%) pour des transferts aux entreprises et enfin 1,6 milliard d'euros (5,2%) pour des transferts vers l'étranger.

Le budget ajusté prévoit également 250 millions d'euros pour des dépenses ayant la nature de prêts et de prises de participations (hors dette publique).

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

3.1 Aperçu global des dépenses

Cette présentation suit la structure des tableaux que la Cour des comptes reprend dans ses Cahiers d'observations, volume I, partie I, relative aux comptes généraux de l'administration générale de l'État fédéral. Les dépenses primaires, d'un montant de 82,4 milliards d'euros, sont réparties entre différentes cellules ainsi que dans une section budgétaire spécifique.

À titre principal, les crédits de liquidation sont inscrits à la cellule d'autorité (16,8 milliards d'euros), à la cellule sociale (31,9 milliards d'euros) et dans la rubrique « sections budgétaires spécifiques »



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET AJUSTÉ DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2023/66

(22,7 milliards d'euros), laquelle comprend notamment les transferts vers les communautés et régions en application de la loi spéciale de financement (16,4 milliards d'euros).

Tableau – Présentation fonctionnelle des crédits inscrits dans le budget 2023 ajusté (en millions d'euros)

Présentation fonctionnelle	Crédits d'engagement ajusté 2023						Crédits de liquidation ajusté 2023					
	Initial voté	Mesures circulaires	Mesures conclaves	Ajusté 2023	Variation AJU/INI	Variation AJU/INI (%)	Initial voté	Mesures circulaires	Mesures conclaves	Ajusté 2023	Variation AJU/INI	Variation AJU/INI (%)
Cellule d'appui	4.331,4	-1.424,9	467,5	3.373,9	-957,3	-22,1%	4.401,9	-1.651,3	475,6	3.226,5	-1.175,6	-26,7%
1 Personnel	172,7	6,6	0,0	179,3	6,6	3,8%	172,7	6,6	0,0	179,4	6,6	3,9%
2 Fonctionnement	286,8	4,2	-6,7	284,3	-2,5	-0,9%	296,3	8,9	-9,2	296,0	-0,3	-0,1%
3 Investissements	33,8	3,0	0,0	36,7	3,0	8,6%	74,0	1,7	0,0	75,8	1,7	2,4%
4 Dotations et subsides	1.193,7	239,9	-19,6	1.414,0	220,4	18,5%	1.229,1	13,6	-19,6	1.223,2	-5,9	-0,5%
7 Dépenses non ventilées	2.644,4	-1.678,6	493,8	1.459,6	-1.184,8	-44,8%	2.629,8	-1.682,1	504,4	1.452,1	-1.177,7	-44,8%
Cellule d'autorité	15.474,2	1.989,4	143,5	17.607,1	2.132,7	13,8%	15.882,3	743,8	150,6	16.776,6	894,3	5,6%
1 Personnel	6.435,4	352,8	6,7	6.794,9	359,4	5,6%	6.435,2	352,8	6,7	6.794,6	359,4	5,6%
2 Fonctionnement	2.745,1	46,7	26,3	2.818,1	73,0	2,7%	2.600,9	47,2	23,9	2.672,0	71,1	2,7%
3 Investissements	1.654,7	1.339,0	21,1	3.014,7	1.360,0	82,2%	1.923,4	-2,2	23,2	1.944,4	21,0	1,1%
4 Dotations et subsides	4.413,8	308,2	4,1	4.726,1	312,3	7,1%	4.703,8	321,1	11,5	5.036,4	332,6	7,1%
5 Charges d'intérêts	0,4	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0%	0,4	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0%
6 Octroi de crédits et prises de participations	140,7	-5,3	85,3	220,8	80,0	56,9%	165,3	-1,3	85,3	249,3	84,0	50,8%
7 Dépenses non ventilées	84,1	-52,0	0,0	32,1	-52,0	-61,8%	53,3	26,2	0,0	79,5	26,2	49,2%
Cellule sociale	32.425,5	350,9	-1.156,3	31.620,2	-805,3	-2,5%	32.547,4	362,9	-980,5	31.929,9	-617,5	-1,8%
1 Personnel	229,3	13,0	0,3	242,6	13,3	5,8%	229,3	13,0	0,3	242,6	13,3	5,8%
2 Fonctionnement	130,7	7,7	0,3	138,6	8,0	6,0%	199,9	7,5	170,7	378,1	178,2	89,1%
3 Investissements	25,6	-1,5	-10,4	13,8	-11,8	-46,1%	18,1	-1,5	-4,9	11,8	-6,3	-34,8%
4 Dotations et subsides	31.831,7	331,7	-1.085,5	31.078,0	-753,8	-2,4%	31.891,9	343,9	-1.085,6	31.150,2	-741,7	-2,3%
7 Dépenses non ventilées	208,2	0,0	-61,0	147,2	-61,0	-29,3%	208,2	0,0	-61,0	147,2	-61,0	-29,3%
Cellule économique	7.971,0	123,5	10,9	8.105,4	134,4	1,7%	7.658,2	114,6	-7,5	7.765,1	107,0	1,4%
1 Personnel	226,8	14,2	0,2	241,1	14,3	6,3%	226,8	14,2	0,2	241,1	14,3	6,3%
2 Fonctionnement	110,9	2,9	7,5	121,3	10,4	9,4%	123,0	2,9	7,2	133,0	10,0	8,1%
3 Investissements	4,8	1,5	0,1	6,5	1,7	35,4%	4,8	1,5	0,1	6,5	1,7	35,4%
4 Dotations et subsides	7.628,0	104,9	3,1	7.736,0	108,0	1,4%	7.303,1	96,0	-15,0	7.384,0	81,0	1,1%
5 Charges d'intérêts	0,2	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0%	0,2	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0%
6 Octroi de crédits et prises de participations	0,3	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0%	0,3	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0%
Sections budgétaires spécifiques	23.114,7	-374,0	0,1	22.740,7	-374,0	-1,6%	23.114,6	-374,0	0,1	22.740,6	-374,0	-1,6%
1 Personnel	17,7	0,9	0,1	18,7	0,9	5,6%	17,7	0,9	0,1	18,7	0,9	5,6%
2 Fonctionnement	43,2	11,6	0,0	54,8	11,6	26,9%	43,1	11,6	0,0	54,7	11,6	26,9%
3 Investissements	0,2	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0%	0,2	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0%
4 Dotations et subsides	21.197,3	-421,0	0,0	20.776,3	-421,0	-2,0%	21.197,3	-421,0	0,0	20.776,3	-421,0	-2,0%
6 Octroi de crédits et prises de participations	1.856,3	34,5	0,0	1.890,7	34,5	1,9%	1.856,3	34,5	0,0	1.890,7	34,5	1,9%
Dépenses primaires	83.316,8	664,9	-534,3	83.447,3	130,5	0,2%	83.604,4	-804,0	-361,7	82.438,7	-1.165,8	-1,4%
18/33/51 - Charges d'intérêt de la dette publique	8.133,2	364,1	0,0	8.497,3	364,1	4,5%	8.133,2	364,1	0,0	8.497,3	364,1	4,5%
Dépenses totales	91.450,0	1.029,0	-534,3	91.944,6	494,6	0,5%	91.737,6	-439,9	-361,7	90.936,0	-801,7	-0,9%
Dépenses de la dette publique	28.845,9	0,0	0,0	28.845,9	0,0	0,0%	28.845,9	0,0	0,0	28.845,9	0,0	0,0%
33/51 Amortissement de la dette publique	23.712,8	0,0	0,0	23.712,8	0,0	0,0%	23.712,8	0,0	0,0	23.712,8	0,0	0,0%
Dette publique - 51 Rachat de titres	5.113,1	0,0	0,0	5.113,1	0,0	0,0%	5.113,1	0,0	0,0	5.113,1	0,0	0,0%
Dette publique - 18 Démonétisation	20,0	0,0	0,0	20,0	0,0	0,0%	20,0	0,0	0,0	20,0	0,0	0,0%
Dépenses totales, y compris les amortissements de la dette	120.295,9	1.029,0	-534,3	120.790,5	494,6	0,4%	120.583,5	-439,9	-361,7	119.781,9	-801,7	-0,7%

Source Cour des comptes et SPF Bosa

3.2 Cellule d'appui

Les crédits de liquidation de cette cellule s'élèvent à 3,2 milliards d'euros, ce qui représente une diminution de 1,2 milliard d'euros. Ils reprennent en particulier les moyens affectés aux provisions classiques d'un montant de 1,4 milliard d'euros, détaillés au point 3.7 ci-dessous, ainsi que les dotations et subsides (1,2 milliard d'euros) destinés principalement aux sections suivantes :

- 19 Régie des bâtiments : 860,7 millions d'euros ;
- 06 SPF Bosa : 224,8 millions d'euros ;
- 02 SPF Chancellerie du Premier ministre : 105,8 millions d'euros.

3.3 Cellule d'autorité

Les crédits d'engagement ajustés augmentent (+2,1 milliards d'euros) dans une plus grande mesure que les crédits de liquidation (+894,4 millions d'euros). Ces crédits s'élèvent respectivement à 17,6 milliards d'euros et 16,8 milliards d'euros. L'évolution des crédits d'engagement de la cellule



d'autorité s'explique principalement par les investissements, en progression de 1,3 milliard d'euros, notamment ceux que la Défense contractera durant l'année (voir ci-après le point 4.1). Les crédits de liquidation de la cellule progressent quant à eux de manière marginale (+21 millions d'euros).

Les dépenses de personnel s'accroissent de +359,4 millions d'euros et s'élèvent à 6,8 milliards d'euros. Les dotations et subsides atteignent 4,7 milliards d'euros en engagement (+312,3 millions d'euros) et 5 milliards d'euros en liquidation (+332,6 millions d'euros). Ces évolutions s'expliquent en grande partie par l'adaptation des dotations à Fedasil (+207,2 millions d'euros) et aux zones de police (+107,6 millions d'euros).

3.4 Cellule sociale

Les dotations et subsides de la cellule sociale (31,1 milliards d'euros en engagement et 31,2 milliards d'euros en liquidation) constituent l'essentiel des crédits de cette cellule (31,6 milliards d'euros en engagement et 31,9 milliards d'euros en liquidations), lesquels diminuent respectivement de 805,3 millions d'euros (-2,5%) et 617,5 millions d'euros (-1,9%) par rapport au budget initial 2023.

Les ajustements opérés sur les crédits destinés aux dotations et subsides contribuent essentiellement à cette évolution (-753,8 millions d'euros en engagement et -741,7 millions d'euros en liquidation), et plus particulièrement (en liquidation) :

- l'adaptation des pensions du secteur public (+144,9 millions d'euros) et de la SNCB (HR-Rail : +20,6 millions d'euros) ;
- les indemnités aux personnes handicapées (+119,9 millions d'euros) ;
- le subventionnement des CPAS en matière de revenu d'intégration sociale (+62,7 millions d'euros) ;
- le subventionnement de l'ONVA pour les mesures covid (+32,9 millions d'euros) ;
- la dotation à l'ONEM (+17,5 millions d'euros) ;
- l'aide sociale financée par les fonds européens (+10,7 millions d'euros) ;
- l'adaptation de la garantie de revenu aux personnes âgées (+10,3 millions d'euros) ;
- des diminutions de crédits, portant essentiellement sur la dotation d'équilibre de la sécurité sociale des travailleurs salariés (-1,1 milliard d'euros) et des travailleurs indépendants (-21,6 millions d'euros) ;
- la subvention générale de la sécurité sociale des travailleurs salariés (-56,9 millions d'euros) et des travailleurs indépendants (-7,4 millions d'euros).

Par ailleurs, l'achat de vaccins a nécessité l'inscription d'un crédit supplémentaire à la section 25 « SPF Santé publique » pour un montant de 170,3 millions d'euros. Parallèlement, la provision covid a été diminuée de 61 millions d'euros.

3.5 Cellule économique

Les crédits d'engagement et les crédits de liquidation de la cellule économique s'élèvent respectivement à 8,1 milliards d'euros (+ 134,4 millions d'euros) et 7,8 milliards d'euros (+107 millions d'euros).

En liquidation, les augmentations sont essentiellement dues à l'adaptation des dotations et subsides (+81 millions d'euros), des dépenses de personnel (+14,3 millions d'euros) et de fonctionnement (+10 millions d'euros).



Les variations des dotations et subsides porte principalement sur :

- les moyens pour l'exploitation ferroviaire (+32,3 millions d'euros) et les investissements ferroviaires (+31 millions d'euros) inscrits à la section 33 « SPF Mobilité et Transports » ;
- les projets ESA (+32,8 millions d'euros) et SMR (-12,5 millions d'euros) prévus à la section 46 « SPP Politique scientifique ».

3.6 Sections particulières spécifiques

Les crédits de liquidation des sections particulières spécifiques (22,7 milliards d'euros, -374 millions d'euros) sont composés majoritairement des moyens destinés aux communautés et aux régions en application de la loi spécial de financement (16,4 milliards d'euros, -164,4 millions d'euros) et au financement de l'Union européenne (3,8 milliards d'euros, -261,6 millions d'euros).

3.7 Crédits provisionnels

Les moyens inscrits au programme 06.90.1 du budget du SPF Bosa- « Les provisions » passent de 2,6 milliards d'euros à 1,4 milliard d'euros.

À titre principal, cette évolution s'explique par la réduction de 1,5 milliard des crédits prévus pour la couverture des surcoûts de l'indexation qui s'élèvent désormais à 179,6 millions d'euros. Cette diminution s'explique avant tout par la prise en compte des dépassements de l'indice-pivot au sein des crédits de personnel, alors qu'au budget initial, cette prise en compte se faisait par une inscription au sein de la provision interdépartementale. La Cour rappelle par ailleurs que la provision ne tient pas compte du report attendu d'août à octobre 2023 du prochain dépassement de l'indice-pivot.

Par ailleurs, la provision Ukraine s'établit à 613,5 millions d'euros en engagement (+363,9 millions) et à 624,5 millions d'euros en liquidation (+374,5 millions). Cette provision est destinée à l'achat de matériel militaire et au versement du revenu d'intégration.

La provision générale augmente pour sa part de 4 millions d'euros et s'élève dorénavant à 357 millions d'euros en engagement et 358 millions d'euros en liquidation.

Cette augmentation s'explique essentiellement par diverses adaptations au sein de ce crédit :

- les moyens pour l'accueil et la migration sont portés de 140,5 millions d'euros à 147 millions d'euros (dont 114 millions d'euros pour la création de places d'asile supplémentaires), soit une augmentation de 6,5 millions d'euros ;
- des moyens sont inscrits afin de couvrir les frais d'études et d'avis en matière nucléaire, soit une augmentation de 23,0 millions d'euros ;
- des moyens pour la couverture des frais liés au procès des attentats du 22 mars 2016 sont également prévus au montant de 10,0 millions d'euros ;
- les moyens qui étaient inscrits au budget initial pour la NAPAP (15,3 millions d'euros) disparaissent à la suite de la répartition prévue lors du budget initial pour l'accord sectoriel de la Police intégrée ;
- les moyens initialement inscrits pour le projet « quartier de l'avenir » - caserne du futur sont supprimés à la suite du report du projet, ce qui entraîne une diminution de 25,4 millions d'euros.



La provision politique nouvelle diminue pour sa part de 4,9 millions d'euros en engagement et 8,3 millions d'euros en liquidation, suite essentiellement à une redistribution de ces moyens vers le SPF Justice.

4 Remarques particulières

4.1 Effort en matière 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.

En 2023, l'effort de défense total s'élève à 6,9 milliards d'euros, soit 1,20% du PIB (1,19% en 2022). Plus précisément, le projet de budget ajusté prévoit 5,0 milliards d'euros de crédits de liquidation à la section 16 - Défense nationale. De plus, les pensions des anciens militaires (1,6 milliard d'euros) et certaines dépenses qui, bien que payées par d'autres départements, ont un lien avec les missions de la Défense (257,8 millions d'euros) sont prises en compte en tant qu'effort de défense. Les dépenses pour l'Ukraine en font également partie et sont traitées dans la partie « provision Ukraine ».

Les crédits inscrits en engagement pour les investissements en matériel majeur de la Défense se montent dorénavant à 2.681,8 millions d'euros. Une majoration de 1.468,2 millions d'euros est inscrite lors de cet ajustement budgétaire à la suite de plusieurs décisions :

- l'engagement complémentaire de 841 millions d'euros pour le programme ASWF (Anti-Submarine Warfare Frigate). Le Conseil des ministres du 31 mars 2023 a approuvé l'acquisition de deux frégates pour la marine belge pour un montant global de 2.025 millions d'euros. Le coût est plus élevé que le montant prévu en 2018 en raison de l'inflation et de nouveaux choix opérationnels. Cette majoration de crédit respecte toutefois le plafond d'engagement de 11,2 milliards d'euros prévu par la loi de programmation militaire du 20 juillet 2022, à la suite du report de dossiers au-delà de la période visée par cette même loi ;
- l'engagement prioritaire en 2023 de plusieurs programmes d'investissement pour un total de 434 millions d'euros, dont le programme MRTT (MultiRole Tanker and Transport) ;
- le report de dossiers qui n'ont pu être engagés en 2022 pour un total de 184,2 millions d'euros.

La Cour des comptes constate que les crédits d'engagement relatifs aux dossiers MRTT et ASWF sont supérieurs à ceux mentionnés dans les notifications des conseils des ministres des 22 et 24 mars 2023 (+43,5 millions d'euros pour le MRTT) et du 31 mars 2023 (+44,3 millions d'euros pour l'ASWF). Ils s'expliquent par des estimations plus récentes.

4.2 Plans d'investissements européens et fédéraux

Selon l'exposé général, l'effort d'investissement global de l'entité I s'élève à 4,5 milliards d'euros en 2023 (0,8% du PIB). Pendant la période 2024-2028, il s'établira annuellement à un chiffre compris entre 5,4 et 5,9 milliards d'euros.

4.2.1 Facilité pour la reprise et la résilience

La part à laquelle la Belgique a droit dans le cadre de la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) s'élève à 4,5 milliards d'euros, dont 954 millions d'euros pour l'État fédéral. Indépendamment d'un préfinancement de 770 millions d'euros en 2021, dont 162 millions d'euros pour l'État fédéral, le



versement des fonds dépend de la réalisation effective des jalons et des cibles repris dans le plan déposé par la Belgique.

En principe, le versement des tranches au niveau fédéral était établi selon le calendrier suivant : 179 millions d'euros en 2022, 259 millions d'euros en 2023, 139 millions d'euros en 2024, 109 millions d'euros en 2025 et 105 millions d'euros en 2026. À l'heure actuelle, la demande par la Belgique du versement de la première tranche de 847 millions d'euros (dont 179 millions d'euros pour l'État fédéral) n'a pas encore été introduite auprès de la Commission, en raison du retard dans la réalisation de certains jalons.

Cette absence de versement par l'Union européenne a conduit le gouvernement à prévoir, lors du budget initial 2023, pour le fonds organique relatif à la FRR une position débitrice en engagement de 300 millions d'euros et en liquidation de 400 millions d'euros. La position débitrice en engagement passe, dans le présent projet de budget, à 708 millions d'euros afin d'assurer le financement des projets en cas de non-versement de la tranche cette année.

Sur la base des informations transmises par le SPF Bosa, les montants engagés sur ce fonds en 2021 et 2022 s'élèvent respectivement à 154,3 millions d'euros et 341,1 millions d'euros. Les crédits de liquidation ont été pour leur part utilisés respectivement à hauteur de 107,5 millions d'euros et de 121,5 millions d'euros au cours de ces deux mêmes années. Les crédits d'engagement à charge du fonds pour 2023 s'élèvent dans le présent projet d'ajustement à 492 millions d'euros et les crédits de liquidation à 325,7 millions d'euros. Au 30 avril 2023, ces crédits ont été engagés et liquidés à hauteur de respectivement 26,7 millions d'euros et 16,6 millions d'euros.

Le Conseil des ministres du 12 mai 2023 a approuvé le rapport semestriel sur l'état d'avancement des différents projets et jalons de l'État fédéral déposé par le secrétaire d'État pour la relance et les investissements stratégiques, chargé de la politique scientifique. Il ressort de ce rapport que 8 jalons sur 43, dont celui relatif à la réforme des pensions, n'ont pas été atteints. Lors du dernier état d'avancement en octobre 2022, le nombre de jalons non-atteints s'élevait à 18.

Cinq jalons ont été reportés pour être intégrés dans le calcul de la seconde tranche de versement de fonds (backbone H2 et CO₂, cadre réglementaire pour le transport de l'hydrogène et du CO₂, E-Government et recherche et développement du secteur aéronautique et spatial⁶¹). À l'inverse, les jalons relatifs à la réforme des pensions, au monitoring et à l'implantation du plan d'investissement⁶² ont seulement fait l'objet d'un report de la date cible au deuxième quadrimestre de cette année et continuent à être pris en compte pour la demande de versement de la première tranche.

La Commission européenne devrait prendre une décision au sujet du versement de cette première tranche dans le courant de cette année. Le retard dans la réalisation de certains jalons pourrait toutefois conduire la Commission européenne à suspendre une partie du paiement de la tranche.

La Commission européenne a précisé dans sa communication du 21 février 2023 sa méthodologie en cas de suspension de paiement. Cette méthodologie s'appuie sur l'attribution d'un coût unitaire par jalon. Le montant du versement suspendu est calculé par l'application, sur ce coût unitaire, de coefficients liés à l'état d'avancement du jalon et des raisons qui expliquent le retard. Ces coefficients différents selon qu'il s'agisse d'un projet d'investissement ou d'un projet de réforme.

⁶¹ Deux jalons pour ce projet.

⁶² Deux jalons pour ce projet.



La décision de suspension ouvre une période de six mois au cours de laquelle l'État a la possibilité d'atteindre le jalon en question. Dans ce cas, la Commission lève la suspension et verse le montant suspendu à la suite de l'avis positif du Comité économique et financier. En cas d'évaluation négative à l'issue de la période de six mois, le montant correspondant est définitivement suspendu et déduit du budget du plan.

L'accord de coopération du 19 décembre 2022 prévoit que le montant non-versé sera supporté par l'entité compétente.

Enfin, le comité de concertation du 15 mars 2023 a validé la répartition du montant total de 282 millions d'euros du Plan européen REPowerEU entre les différentes entités, dont 59,4 millions d'euros pour l'État fédéral.

4.2.2 Autres dépenses d'investissement

Les crédits d'investissement autres que ceux prévus dans le cadre de la FRR s'élèvent dans le projet d'ajustement budgétaire à 3,3 milliards d'euros en engagement et à 2,3 milliards d'euros en liquidation⁶³, pour leur majeure partie, de nature militaire (respectivement 2,8 et 1,7 milliard d'euros). La Cour des comptes renvoie aux commentaires qu'elle formule ci-dessus quant à l'évolution de ces crédits et à leur répartition entre les différentes sections du budget général des dépenses.

Les crédits d'investissement inscrits au budget ont également pour objet de couvrir les dépenses prévues par les projets d'investissement nationaux initiés par le gouvernement actuel, et plus particulièrement le plan fédéral de redémarrage et de transition (PRT) (1 milliard d'euros) et le PRR+ (396,9 millions d'euros).

Selon les informations obtenues par la Cour des comptes auprès du SPF Bosa, les engagements et les liquidations effectués en 2022 pour le PRT se sont élevés en 2022 à respectivement 368,3 millions d'euros et 139,0 millions d'euros. Les crédits correspondants dans le présent projet d'ajustement se montent à 288,0 millions d'euros et 330,1 millions d'euros. Des moyens seront inscrits dans les budgets 2024 et suivants pour parfaire la réalisation des 27 projets qui le composent.

Les crédits engagés et liquidés en 2022 pour le PRR+ s'élèvent à 20,1 millions d'euros en engagement et à 6,3 millions d'euros en liquidation. Ceux qui sont inscrits dans le présent budget d'ajustement représentent pour leur part 37,0 millions d'euros et 18,0 millions d'euros. À titre quasi-exclusif, ils se rapportent à l'acquisition de scanners par les services de la douane.

Indépendamment des crédits d'investissement inscrits au budget général des dépenses, des moyens sont également prévus au sein du budget des organismes relevant de l'entité I, et plus particulièrement de la Régie des bâtiments et Infrabel. L'exposé général les évalue à 1,1 milliard d'euros en 2023.

Bien que ne relevant pas à proprement parler de la catégorie des dépenses d'investissement direct, certains transferts au bénéfice de la SNCB et d'Infrabel relèvent de la politique générale du gouvernement en matière de formation du capital fixe. Le gouvernement les a évalués dans l'exposé général à 756 millions d'euros. Le Conseil des ministres du 21 avril 2023 a en outre autorisé Infrabel

⁶³ Ces données prennent en compte les allocations de base qui répondent à la classification économique « investissement » ainsi que les crédits des programmes d'investissement PRR et PRR+ dont la classification économique peut être différente.



à solliciter un emprunt d'un milliard d'euros auprès de la Banque européenne d'Investissement. Ce montant pourra éventuellement être garanti par l'État.

Un nombre important de projets d'investissement a lieu au moyen de projets alternatifs et plus particulièrement de marchés DBFM. L'exposé général indique à ce sujet que les données relatives à ces projets ne sont pas disponibles. Cette situation ne permet pas au législateur de connaître l'impact financier à long terme des contrats DBFM et notamment ceux qui pourraient être adoptés au cours de l'année budgétaire.

Enfin, indépendamment des dépenses d'investissement directs, l'effort global d'investissement de l'entité I prend en compte la formation de capital fixe au moyen de la technique comptable d'activation de dépenses. Plus précisément selon l'Institut des comptes nationaux (ICN), certaines dépenses (dépenses IT, de recherche et de développement, etc.) qui ne sont pas initialement considérées comme des dépenses d'investissement peuvent le devenir lorsqu'elles contribuent de manière durable à l'activité des services publics. Selon l'exposé général, ces activations représentent 1,1 milliard d'euros en 2023.

4.3 Sections du budget général des dépenses

Section 02 – SPF Chancellerie du Premier Ministre

Programme 02.36.1-Politique de siège

Le crédit de liquidation actuel prévu pour la démolition et la reconstruction du *Shape Village* s'élève à 35,6 millions d'euros et reste inchangé par rapport au budget initial. Le SPF Chancellerie a jusqu'à présent liquidé 21,1 millions d'euros. Le département demande une augmentation de 27,7 millions d'euros dans ses propositions budgétaires.

Les travaux entamés mi-2020 et dont la fin est prévue pour 2026 se divisent en trois phases. La première (juin 2020-mai 2022) a pris du retard⁶⁴, mais la deuxième (avril 2022-mai 2024) a démarré conformément au calendrier prévu. Des liquidations ayant eu lieu simultanément pour les deux phases, les montants dus à l'adjudicataire sont supérieurs à ceux indiqués dans le planning financier initial en 2023. Par ailleurs, les révisions de prix dues à l'augmentation du prix des matériaux de construction et des salaires ont fait grimper le coût des travaux.

Les justifications du programme ne permettent pas de s'assurer que le crédit inscrit sera suffisant.

⁶⁴ Le crédit prévu en 2020 (4,1 millions d'euros) et en 2021 (28,4 millions d'euros) a été utilisé pour moins de la moitié (1,9 million d'euros en 2020 et 13 millions d'euros en 2021). Le crédit de 2022 a été intégralement utilisé (28 millions d'euros).



Section 12 - SPF Justice

Division 12.51-Direction générale Établissements pénitentiaires

Maisons de détention

Pour permettre l'exécution des peines de courte durée au sein de maisons de détention, le conseil des ministres du 29 octobre 2021 a décidé de créer 720 places en prévoyant au minimum une maison de détention ayant une capacité de 20 à 60 places par province. Initialement, le gouvernement avait prévu d'ouvrir six à sept maisons de détention en 2022 (environ 300 places) et huit à neuf maisons de détention en 2023 (environ 420 places).

Le conseil des ministres du 21 janvier 2022 a approuvé l'incidence budgétaire du déploiement pour la gestion des maisons de détention. Les coûts d'exploitation sont à la charge du SPF Justice et les coûts relatifs au bâtiment à celle de la Régie des bâtiments.

Comme la recherche de sites et de bâtiments adéquats s'est avérée difficile, le conseil des ministres du 20 juillet 2022 a aussi décidé de recourir à des unités modulaires.

Le SPF Justice a communiqué fin avril 2023 le calendrier suivant pour la création des places :

- en 2023, quatre maisons de détention représentant environ 237 places, dont deux auront du retard en raison de procédures juridiques ;
- en 2024, 385 places via des unités installées sur dix terrains ;
- 130 places au cours de la prochaine législature.

La majeure partie des crédits a déjà été allouée lors des deuxième et troisième feuillets d'ajustement du budget 2022 et du budget initial 2023.

Lors du présent contrôle budgétaire, le conseil des ministres a décidé ce qui suit :

- transférer 8 millions d'euros des crédits alloués dans le cadre du plan de redémarrage et de transition à la Régie des bâtiments. Cette dernière utilisera également ces crédits pour poursuivre la création des maisons de détention ;
- allouer 15,5 millions d'euros des crédits destinés à l'aide juridique (programme 12.56.1) de la manière suivante : 8,8 millions d'euros pour les maisons de détention et 6,7 millions d'euros pour les nouvelles prisons. Ces crédits ont été alloués après une évaluation intermédiaire des crédits nécessaires à l'aide juridique⁶⁵.

⁶⁵ Pendant le conclave relatif à l'ajustement du budget 2022, le conseil des ministres a décidé d'affecter des crédits destinés à l'aide juridique au financement des maisons de détention et des prisons. Les notifications budgétaires prévoyaient également une telle redistribution en 2023 et 2024, moyennant une évaluation des crédits nécessaires.

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

Description		2022	2023	2024
Implication budgétaire – conseil des ministres du 21 janvier 2022		10,8	31,6	40,5
Crédits	Source de financement			
Deuxième ajustement du budget 2022	Plan fédéral de redémarrage et de transition	10,8	6,9	0,3
Troisième ajustement du budget 2022	Aide juridique (-20 millions d'euros)	14,3	14,3	14,3
	Amendes de roulage		15,9	15,9
2023 - budget initial	Plan fédéral de redémarrage et de transition 2022->2023	-8,8	8,8	
Premier ajustement du budget 2023	Aide juridique (-15,5 millions d'euros)		8,8	Pas encore connu
	Plan fédéral de redémarrage et de transition (Régie des bâtiments)		-8,0	
Total		16,3	46,7	

Source : Cour des comptes

La Cour des comptes constate que le financement de la gestion des maisons de détention demeure tributaire d'une évaluation des crédits nécessaires à l'aide juridique. Elle rappelle son observation de ne pas subordonner des dépenses structurelles à la disponibilité de crédits dans d'autres programmes budgétaires.

Elle souligne également qu'en raison du retard du déploiement et au vu de l'estimation des coûts du SPF Justice, les crédits alloués pour 2023 ne pourront probablement pas être utilisés intégralement.

Financement des maisons de transition

Le conseil des ministres du 11 juin 2021 a adopté le principe d'ouvrir des maisons de transition pour un maximum de 100 détenus. Le conseil des ministres du 20 octobre 2021 a alloué le budget pour 100 places dans des maisons de transition.

Le déploiement des maisons de transition prend aussi du retard. Le SPF Justice a lancé un troisième appel en 2022, à la suite duquel le nombre d'intéressés était plus élevé que lors des appels précédents. Le département table sur la réalisation de l'intégralité des places en 2024.

La maison de transition de Malines (15 places) est actuellement opérationnelle. Le SPF Justice prévoit l'ouverture d'une maison de transition à Gentbrugge fin 2023.

Les crédits d'engagement et de liquidation demeurent inchangés dans le présent projet de budget, à savoir respectivement 6,7 et 6,9 millions d'euros. Ces crédits ont été calculés sur la base de l'incidence financière d'environ 100 places.

La Cour des comptes fait observer en l'occurrence également qu'en raison du retard de déploiement, le SPF Justice n'utilisera probablement pas l'intégralité des crédits en 2023.



Redevances contractuelles pour les nouvelles prisons

Le programme d'activité 12.51.71 contient les crédits pour les redevances prévues dans les contrats DBFM pour l'utilisation des prisons et des centres de psychiatrie légaux (CPL).

Tableau – DBFM Justice – Estimation en crédits de liquidation pour l'année 2023 (en millions d'euros)

Allocation de base	Proposition SPF Justice	Crédit	Déficit	Index	Autres coûts
12.51.71.12.11.35	37,1	33,7	3,4	2,9	0,6
12.51.71.12.11.36	27,3	24,8	2,5	2,1	0,3
Total	64,4	58,5	5,9	5,0	0,9

Source : Cour des comptes

Les crédits inscrits dans le présent projet de budget ne tiennent pas compte des indexations prévues dans les contrats ni des coûts divers. Le SPF Justice estime que les crédits de liquidation seront insuffisants à cet effet à concurrence de 5,9 millions d'euros, dont 5,0 millions d'euros en raison des indexations.

Section 13 – SPF Intérieur

Programme 13.40.4 – Dotation à Fedasil

À l'occasion du contrôle budgétaire, le gouvernement a relevé de 232,1 millions d'euros les moyens affectés à Fedasil (et à l'accueil des demandeurs d'asile). Le tableau ci-dessous donne un aperçu des moyens au moment du budget initial et après le contrôle budgétaire de 2023.

Ni l'exposé général, ni les justifications ne contiennent d'informations précises sur ces montants et leur détermination.

Tableau – Aperçu des moyens octroyés à Fedasil (et à l'accueil des demandeurs d'asile) au sein du budget fédéral (en millions d'euros)

Description	Initial	Ajusté	Écart	Remarque
Dotation – Programme 13.40.4				
Dotation budget initial	541,9	541,9		
Indexation	---	7,8		Octroyés en concertation bilatérale
Effets volume	----	188,5		Octroyés en concertation bilatérale
Dotation supplémentaire	---	10,9		Conclave ajustement du budget 2023
Total	541,9	749,1	+207,2	
Provision interdépartementale générale				
Places d'accueil supplémentaires ⁽¹⁾	140	114		Conclave ajustement du budget 2023
Indexation ⁽²⁾		33		Conclave ajustement du budget 2023
Total	140	147	+7	
Provision Politique nouvelle – Asile et migration				
Asile et migration ⁽³⁾	8,6	8,6		
Total	8,6	8,6	0	
Amif – Programme 13.73.1				
Moyens Amif ⁽⁴⁾		16,9		
Total		16,9	+16,9	
TOTAL, y compris le crédit lié à l'indexation	690,5	921,6	232,1	

- (1) D'autres départements impliqués dans l'accueil des demandeurs d'asile peuvent également puiser dans cette provision. Le conseil des ministres prépare actuellement la suite du lancement des centres d'urgence de Jabbeke et Glons et libérera à cet effet 26,1 millions d'euros de la provision, dont 6,9 millions d'euros en faveur de Fedasil.
- (2) Le crédit lié à l'indexation compris dans la provision générale et les crédits Asile et migration de la provision Politique nouvelle ne sont pas nécessairement tous destinés à Fedasil.
- (3) La provision Politique nouvelle – Asile et migration s'élève à 22,3 millions d'euros (contre 21,3 millions d'euros dans le budget initial). La partie réservée à Fedasil s'élève à 8,6 millions d'euros et a été transférée par l'arrêté royal du 13 mars 2023.
- (4) Les Fonds européens pour l'asile, la migration et l'intégration (Amif), la gestion des frontières et des visas (BMVI) et la sécurité intérieure (ISF) comptent plusieurs bénéficiaires au sein et en dehors du pouvoir fédéral. Ils visent à permettre et à contrôler le développement de toute une série de projets relatifs aux thèmes précités dotés d'un financement européen. Ils sont gérés par le SPF Intérieur.

Source : Cour des comptes

La Cour des comptes souligne également que le budget ajusté ne comporte pas de moyens destinés au paiement éventuel d'astreintes pour le non-respect du droit à l'accueil des demandeurs d'asile.

La dotation de Fedasil repose en grande partie sur un modèle de prévision pour le calcul des besoins futurs en matière de places d'accueil. Le gouvernement a décidé en conclave budgétaire d'évaluer et d'optimiser le modèle de prévision actuel d'ici le 1^{er} juillet 2023.



Section 17 – Police fédérale

Revalorisation pécuniaire et régime de fin de carrière

Accord sectoriel de la Police intégrée (GPI)

Lors du conclave budgétaire du 18 octobre 2022, le conseil des ministres a décidé de mettre en œuvre, en plusieurs phases, la revalorisation pécuniaire prévue dans l'accord sectoriel de la GPI à partir du 1^{er} octobre 2023 et d'augmenter structurellement les crédits de personnel de la Police fédérale et les dotations aux zones de police locale en vue de les compenser à 100 %. Le coût de cet accord a été estimé à 136,4 millions d'euros par an à partir de 2026, dont 99,7 millions d'euros pour la Police locale et 36,7 millions d'euros pour la Police fédérale. Lors de la confection du budget initial 2023, le gouvernement a inscrit à cet effet un montant de 15,3 millions d'euros dans la provision interdépartementale générale pour 2023.

Durant le dernier conclave budgétaire, le conseil des ministres a décidé d'intégrer les crédits aux programmes budgétaires concernés. La Cour des comptes note que le coût estimé s'appuie sur un coefficient de liquidation (indice salarial) de 1,9222 et n'a pas été adapté au coefficient de liquidation actuel de 1,9999. Sur la base de ce coefficient, la dépense s'élève à 15,9 millions d'euros pour 2023 et 141,9 millions d'euros à partir de 2026.

Politique de fin de carrière – Régime de non-activité préalable à la pension (Napap)

Durant ledit conclave budgétaire, le conseil des ministres a décidé de laisser s'éteindre le régime de Napap sur une période de dix ans. Compte tenu de ce scénario de disparition progressive, le gouvernement estime le coût budgétaire pour 2023 à 19,1 millions d'euros (Police fédérale) et à 41,9 millions d'euros (Police locale) au coefficient de liquidation de 1,9222. Ces montants passent respectivement à 19,8 millions d'euros et 43,6 millions d'euros au coefficient actuel.

Pour la Police fédérale, le crédit pour le régime de Napap (allocation de base 17.44.12.11.00.03) pour 2023 reste inchangé à 15,6 millions d'euros. Il a été attribué durant le conclave budgétaire du 20 octobre 2021.

Pour la Police locale, le dernier conclave budgétaire a majoré de 8 millions d'euros la dotation de l'État fédéral, qui passe ainsi à 39,8 millions d'euros (allocation de base 17.90.12.43.51.02). Aucuns moyens ne sont octroyés pour 2024.

Le conseil des ministres du 14 avril 2023 a approuvé le projet d'arrêté relatif à la non-activité préalable à la pension et a décidé que la Police fédérale doit compenser le surcoût pour le régime de Napap au sein de ses propres crédits. Vu la marge budgétaire limitée (cf. infra), il n'apparaît pas clairement comment cette compensation sera exécutée.

I-Police (programme 17.80.4)

Le gouvernement et la ministre se sont engagés à investir dans la numérisation et l'innovation afin que la police puisse consulter plus rapidement un plus grand nombre de données, générant ainsi des gains d'efficacité. Dans sa note de politique générale pour 2023, la ministre a également indiqué que la Police fédérale poursuivra le développement de l'application *I-Police* en 2023.

Le conseil des ministres du 19 novembre 2021 a approuvé le plan de financement 2021-2027 pour *I-Police* et a estimé son coût à 300 millions d'euros. Ce projet serait partiellement financé par une sous-utilisation au niveau des crédits de personnel : 79,5 millions d'euros pour les crédits d'engagement et 111,4 millions d'euros pour les crédits de liquidation.

En 2022, la Police fédérale n'a pas pu réaliser la sous-utilisation de 15 millions d'euros prévue pour le projet. Elle pourrait ne pas non plus être en mesure de réaliser cette sous-utilisation pour 2023. Cette situation pourrait avoir des répercussions sur le déploiement du projet.

Durant les examens budgétaires en 2022, la Cour des comptes avait déjà souligné l'importance d'inscrire directement les moyens nécessaires au programme 17.80.4 *I-Police* afin de permettre la mise en œuvre du projet. La Police fédérale a indiqué qu'un dossier sera soumis au conseil des ministres dans le cadre de la confection du budget 2024.

Crédits de fonctionnement et d'investissement

Lors de la confection du budget 2023, la Cour des comptes a noté que le plan pluriannuel d'investissement et de fonctionnement (PPIF) présentait un décalage entre les besoins et les crédits, indiquant un possible sous-financement structurel (des crédits d'engagement).

L'encours continue d'augmenter au point que les crédits de liquidation pourraient ne plus suffire à payer les dépenses de fonctionnement courantes (hors investissements). Cette situation s'explique principalement par le retard de livraison des caméras ANPR, des véhicules et des bateaux. La Police fédérale estime avoir besoin d'un montant de 46,1 millions d'euros à cette fin.

Il ressort du tableau ci-dessous que le degré d'utilisation des crédits a fortement progressé depuis 2019 et que l'encours continue à augmenter.

Tableau – Aperçu du degré d'utilisation des crédits de liquidation et de l'encours pour la période 2019-2022 (en millions d'euros)

Années	Crédit ⁽¹⁾	Consommation	Utilisation en %	Solde	Solde en %	Encours
2019	2.198,7	2.105,6	95,8%	93,1	4,2%	120,9
2020	2.272,9	2.160,6	95,1%	112,3	4,9%	185,8
2021	2.240,3	2.194,0	97,9%	46,3	2,1%	205,5
2022	2.475,1	2.463,2	99,5%	11,9	0,5%	251,9

(1) La colonne « Crédit » contient les crédits limitatifs et les plafonds administratifs des crédits variables.

Source : Cour des comptes

Le gouvernement n'a pas attribué de moyens supplémentaires, mais la Police fédérale a indiqué préparer un dossier pour le conseil des ministres à cette fin. La Cour des comptes souligne que les crédits de liquidation pourraient ne pas être suffisants pour permettre à la Police fédérale de remplir toutes les obligations de paiement en 2023.

Section 32 – SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie

Programme 32.42.3 – Financement du passif nucléaire

L'État fédéral intervient dans l'ensemble des coûts d'assainissement du passif nucléaire sur les sites de Belgoprocess 1 et 2 (BP1 et BP2), du Centre d'étude de l'énergie nucléaire (SCK CEN) et de l'Institut national des radioéléments (IRE) et a chargé l'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies (Ondraf) de procéder à cet assainissement. En 2022, un groupe de travail spécifique a estimé les coûts à venir à partir d'un examen des dépenses (ces coûts ont été estimés à 6.364,3 millions d'euros dans l'exposé général du budget initial 2023). En 2023, le gouvernement établira notamment des plans de financement pluriannuels de ces coûts à partir de 2024.



En vue de financer intégralement en 2023, les travaux de gestion du passif nucléaire de BP1 et BP2 d'une part et du SCK CEN d'autre part, le gouvernement a augmenté les accises attribuées à l'Ondraf de respectivement 45 millions d'euros (pour atteindre 114 millions d'euros) et de 14 millions d'euros, aucun montant n'étant auparavant prévu à ce titre⁶⁶.

L'Ondraf estime le coût de la gestion du passif nucléaire de l'IRE pour 2023 à 15,2 millions d'euros. À cet effet, l'organisme table sur des moyens disponibles de 1,6 million d'euros et sur des dotations du SPF Économie de 8,7 millions d'euros pour 2023. L'IRE préfinancera le déficit de financement d'environ 5 millions d'euros jusqu'à l'élaboration d'un règlement structurel pour le financement du passif de l'IRE.

⁶⁶ Via deux arrêtés royaux du 26 janvier 2023 approuvés par le conseil des ministres du 20 janvier 2023.

CHAPITRE II

Dépenses de la sécurité sociale

1 Évolution générale des dépenses

Au budget ajusté 2023, les dépenses consolidées de la sécurité sociale (Gestion globale des travailleurs salariés, Gestion globale des indépendants, Inami-Soins de santé, régime des pensions publiques et régimes hors Gestion globale) sont estimées à 132.163,6 millions d'euros (-1,3%, -1.794,8 millions d'euros par rapport aux dépenses estimés au budget initial de 2023).

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

Description	Dépenses 2022	Dépenses initiales 2023	2023-2022 (%)	Dépenses ajustées 2023	2023 AJ-2023 INI (%)
Prestations	109.629,8	122.044,9	11,3	119.693,9	-1,9
Pensions	57.468,7	65.060,5	13,2	63.646,8	-2,2
Soins de santé	32.325,7	35.346,3	9,3	35.176,3	-0,5
Indemnités pour incapacité de travail	12.013,0	13.207,7	9,9	13.119,6	-0,7
Chômage	6.672,7	6.822,0	2,2	6.612,0	-3,1
Droit-passerelle (indépendants)	118,9	17,2	-85,5	17,9	4,1
Autres prestations	1.030,8	1.129,8	9,6	1.121,3	-0,8
Non réparti : enveloppe bien-être 2023	0,0	461,4	/	0,0	/
Frais de gestion et de paiement	2.509,1	2.622,0	4,5	2.684,8	2,4
Autres dépenses	9.748,8	9.291,5	-4,7	9.784,9	5,3
Total	121.887,7	133.958,4	9,9	132.163,6	-1,3

Source : Exposé général du projet de budget 2023 et du projet de budget ajusté 2023

Les dépenses de pensions diminuent de 1.413,7 millions d'euros par rapport aux estimations du budget initial 2023. Les pensions des travailleurs salariés (38.083,0 millions d'euros, soit 59,8 % des dépenses) reculent de 753,2 millions d'euros (-1,9 %) à la suite de l'adaptation des hypothèses d'indexation (-704,9 millions d'euros), du nombre d'ayants droit (-217,9 millions d'euros) et du montant annuel moyen des pensions (-79 millions d'euros). Cette baisse est compensée en partie par l'incidence de l'enveloppe bien-être (+248,1 millions d'euros). Les dépenses relatives aux pensions des fonctionnaires (20.329,2 millions d'euros, soit 32,0 % des dépenses) baissent de 617,7 millions d'euros (-2,9 %), principalement en raison de la modification des hypothèses d'indexation. Dans le régime des travailleurs indépendants (5.234,6 millions d'euros, soit 8,2 % des dépenses), les dépenses diminuent de 42,8 millions d'euros (-0,8 %) en raison principalement des nouvelles hypothèses d'indexation et de l'effet volume (-92,2 millions d'euros). Cette diminution est compensée en partie par les dépenses supplémentaires dans le cadre de l'enveloppe bien-être (+49,4 millions d'euros).

Dans le projet de budget ajusté, les indemnités d'incapacité de travail sont inférieures de 88,1 millions d'euros (-0,7 %) à celles inscrites dans le budget initial.



Dans le régime des travailleurs salariés, elles diminuent de 63,7 millions d'euros (-0,5 %) principalement en raison de l'adaptation des hypothèses d'indexation (-222,5 millions d'euros) et de la révision de l'indemnité journalière moyenne (-160,8 millions d'euros)⁶⁷. Cette diminution est en partie compensée par l'augmentation du nombre estimé de jours d'incapacité de travail primaire (+ 5,1 %) et d'invalidité (+ 1,1 %), représentant au total +227,6 millions d'euros, ainsi que par l'incidence de l'enveloppe bien-être (+90,4 millions d'euros) et la réestimation de plusieurs mesures (+1,6 million d'euros).

Dans le régime des travailleurs indépendants, les dépenses diminuent de 24,4 millions d'euros (3,0 %) par rapport aux estimations initiales. Cette diminution s'explique par la révision de l'hypothèse d'indexation et par la baisse du nombre estimé de jours d'incapacité de travail primaire et d'invalidité de respectivement 2,8 % et 2,4 %. L'incidence de l'enveloppe bien-être (+7,9 millions d'euros) compense en partie ce recul.

Les prestations de l'Onem issues de l'ONSS-Gestion globale présentent une diminution de 206,7 millions d'euros et s'élèvent à 6,375,0 millions d'euros. Cette évolution s'explique principalement par l'effet volume (-225,1 millions d'euros), l'indexation moindre (-117,2 millions d'euros), la réestimation de certaines mesures (+49,1 millions d'euros) ainsi que la prise en compte de l'enveloppe bien-être (+28,7 millions d'euros) et d'autres facteurs (+57,7 millions d'euros).

Les prestations estimées pour les soins de santé diminuent de 170,0 millions d'euros par rapport aux estimations initiales. Cette diminution est due à l'adaptation de l'objectif budgétaire en fonction des prévisions d'inflation du BFP de février 2023 (-109 millions d'euros) et au glissement des dépenses relatives aux prestations spécifiques liées à la crise de la covid-19 (estimées à 61 millions d'euros dans le budget initial) vers l'objectif budgétaire, où elles sont financées par une reventilation des marges budgétaires (sous-utilisation).

2 Commentaire sur les mesures

2.1 Frais de gestion des IPSS

Dépenses relevant du budget de gestion des IPSS (+22,6 millions d'euros en 2023 et +3 millions d'euros en 2024)

Par rapport au budget initial 2023, le conseil des ministres a décidé d'augmenter le budget de gestion des IPSS. Cette augmentation est destinée aux principaux éléments suivants.

- La hausse des crédits de fonctionnement et d'investissement informatiques des IPSS afin de couvrir l'augmentation des coûts des prestataires (12,1 millions d'euros en 2023, aucun montant prévu en 2024).
- L'augmentation des crédits de fonctionnement informatiques de certaines IPSS pour couvrir leur sous-estimation au budget initial (4,9 millions d'euros en 2023, aucun montant prévu en 2024).
- Le développement d'un outil informatique de calcul des pensions pour les indépendants (2 millions d'euros en 2023, aucun montant prévu en 2024 alors que l'Inasti a prévu des dépenses pour cette mesure jusqu'en 2028).
- Dans le cadre de son plan de lutte contre la fraude fiscale et sociale dans le secteur du transport de colis, l'ONSS est chargé de coordonner la mise en œuvre de la loi postale destinée à garantir

⁶⁷ L'indemnité journalière moyenne d'incapacité de travail primaire, d'invalidité et autre a respectivement diminué de 6,4 %, 1,0 % et 2,6 % par rapport aux estimations initiales.



des pratiques de concurrence loyale au sein du secteur et à lutter contre le dumping social. La mise en œuvre de la nouvelle réglementation est prévue en 2023, avec un rendement attendu en 2024 de 33,0 millions d'euros. Le coût de développement de l'outil informatique a été estimé à 1,8 million d'euros en 2023 et à 3 millions d'euros en 2024.

- L'accroissement des dépenses de gestion liées à la mise en œuvre des mesures compétitivité et de lutte contre le recours inapproprié aux contrats journaliers consécutifs en raison de leur sous-évaluation initiale (1,8 millions d'euros en 2023, aucun montant prévu en 2024 alors que la mesure générera des dépenses).

L'augmentation des coûts de fonctionnement et d'investissement des IPSS ne tient pas compte de l'incidence de l'indexation des salaires dans le secteur privé (qui intervient plus tard que dans le secteur public). Une exception a, certes, été faite pour le personnel détaché par l'ASBL Smals (augmentation autorisée de 8,95 %), mais cette hausse ne couvre pas l'intégralité de l'augmentation salariale. La hausse est également insuffisante pour couvrir l'augmentation du coût d'autres frais de fonctionnement.

2.2 Emploi et chômage

Les prestations de l'Onem, inscrites au budget ajusté 2023, présentent une diminution de 206,7 millions d'euros (-3,1%) par rapport au budget initial et s'élèvent à 6.375,0 millions d'euros.

Cette évolution s'explique par la variation du nombre de bénéficiaires (effet volume pour -225,1 millions d'euros). En effet, une diminution du nombre de bénéficiaire du chômage temporaire de 31.971 unités physiques, du nombre de chômeurs bénéficiant du chômage avec complément d'entreprise de 1.400 unités physiques et du nombre de chômeurs complets indemnisés de 837 unités physiques est attendue par rapport à l'initial 2023.

Cette diminution s'explique également par la révision des hypothèses d'indexation (-117,2 millions d'euros). En effet, le budget initial 2023 prévoyait une indexation des prestations sociales en mars et août 2023, alors que le budget ajusté 2023 ne comprend uniquement qu'une indexation des prestations en septembre 2023.

Enfin, la réestimation de l'impact et l'intégration des mesures du gouvernement et de l'enveloppe bien-être (+77,8 millions d'euros) ainsi que l'adaptation de l'allocation journalière moyenne sur la base des observations de 2022 (+57,7 millions) devraient entraîner une augmentation des dépenses.

Commentaires sur le suivi des mesures antérieures

L'estimation du rendement des mesures antérieures a été revue à la baisse de 49,1 millions d'euros dans le cadre du budget ajusté 2023. Cette révision s'explique principalement par les éléments suivants :

- la réestimation à la baisse du rendement lié à la mesure concernant les primes pour la mobilité interrégionale en raison d'une surestimation initiale de cette mesure (-31,5 millions d'euros) ;
- les conditions de mise en œuvre des mesures d'harmonisation des régimes de crédits temps et d'interruption de carrière ont été adaptées et leur entrée en vigueur a été postposée au 1^{er} février 2023 impliquant une diminution du rendement attendu (-18,4 millions d'euros) ;
- la réestimation du rendement lié à la suppression du remboursement des excédents d'indemnités de reclassement par l'Onem en raison de la limitation de cette mesure aux entreprises qui annoncent un licenciement collectif uniquement à partir du 1^{er} janvier 2023 (-8,8 millions d'euros) ;



- les dépenses liées au régime spécial de chômage économique temporaire instauré pour certaines entreprises dans le cadre de la crise énergétique pendant le premier trimestre 2023 ont été revues à la baisse (+ 6,6 millions d'euros, moindres dépenses).

L'Onem n'est pas encore en mesure de fournir le rendement du premier trimestre 2023 des mesures décidées à l'initial 2023.

2.3 Soins de santé

L'Inami estime qu'il y aura une marge budgétaire supplémentaire de 115,0 millions d'euros au sein de l'objectif budgétaire. Celle-ci peut être utilisée pour financer les dépenses relatives à la covid-19 (estimées à 91 millions d'euros, dont 61 millions d'euros seront financés via la sous-utilisation), une intervention exceptionnelle dans l'indexation des rémunérations des médecins salariés dans les hôpitaux (20 millions d'euros) et les recrutements supplémentaires pour soutenir le personnel soignant (20 millions d'euros).

Le déficit dans le budget de l'Inami (-30 millions d'euros) représente la différence entre les dépenses estimées pour la crise de la covid-19 (91 millions d'euros) et la partie de celles-ci qui est financée au moyen des marges disponibles au sein de l'objectif budgétaire (61 millions d'euros). Le déficit sera financé par le trop-perçu de la dotation 2022 pour la crise de la covid-19.

Dépenses dans le cadre de la crise de la covid-19

Dans le projet de budget ajusté, les dépenses relatives aux prestations spécifiques dans le cadre de la covid-19 ont été intégrées dans l'objectif budgétaire. Elles sont estimées à 91 millions d'euros (soit 30 millions d'euros de plus que les estimations du gouvernement dans le budget initial et 206,7 millions d'euros de moins que les estimations initiales de l'Inami).

Tableau : prestations spécifiques dans le cadre de la covid-19

	Dépenses provisoires 2022 ⁽¹⁾	Estimation Inami budget initial 2023	Estimation gouvernement budget initial 2023	Estimation Inami budget ajusté 2023
Prestations spécifiques	550,4	296,7	61,0	91,0
Achat de matériel de protection pour les prestataires de soins	83,3	0,0	0,0	0,0
Remboursement des tests et tests rapides	394,1	249,6	0,0	67,0
Coûts liés aux centres de triage et de prélèvements en vue des tests	30,1	12,5	0,0	1,3
Rémunération des prestataires de soins dans les centres de vaccination	0,0	14,5	0,0	5,8
Autres	42,9	20,2	0,0	16,9
Non ventilé	0,0	0,0	61,0	0,0
Prestations au sein de l'objectif budgétaire global	155,5	0,0	0,0	
Avances hôpitaux	155,5	0,0	0,0	0,0
Total	705,9	296,7	61,0	91,0

(1) Pour 2022, le tableau ci-dessus reprend les données les plus récentes de l'Inami. Dès lors, il y a une différence au niveau des dépenses pour les prestations spécifiques reprises dans l'exposé général (699,5 millions d'euros).

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



2.4 Pensions

Dans le budget initial 2023, le gouvernement avait annoncé l'introduction d'un bonus pension pour les personnes qui continuent de travailler après avoir atteint l'âge de la retraite anticipée. Cette mesure devrait entrer en vigueur au 1^{er} juillet 2023 (économie estimée de 30,5 millions d'euros en 2023 et 77,5 millions d'euros en 2024). La Cour des comptes constate qu'aucun arrêté d'exécution n'a encore été publié au moment de la rédaction du présent rapport. Or, l'économie de 30,5 millions d'euros a été conservée sans modification dans le projet de budget ajusté.



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

ADRESSE

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

TÉL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.courdescomptes.be



Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2023



Goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 25 mei 2023

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 aanpassing van staatsbegroting voor het jaar 2023 aanleiding gaf¹.

De algemene toelichting werd ingediend bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 28 april 2023.

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 overheidsdiensten en de beleidscellen van de betrokken ministers en staatssecretarissen.

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*, 28 april 2023, DOC 55 3271/001 (algemene toelichting), *Parl. St., Kamer*, 26 april 2023 DOC 55 3272/001 (middelenbegroting) en *Parl. St. Kamer*, 26 april 2023, DOC 55 3273/001 (algemene uitgavenbegroting).

Inleiding	2
DEEL I	6
Algemene toelichting	6
Hoofdstuk 1	6
Budgettair beleid 2023	6
1 Schematische toelichting in miljoen euro (volgens de algemene toelichting)	6
2 Macro-economische parameters	7
3 Samenstelling van het vorderingensaldo van entiteit I	8
4. Overzicht van de maatregelen die werden genomen tijdens het begrotingsconclaaf (jaar 2023)	10
4.1 Evolutie van het vorderingensaldo in vergelijking met de initiële ramingen	10
4.2 Algemeen overzicht van de conclaafmaatregelen	11
4.3 Overzicht van de technische correcties en van de besparingsmaatregelen	11
5 Vorderingensaldo	12
5.1 Vorderingensaldo van België (entiteit I en II)	12
5.2 Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid	15
5.3 Begrotings- en vorderingensaldo van de sociale zekerheid	18
6 Structureel saldo	18
6.1 Structureel saldo van België (entiteiten I en II)	18
6.2 Structureel saldo entiteit I	19
6.3 Structureel saldo entiteit II	20
7 Ondersteuningsmaatregelen in het kader van de energie	20
7.1 Inleiding	20
7.2 Impact van de fiscale maatregelen	22
7.3 Impact van de niet-fiscale maatregelen	24
7.4 Impact op de uitgaven	25
7.4.1 Subsidies van de FOD Economie voor de tegemoetkoming in de stijging van de energiekosten	25
7.4.2 Bijkomende ondersteuningsmaatregelen	26
7.5 Energienorm	26
Hoofdstuk 2	27
Meerjarenkader	27
1 Meerjarenevolutie in functie van de nieuwe Europese begrotingsregels	27
2 Evolutie van de voornaamste begrotingscategorïën	28
3 Meerjarentraject van het stabiliteitsprogramma 2023-2026	30
3.1 Bepaling van het beginpunt van het traject 2023-2026	30
3.2 Traject 2023-2026 van het stabiliteitsprogramma	31
3.3 Bepaling van de begrotingsinspanning van entiteit I	32
4 Gevolgen op lange termijn van het nieuwe Europese begrotingsbeleid (2024-2030)	33
5 Modaliteiten van het onderzoek van het stabiliteitsprogramma 2023-2026 door de Europese Commissie	34
6 Overzicht van de conclaafmaatregelen voor 2024	34
6.1 Algemeen	34
6.2 Fiscale maatregelen	36

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ ONTWERPEN VAN AANPASSING VAN STAATSBEGROTING JAAR 2023 / 4

6.3	Maatregelen in de Sociale Zekerheid	37
6.3.1	Ontvangsten	37
6.3.2	Uitgaven	37
DEEL II		40
Ontvangsten entiteit I		40
Hoofdstuk 1		40
Federale overheid		40
1	Algemene evolutie van de ontvangsten	40
2	Fiscale ontvangsten	41
2.1	Evolutie van de kasontvangsten	41
2.2	Basisraming door de FOD Financiën	41
2.3	Fiscale ontvangsten na het begrotingsconclaaf (ESR-basis)	45
2.4	Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen	45
2.4.1	Aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen	45
2.4.2	Fiscale maatregelen in het begrotingsconclaaf van maart 2023	46
2.5	Strijd tegen de fiscale fraude	48
3	Niet-fiscale ontvangsten	48
Hoofdstuk 2		50
Ontvangsten van de sociale zekerheid		50
1	Algemene evolutie van de ontvangsten	50
2	Eigen ontvangsten	50
2.1	Globaal Beheer van de werknemers	50
2.2	Globaal Beheer van de zelfstandigen	51
2.3	Strijd tegen de sociale fraude	51
2.3.1	Algemeen overzicht	51
2.3.2	Strijd tegen de sociale fraude	52
3	Financiering van de sociale zekerheid door de overheden	53
3.1	Dotaties en toelagen van de overheden	53
3.1.1	RSZ-Globaal Beheer	53
3.1.2	RSVZ-Globaal Beheer	54
3.1.3	RIZIV-Geneskundige Verzorging	54
3.2	Alternatieve financiering	54
4	Impact van de begrotingsmaatregelen	55
4.1	Globaal Beheer van de werknemers	55
DEEL III		56
Uitgaven van entiteit I		56
Hoofdstuk 1		56
Bespreking van de aangepaste algemene uitgavenbegroting 2023		56
1	Inleiding	56
2	Aangepaste algemene uitgavenbegroting 2023 volgens de economische classificatie	56
3	Overzicht volgens de functionele indeling van de primaire uitgaven en de interestlasten	58
3.1	Globaal overzicht van de uitgaven	58

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ ONTWERPEN VAN AANPASSING VAN STAATSBEGROTING JAAR 2023 / 5

3.2	Ondersteuningscel	59
3.3	Gezagscel	59
3.4	Sociale cel	60
3.5	Economische cel	60
3.6	Specifieke afzonderlijke secties	60
3.7	Provisionele kredieten	61
4	Specifieke opmerkingen	61
4.1	Defensie-inspanning	61
4.2	Europese en federale investeringsplannen	62
4.2.1	Faciliteit voor Herstel en Veerkracht	62
4.2.2	Andere investeringsuitgaven	63
4.3	Secties van de algemene uitgavenbegroting	64
	Sectie 02 – FOD Kanselarij van de Eerste Minister	64
	Sectie 12 – FOD Justitie	64
	Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken	67
	Sectie 17 – Federale Politie	69
	Sectie 32 – FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie	70
	Hoofdstuk 2	72
	Uitgaven van de sociale zekerheid	72
1	Algemeen overzicht van de uitgaven	72
2	Bespreking van de maatregelen	73
2.1	Beheerskosten van de OISZ	73
2.2	Werk en werkloosheid	74
2.3	Gezondheidszorgen	74
2.4	Pensioenen	75

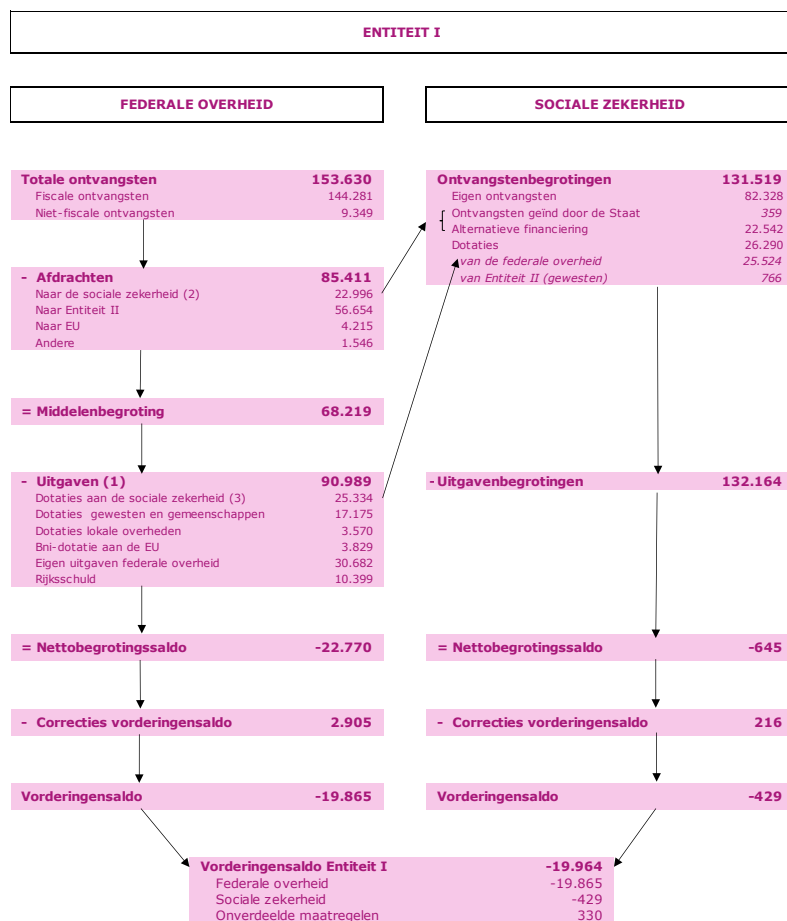
DEEL I

Algemene toelichting

Hoofdstuk 1

Budgettair beleid 2023

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



- (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 95 miljoen euro tussen de alternatieve financiering van de sociale zekerheid optiek "federale overheid", te weten 22.996 miljoen euro, en optiek "sociale zekerheid", te weten 22.901 miljoen euro, is toe te schrijven aan de verrekening van het saldo van vorig jaar in de optiek "federale overheid". Het vorderingensaldo van de federale overheid houdt rekening met de verrekening (via een ESR-correctie van 95 miljoen op de afdrachten).
- (3) Het verschil van 190 miljoen euro tussen de dotaties aan de sociale zekerheid optiek "federale overheid", te weten 25.334 miljoen euro, en optiek "sociale zekerheid", te weten 25.524 miljoen euro, is toe te schrijven aan het feit dat in dat laatste bedrag een toewijzing aan het pensioenfonds van de lokale politie van 190 miljoen euro werd opgenomen.

2 Macro-economische parameters

De regering baseert zich voor de opmaak van de aangepaste begroting 2023 op het verslag van het Monitoringcomité van 23 maart 2023. Het betreft ramingen bij ongewijzigd beleid. Het comité steunt zich voor zijn verslag op de macro-economische parameters van de economische begroting van 16 februari 2023 van het Federaal Planbureau (FPB).

Het verslag bevat ook een meerjarenraming voor de jaren 2024 tot 2028. Hiervoor steunt het Monitoringcomité zich op de economische vooruitzichten 2023-2028 van 23 februari 2023 van het FPB.

Economische groei

De Belgische economie hield in het najaar van 2022 beter stand dan verwacht en de groei bedroeg in 2022 uiteindelijk 3,1% van het bbp (tegenover 2,6% geraamd bij de opmaak van de initiële begroting). Het FPB raamt in de economische begroting van 16 februari 2023 dat de Belgische economie in 2023 zal groeien met 1% van het bbp (tegenover 0,5% bij de initiële begroting). Daarna zal de groei zich herstellen tot 1,7% in 2024 en gemiddeld 1,4% voor de periode 2025-2028.

In 2023 ondersteunt vooral de consumptie bij particulieren (+1,6%) de verdere groei. De groei van de consumptie van de overheid daarentegen blijft beperkt (+1,1%). De investeringen nemen toe met 0,8%. Tenslotte groeit ook de internationale handel. Het in- en uitvoervolume neemt toe met respectievelijk +2,5% en +2,3% van het bbp. De netto-uitvoer wordt licht negatief (-0,3%) en dit beperkt de groei.

Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) raamde in april 2023 de groei in 2023 voor België op 0,7% van het bbp. De Europese Commissie daarentegen raamt meer recent (15 mei 2023) de groei in 2023 voor België op 1,2% van het bbp. Ze raamt tenslotte ook dat de groei in 2024 zal verhogen tot 1,4% van het bbp.

De algemene toelichting becijfert de impact op het vorderingensaldo van een hypothetische groeivertraging van 0,5% van het bbp op 0,3% van het bbp voor de gezamenlijke overheid (1,8 miljard euro) en op 0,2% van het bbp voor entiteit I (1,2 miljard euro).

Inflatie

In zijn economische begroting van februari 2023 raamt het FPB de toename van de consumptieprijsindex en de gezondheidsindex voor 2023 op respectievelijk 4,5% en 4,9% (tegenover 6,5% en 7% in de economische begroting van september 2022). In 2024 zal de inflatie terug lager zijn en bedragen de twee indexen respectievelijk 2,9% en 3,2%. Daarna zal de inflatie verder afnemen tot gemiddeld 1,7% voor de periode 2025-2028.

Volgens de inflatievooruitzichten van 2 mei 2023 vallen de consumptieprijsindex en de gezondheidsindex voor 2023 nog iets lager uit (respectievelijk 3,9% en 4,4%) en zou de inflatie in 2024 respectievelijk 3,3% en 3,6% bedragen.

De spilindex werd voor het laatst overschreden in november 2022. De volgende overschrijding van de spilindex wordt volgens de inflatievooruitzichten van 2 mei 2023 verwacht in oktober 2023 terwijl in de economische begroting van februari 2023 nog werd uitgegaan van een overschrijding van de spilindex in augustus 2023. De aangepaste begroting 2023 houdt hiermee nog geen rekening voor de ramingen van de ontvangsten en de uitgaven.

Tewerkstelling

Het FPB gaat in zijn economische begroting van 16 februari 2023 uit van een stijging van de binnenlandse werkgelegenheid in 2023 met 0,7% (38.100 personen). De werkgelegenheidsgraad van de 20- tot en met 64-jarigen stijgt hierdoor licht tot 72,3% (5.127.600 personen).

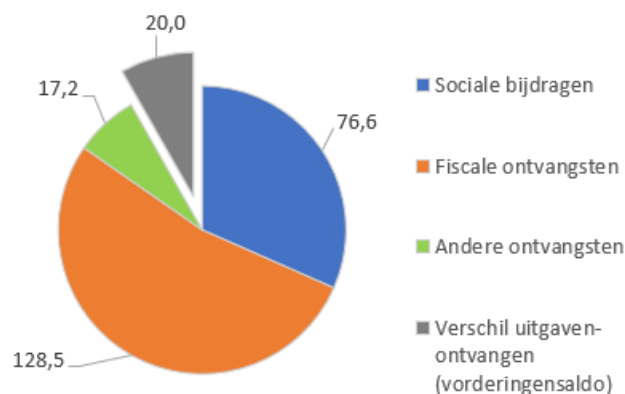
De werkloosheid neemt in 2023 toe met 2,3%, d.i. met ongeveer 10.700 personen extra tot 465.200 personen in totaal.

3 Samenstelling van het vorderingensaldo van entiteit I

Op basis van de in de algemene toelichting beschikbare gegevens bedragen de ESR-uitgaven van entiteit I in 2023 ongeveer 242 miljard euro en haar ontvangsten ongeveer 222 miljard euro. Het financieringstekort bedraagt 20 miljard euro.

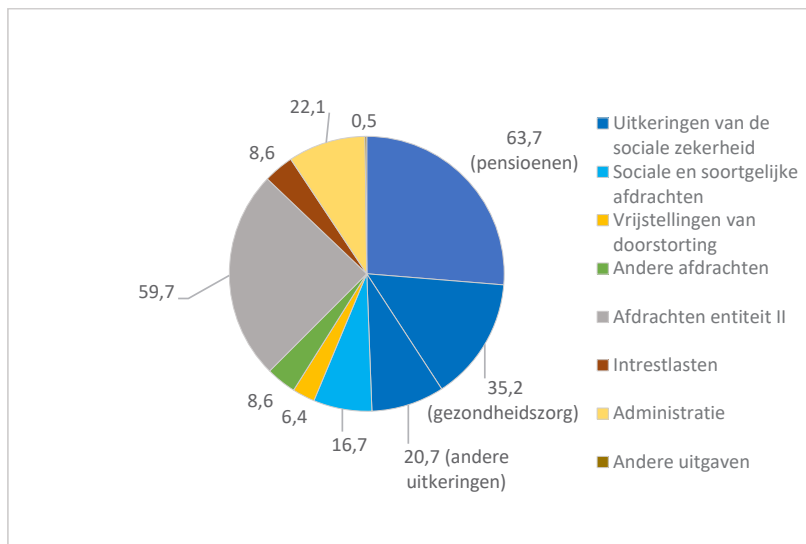
De twee onderstaande grafieken splitsen deze ontvangsten en uitgaven uit in grote categorieën. Deze categorieën zijn opgesteld in ESR-termen en dus berekend op een andere methodologische basis dan gewoonlijk vermeld in de algemene toelichting. Meer in het bijzonder houden ze rekening met de verrichtingen van de federale overheid, van de te consolideren federale instellingen en van de sociale zekerheid. Bijkomend brengen ze de verrichtingen die niet tussen de drie onderdelen van de entiteit zijn verdeeld in rekening en neutraliseren ze de verrichtingen tussen deze onderdelen. De grafieken integreren ook de ESR-correcties en de herclassificatie vermeld op p. 140 van de algemene toelichting. Voorts zijn de fiscale overdrachten naar entiteit II opgenomen als uitgaven van de entiteit I wanneer zij niet de aard van uitgaven voor rekening van derden hebben.

Grafiek – Ontvangsten en vorderingensaldo (tekort) van entiteit I 2023 (in miljard euro)



Bron: Algemene toelichting

Grafiek - Uitgaven van entiteit I in 2023 (in miljard euro)



Bron: Algemene toelichting en algemene uitgavenbegroting

Ontvangsten van de middelenbegroting

Na de afdrachten van de ontvangsten voor derden bedragen de totale fiscale ontvangsten 128,2 miljard euro. Een deel ervan wordt aangerekend op de middelenbegroting (58,9 miljard euro). De andere ontvangsten worden overgedragen naar de andere overheden, vooral naar de deelstaatentiteiten en de sociale zekerheid, via toewijzingsfondsen.

Uitkeringen van de sociale zekerheid

De uitkeringen van de sociale zekerheid en de sociale en daarmee gelijkgestelde afdrachten vertegenwoordigen samen 136,3 miljard euro, of 56,3% van de totale uitgaven van entiteit I (74,5% exclusief afdrachten naar entiteit II, in essentie door de bijzondere financieringswet geregeld). Ze bestaan vooral uit rustpensioenen (63,7 miljard euro) en gezondheidszorg (35,2 miljard euro), RIZIV-uitkeringen in het kader van de arbeidsongeschiktheid (13,1 miljard euro) en werkloosheidsuitgaven (6,4 miljard euro).

Zoals blijkt uit de bovenstaande grafieken, financieren de sociale bijdragen voor 76,6 miljard euro de uitkeringen van de sociale zekerheid. De federale overheid financiert het verschil vooral door fiscale afdrachten (alternatieve financiering, 22,5 miljard euro) en door kredieten ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting (25,5 miljard euro).

Afdrachten naar gezinnen en gelijkgestelden

Los van de eigenlijke uitkeringen van de sociale zekerheid, bedragen de afdrachten ten gunste van de gezinnen en de daarmee gelijkgestelde afdrachten 16,7 miljard euro. Ze omvatten met name de kredieten in de algemene uitgavenbegroting voor de tegemoetkomingen aan personen met een handicap (2,7 miljard euro), het leefloon en de maatschappelijke hulp (1,7 miljard euro) en de IGO (931,0 miljoen euro). Diverse afdrachten, die strikt genomen geen afdrachten aan de gezinnen zijn, kunnen ermee worden gelijkgesteld, zoals de tussenkomst van de Staat in de financiering van de ziekenhuizen (2,6 miljard euro), de herverdeling van de sociale bijdragen via het Maribelfonds (1,4 miljard euro) en de financiering van de pensioenen van de lokale besturen (1,2 miljard euro).

Aanzienlijke afdrachten naar de particulieren in het kader van de energieondersteunende maatregelen (2,2 miljard euro, via de CREG) kenmerken bovendien 2023.

Afdrachten naar de deelstaatentiteiten en de lokale besturen

De federale Staat draagt een vierde van zijn fiscale ontvangsten af aan entiteit II (59,7 miljard euro, 24,6%)². De bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 regelt de meeste van die afdrachten. Ze zijn in essentie verdeeld over btw-dotaties en personenbelasting die zijn ingeschreven op de toewijzingsfondsen (40,1 miljard euro) en kredieten die zijn ingeschreven op de algemene uitgavenbegroting (19,1 miljard euro).

Andere afdrachten, administratiekosten en andere uitgaven

De andere transferuitgaven (8,6 miljard euro) omvatten met name het aandeel van België in het vierde middel van de Europese Unie (4,0 miljard euro) en de dotaties aan de spoorwegmaatschappijen (1,9 miljard euro). De administratiekosten van de onderdelen van entiteit I (personeel, werking, investeringen) bedragen dan weer 22,1 miljard euro (9,1% van de totale uitgaven). Zie Deel III van dit verslag voor een overzicht van deze uitgaven die op de algemene uitgavenbegroting worden aangerekend.

De vrijstellingen voor het doorstorten van de bedrijfsvoorheffing (4,5 miljard euro) hebben strikt genomen niet het karakter van uitgaven, maar worden door het ESR als zodanig gekwalificeerd. Ook de verminderingen van sociale bijdragen (1,9 miljard euro) vallen onder deze categorie.

De categorie "andere uitgaven" (0,5 miljard euro) van de grafiek "uitgaven van entiteit I in 2023" ten slotte omvat een aantal uitgaven en ESR-correcties die momenteel niet bij een van de bovengenoemde uitgavencategorieën kunnen worden ingedeeld. Naast de door de ESR-methode vereiste correcties omvat die vooral de provisionele kredieten ingeschreven op de algemene uitgavenbegroting (1,6 miljard euro) en houdt ze rekening met de door de regering bepaalde doelstelling van de onderbenutting van kredieten (-1,2 miljard euro).

4. Overzicht van de maatregelen die werden genomen tijdens het begrotingsconclaaf (jaar 2023)

4.1 Evolutie van het vorderingensaldo in vergelijking met de initiële ramingen

De regering had in de initiële begroting het vorderingensaldo voor 2023 van alle Belgische overheden samen geraamd op -5,9% van het bbp (-33,6 miljard euro). Het Monitoringcomité van 23 maart 2023 herraamde dat saldo op -4,8% van het bbp (-27,4 miljard euro). De verbetering vloeit onder meer voort uit gunstigere parameters. Die werden al vastgesteld bij de herraaming van het saldo 2022 door de FOD BOSA op 3 februari 2023 (-4% van het bbp in plaats van -5,3% voordien).

Louter voor entiteit I (federale Staat en sociale zekerheid) bedraagt het deficit zoals verwacht door het Monitoringcomité voor 2023 20,5 miljard euro, dat is 3,2 miljard euro minder dan de initiële raming (-23,7 miljard euro). Volgens het comité is dit onder meer het gevolg van gunstigere inflatievooruitzichten en een lagere sociale tussenkomst van de regering op het vlak van energiesteun.

² Dit bedrag omvat geen overdrachten van door de Staat van derden geïnde ontvangsten ten gunste van de onderdelen van deze entiteit (opcentiemen op de PB en gewestbelastingen).

4.2 Algemeen overzicht van de conclaafmaatregelen

Tabel – Overzicht van de maatregelen 2023 goedgekeurd tijdens het begrotingsconclaaf (in miljoen euro)

Technische correcties en besparingsmaatregelen		Uitgaven	
Technische correcties		Provisie Oekraïne ³	375
- Vennootschapsbelasting intresten op bevroren tegoeden	625	Vaccins	170
- Overige	275	Asiel en migratie	158
Terugbetaling vaccins	170	Overige (lijnen 42 tot 44 van de algemene toelichting)	110
Maatregelen inzake uitstel en anticipatie	134		
Efficiëntie	22		
Bijkomende onderbenutting geneeskundige verzorging	100		
COVID-provisie	61		
TOTAAL	1.387		813

Bron: Algemene toelichting

In de ministerraad van 31 maart 2023 nam de regering een reeks maatregelen die netto 636 miljoen euro moeten opleveren in 2023. Het rendement werd in de algemene toelichting herraamd op 574 miljoen door de actualisering van sommige technische correcties.

Dat cijfer van 574 miljoen euro stemt overeen met het verschil tussen enerzijds de verwachte nieuwe ontvangsten en de besparingsmaatregelen (1.387 miljoen euro) en anderzijds de nieuwe uitgaven waartoe tijdens het conclaaf werd beslist (813 miljoen euro). De nieuwe uitgaven hebben in hoofdzaak betrekking op de provisie Oekraïne (375 miljoen euro), op de kosten in samenhang met de vaccinatie (170 miljoen euro) en op het beleid inzake asiel en migratie (158 miljoen euro).

4.3 Overzicht van de technische correcties en van de besparingsmaatregelen

Het verwachte rendement van de nieuwe ontvangsten en van de besparingsmaatregelen vloeit voor een groot deel (900 miljoen euro) voort uit technische herraamingen in vergelijking met de ramingen van het Monitoringcomité. Het betreft de volgende elementen:

- inaanmerkingneming, door de regering, van de vennootschapsbelasting die in 2023 wordt geïnd op de intresten op tegoeden die in België zijn bevroren als gevolg van de Europese sancties in samenhang met de oorlog in Oekraïne (625 miljoen euro);
- verbetering van de begroting van de geneeskundige verzorging als gevolg van de herziening van de macro-economische parameters van het FPB (109 miljoen euro), de gunstige volume-effecten inzake pensioenen (43 miljoen euro) en een aanpassing van de opbrengst van de accijnzen (14 miljoen euro). Diverse andere niet-geïndividualiseerde technische correcties in de algemene toelichting, tot slot, verbeteren het vorderingensaldo met 110 miljoen euro.

³ Exclusief 251 miljoen euro waarmee het Monitoringcomité al rekening had gehouden.

Los van de hierboven opgesomde technische correcties stelt het Rekenhof vast dat wat de maatregelen inzake uitstel en anticipatie betreft het uitstel tot 2025 van de hervorming van de investeringsaftrek (85 miljoen euro) slechts een beperkte reikwijdte heeft in de tijd en dat er bijgevolg geen rekening mee mag worden gehouden bij het bepalen van de meerjareninspanning waarin het stabiliteitsprogramma voorziet.

Een tweede tijdelijk rendement in dit verband vloeit voort uit de snellere aanleg van financiële reserves in het kader van het komende depositogarantiestelsel. De regering verwacht dat dit 49 miljoen euro zal opleveren in 2023 en 118 miljoen euro in 2024. De notificaties van de ministerraad van 31 maart laatstleden preciseren echter dat de bedragen die in de loop van die twee jaar worden geïnd, in 2026 het voorwerp zullen zijn van maatregelen om die voortijdige ontvangsten te compenseren.

De regering vermeldt overigens niet meer de ontvangst van 232 miljoen euro die initieel was ingeschreven bij wijze van terugbetaling, door de deelstaatentiteiten, van de kosten die vóór 2023 werden gedaan in verband met de vaccinatie. Ze besliste echter een nieuwe ontvangst van 170 miljoen euro in te schrijven die overeenstemt met de terugbetaling van de vaccinatiekosten in 2023, die ook aan de uitgavenzijde werden herzien. Volgens de informatie die werd verkregen van de FOD BOSA werd voorts nog geen samenwerkingsakkoord gesloten over de manier waarop die verdeeld moeten worden tussen de Staat en de deelstaatentiteiten.

Het Rekenhof wijst er ook op dat de COVID-provisie in programma 25.52.2 met 61 miljoen euro werd verminderd. Volgens de algemene toelichting vloeit die vermindering voort uit de beslissing om de uitgaven voor verstrekkingen inzake de COVID-19-crisis in te schrijven in de begroting van het RIZIV, zonder bijkomende financiering in de algemene uitgavenbegroting. Daardoor verbetert in dezelfde mate het vorderingensaldo van entiteit I.

Het vorderingensaldo van entiteit I verbetert ook dankzij structurele maatregelen, en dan voornamelijk een grotere onderbenutting van de geneeskundige verzorging (100 miljoen euro).

In dat verband wijst het Rekenhof erop dat de begrotingstechniek van de onderbenutting er voor de regering in bestaat een deel van de door de wetgever goedgekeurde kredieten onbenut te laten. Sinds de toepassing ervan in de jaren negentig heeft de regering die vereiste inzake onderbenutting systematisch in acht genomen. De onderbenuttingen zijn bovendien opgenomen in de berekening van het meerjarentraject. Ze lijken derhalve op een definitieve vermindering van de kredieten. Thans bedragen ze 1,2 miljard euro. Daarnaast is er nog een onderbenutting van 220 miljoen euro op de uitgaven voor geneeskundige verzorging opgenomen in de globale begrotingsdoelstelling. Dat bedrag komt als dusdanig niet tot uiting in de begrotingstabellen, maar vertaalt zich in een lagere financiering door de federale overheid (via de alternatieve financiering).

Meer gedetailleerde informatie over de opgesomde maatregelen is terug te vinden in de delen II en III van dit begrotingsverslag.

5 Vorderingensaldo

5.1 Vorderingensaldo van België (entiteit I en II)

De algemene toelichting gaat voor België uit van een vorderingensaldo in 2023 van -5,1% van het bbp, dit is -29.058 miljoen euro. Ze stemt overeen met het stabiliteitsprogramma.

Het geraamde vorderingentekort neemt tegenover de initiële begroting 2023 af met 0,8% of met 4.562 miljoen euro (waarvan 3.777 miljoen euro voor entiteit I, 724 miljoen euro voor entiteit II en 61 miljoen euro door de nog over de entiteiten te verdelen maatregelen).

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

Omschrijving	Realisaties 2022	Initiële begroting 2023	Aangepaste begroting 2023
Gezamenlijke overheid	-21.346	-33.620	-29.058
Entiteit I	-15.756	-23.741	-19.964
Entiteit II	-5.590	-9.499	-8.775
Onverdeelde maatregelen		-380	-319

Bron: Algemene toelichting

De onverdeelde correctie van -319 miljoen euro vloeit voort uit:

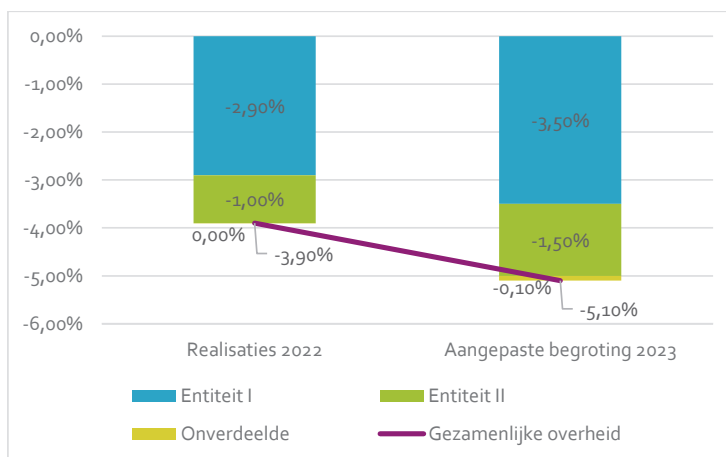
- de plasticbijdrage (-149 miljoen euro);
- de kosten voor de aanvullende vaccins tegen het coronavirus (-170 miljoen euro).

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 aan entiteit I noch aan entiteit II toegewezen. De commentaar 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. Deze 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 als alle contracten in voege zijn). De federale overheid houdt in de begroting 2023 rekening met een opbrengst van 61,5 miljoen euro. Ze houdt daarbij geen rekening met een verdeling van de middelen naar de gemeenschappen en gewesten.

Het vorderingentekort 2023 zal volgens de algemene toelichting toenemen met 1,2% van het bbp tegenover dat van 2022 (-3,9% van het bbp).

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



Bron: Algemene toelichting

Vorderingensaldo entiteit I

De algemene toelichting raamt voor entiteit I het vorderingensaldo 2023 op -19.964 miljoen euro (-3,5% van het bbp).

Het geraamde vorderingentekort neemt tegenover de initiële begroting af met 3.777 miljoen euro (waarvan 4.160 miljoen euro voor de federale overheid, -455 miljoen euro voor de sociale zekerheid en 72 miljoen euro voor de nog over entiteit I te verdelen maatregelen).

Tabel - Vorderingensaldo voor entiteit I (in miljoen euro)

Omschrijving	Realisaties 2022	Initiële begroting 2023	Aangepaste begroting 2023
Entiteit I	-15.756	-23.741	-19.964
Federale overheid	-14.303	-24.025	-19.865
Sociale Zekerheid	-1.453	26	-429
Onverdeelde maatregelen		258	330

Bron: Algemene toelichting

De onverdeelde correctie van 330 miljoen euro vloeit voort uit:

- ontvangsten gegenereerd door fraudebestrijding (+300 miljoen euro);
- inkomsten en besparingen die de regering wil realiseren door de doeltreffendheid van de instellingen van de sociale zekerheid te verhogen (+30 miljoen euro).

Het Rekenhof wijst erop dat de regering de concrete maatregelen hiervoor nog moet uitwerken. Het is hierdoor niet mogelijk om thans de juiste impact van de maatregelen te evalueren.

Vorderingensaldo entiteit II

De algemene toelichting gaat voor entiteit II uit van een vorderingensaldo in 2023 van -1,5% van het bbp, dit is -8.775 miljoen euro.

Tabel - Vorderingensaldo voor entiteit II (in miljoen euro)

Omschrijving	Realisaties 2022	Initiële begroting 2023	Aangepaste begroting 2023
Entiteit II	-5.590	-9.499	-8.775
Gemeenschappen en gewesten	-5.542	-8.055	-8.060
Lokale overheden	-48	-1.444	-715

Bron: Algemene toelichting en FOD BOSA

Voor entiteit II neemt de algemene toelichting de geraamde saldi over van het stabiliteitsprogramma 2023-2026. De raming voor de gemeenschappen en gewesten is gebaseerd op hun individuele doelstellingen. Die houdt wel rekening met eventuele uitgaven die de deelgebieden buiten de begrotingsdoelstelling hebben gehouden en een impact hebben op het vorderingensaldo. De raming van het vorderingensaldo voor de lokale overheden is gebaseerd op de ramingen van het FPB van februari 2023.

5.2 Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid

De algemene toelichting raamt het vorderingensaldo 2023 van de federale overheid op -19.865 miljoen euro (-3,5% van het bbp) en het begrotingssaldo 2023 op -22.770 miljoen euro. In de algemene toelichting geeft tabel 15 een overzicht van de samenstelling van het vorderingensaldo. De fiscale ontvangsten en de intrestlasten worden rechtstreeks geraamd op ESR-basis, terwijl de niet-fiscale ontvangsten en de primaire uitgaven worden geraamd op kasbasis, waarna de nodige ESR-correcties worden toegepast.

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

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

Omschrijving	Initiële begroting 2023		Aangepaste begroting 2023	
	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo
Middelen	64.357	64.804	66.241	68.219
• Fiscale middelen	57.819	56.937	59.022	58.887
• Niet-fiscale middelen	6.538	7.867	7.219	9.332
Uitgaven	-88.443	-91.791	-87.528	-90.989
• Primaire uitgaven	-80.245	-83.680	-78.948	-82.514
• Intrestlasten	-8.198	-8.111	-8.580	-8.475
Onverdeelde correcties	-42		198	
Primair saldo instellingen	103		1.224	
Saldo federale overheid	-24.025	-26.987	-19.865	-22.770

Bron: Algemene toelichting

De algemene toelichting raamt het primair vorderingensaldo op -11.285 miljoen euro (-2,0% van bbp) en de intrestlasten voor de federale overheid voor 2023 op -8.580 miljoen euro (-1,5% van het bbp). Het primair vorderingensaldo van de federale overheid betreft de middelen (66.241 miljoen euro) minus de primaire uitgaven (-78.948 miljoen euro) waaraan de onverdeelde correcties (198 miljoen euro) en het primair saldo van de instellingen wordt toegevoegd (1.224 miljoen euro).

De onverdeelde correctie in 2023 van 198 miljoen euro betreft een correctie voor de financiering van de uitgaven via de EU-fondsen (waarvan 112 miljoen euro aangaande de financiering door de Europese Faciliteit voor Herstel en Veerkracht). 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. Voor 2023 raamt de algemene toelichting het resultaat van de CREG en van de Federale Participatie- en investeringsmaatschappij (FPIM) op respectievelijk 496,9 miljoen euro en 393,9 miljoen euro. Voor 2022 bedraagt het resultaat van de CREG en FPIM respectievelijk -738,6 miljoen euro en 452,1 miljoen euro.

De tabellen hieronder lichten het begrotings- en vorderingensaldo voor de middelen en de uitgaven verder toe.

Middelen

De onderstaande tabel geeft de samenstelling van de middelen samengevat weer.

Tabel – Middelen van de federale overheid (in miljoen euro)

Omschrijving	Initiële begroting 2023		Aangepaste begroting 2023	
	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo
Fiscale ontvangsten, geraamd volgens ESR	147.828	147.828	149.046	149.046
• Vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	-4.640	-4.640	-4.530	-4.530
• Verschil tussen ESR en kas		-1.043		-202
• ESR-correctie op de fiscale ontvangsten – niet federaal	-12	-12	-33	-33
Subtotaal: fiscale ontvangsten inclusief de vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	143.176	142.133	144.483	144.281
• Afdrachten van fiscale ontvangsten	-85.196	-85.196	-85.299	-85.394
• ESR-correctie op de afdrachten van de fiscale ontvangsten – andere	-161		-162	
Fiscale middelen	57.819	56.937	59.022	58.887
Niet-fiscale ontvangsten, geraamd op kasbasis	7.882	7.882	9.349	9.349
• Afdrachten van niet-fiscale ontvangsten	-15	-15	-17	-17
• Correctie ESR-code 8 ontvangsten	-1.359		-1.496	
• Andere correcties (vnl. moment van registratie)	30		-617	
Niet-fiscale middelen	6.538	7.867	7.219	9.332
Middelen	64.357	64.804	66.241	68.219

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 -202 miljoen euro (tegenover -1.043 miljoen euro bij de initiële begroting). Het betreft een verschuiving van ontvangsten, in het bijzonder bij de bedrijfsvoorheffing (-565,1 miljoen euro), de btw (-387,3 miljoen euro) en de kohieren van de personenbelasting (+778,3 miljoen euro). 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. Voor de kohieren van de personenbelasting

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ ONTWERPEN VAN AANPASSING VAN STAATSBEGROTING JAAR 2023 / 17

bedraagt de verschuiving twee maanden en worden de kasontvangsten van de maanden januari en februari aan de ESR-ontvangsten van het vorige jaar toegekend.

De terugbetalingen met betrekking tot de bankentaks ingevolge een arrest van het Grondwettelijk Hof van 2022 worden in ESR aan 2022 toegerekend (-161 miljoen euro in 2022 en +161 miljoen euro in 2023 – zie ook de bespreking van de fiscale ontvangsten in Deel II – Hoofdstuk 1 – Punt 2.2).

Uitgaven

De onderstaande tabel geeft de samenstelling van de uitgaven samengevat weer.

Tabel – Uitgaven van de federale overheid (in miljoen euro)

Omschrijving	Initiële begroting 2023		Aangepaste begroting 2023	
	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo
Algemene uitgavenbegroting, vereffeningskredieten sectie 01 t/m 46 en 52	-81.800	-81.800	-80.590	-80.590
- Correctie voor de in deze kredieten vervatte interesten	23	23	26	26
- Onderbenutting	927		927	
- Correctie bni-bijdrage			-132	
- Primaire uitgaven van sectie 51	-45	-45	-59	-59
- Correctie uitgaven ESR-code 8 en 9	208		303	
- Correctie moment van registratie	442		577	
- ESR-code 8 uitgaven van sectie 51 (exclusief aankoop van effecten in het kader van het schuldbeheer)		-1.858		-1.891
Primaire uitgaven	-80.245	-83.680	-78.948	-82.514
Intrestlasten, geraamd volgens ESR (sectie 51)	-8.088	-8.088	-8.449	-8.449
- Correctie intresten van andere secties	-23	-23	-26	-26
- Correctie intresten van te consolideren instellingen	-87		-105	
Intrestlasten	-8.198	-8.111	-8.580	-8.475
Uitgaven	-88.443	-91.791	-87.528	-90.989

Bron: Algemene toelichting

Op basis van de commentaar in de algemene toelichting geeft het Rekenhof de volgende toelichtingen.

- *Primaire uitgaven: onderbenutting*

De geraamde totale onderbenutting van entiteit I, 1.200 miljoen euro, blijft ongewijzigd tegenover de initiële begroting, namelijk 927 miljoen euro voor de primaire uitgaven en 273 miljoen euro voor

de federale instellingen en de socialezekerheidsinstellingen (respectievelijk 109 miljoen euro en 164 miljoen euro).

In de afgelopen jaren realiseerde de regering telkens de geraamde onderbenutting. In 2022 bedroeg de onderbenutting van de primaire uitgaven 2.420,2 miljoen euro (exclusief kredietverleningen en deelnemingen) waarvan 739 miljoen euro betrekking had op de provisionele kredieten.

5.3 Begrotings- en vorderingensaldo van de sociale zekerheid

De algemene toelichting raamt het vorderingensaldo 2023 van de sociale zekerheid op -429 miljoen euro (-0,1% van het bbp). 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 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 -4,6% van het bbp, dit is -26.361 miljoen euro. Het bestaat uit het structureel saldo van entiteit I van -15.801 miljoen euro, van entiteit II van -10.241 miljoen euro en een onverdeelde correctie van -319 miljoen euro (zie punt 4.1). De algemene toelichting stemt overeen met het stabiliteitsprogramma.

Het geraamde structureel tekort neemt tegenover de initiële begroting 2023 af met 741 miljoen euro (waarvan 4.562 miljoen euro ingevolge de afname van het vorderingentekort, -2.791 miljoen euro door de lagere correctie voor de cyclische component en -1.030 miljoen euro door de lagere correctie voor de *one-off*).

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

Omschrijving	Realisaties 2022	Initiële begroting 2023	Aangepaste begroting 2023
Vorderingensaldo	-21.346	-33.620	-29.058
Correctie cyclische component	-65	4.764	1.973
Correctie one-off	-890	1.754	724
Structureel saldo	-22.301	-27.102	-26.361

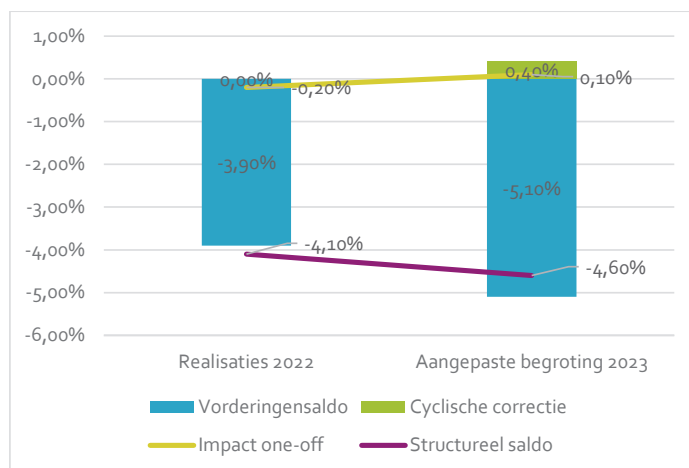
Bron: Algemene toelichting

De *output gap* is gebaseerd op de ramingen van de economische begroting van 16 februari 2023 van het FPB, dat de *output gap* voor 2023 raamde op -0,6%.

De overgang voor 2023 van het vorderingentekort naar het structureel saldo wordt dus gemaakt door de correctie voor de cyclische component in verband met de negatieve *output gap* (+1.973 miljoen euro of +0,4% van het bbp) en het neutraliseren van de eenmalige maatregelen (+724 miljoen euro of +0,1% van het bbp).

Het structureel tekort van België zal volgens de algemene toelichting in 2023 0,5% van het bbp hoger liggen dan dat van 2022 (-4,1% van het bbp).

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



Bron: Algemene toelichting

6.2 Structureel saldo entiteit I

De algemene toelichting raamt het structureel saldo van entiteit I in 2023 op -15.801 miljoen euro (-2,8% van het bbp) (tegenover -16.907 miljoen euro bij de initiële begroting 2023). De raming houdt rekening met correcties voor de cyclische component van +1.331 miljoen euro (+0,2% van het bbp), voor de *one-off* van +2.815 miljoen euro (+0,5% van het bbp) en voor de overdrachten naar entiteit II van +18 miljoen euro (+0,003% van het bbp).

In de correctie van de *one-off* is het afrekeningssaldo 2022 van de bijzondere financieringswet (+2.387 miljoen euro) tegenover entiteit II verwerkt en een vermindering van het tekort van +428 miljoen euro voor de eenmalige maatregelen (met name de hervorming van de vennootschapsbelasting van -235 miljoen euro en een correctie voor de hervorming van de bedrijfsvoorheffing van 664 miljoen euro).

De correctie tegenover entiteit II voor het afrekeningssaldo 2022 van de bijzondere financieringswet beïnvloedt enkel het respectievelijke structureel saldo van de entiteiten onderling, maar niet dat van de gezamenlijke overheid.

Tabel - Structureel saldo voor entiteit I (in miljoen euro)⁽¹⁾

Omschrijving	Realisaties 2022	Initiële begroting 2023	Aangepaste begroting 2023
Vorderingsaldo	-15.756	-23.741	-19.964
Correctie cyclische component	-42	3.212	1.331
Correctie one-off	-2.046	3.605	2.815
Correctie overdrachten	76	18	18
Structureel saldo	-17.769	-16.907	-15.801

(1) Door afrondingsverschillen zijn kleine afwijkingen mogelijk in de totalen.

Bron: Algemene toelichting

6.3 Structureel saldo entiteit II

De algemene toelichting gaat voor entiteit II uit van een structureel saldo in 2023 van -1,8% van het bbp, dit is -8.775 miljoen euro (tegenover -9.499 miljoen euro bij de initiële begroting 2023). De raming houdt rekening met correcties voor de cyclische component van +642 miljoen euro (+0,1% van het bbp), voor de *one-off* van -2.091 miljoen euro (-0,3% van het bbp) en voor de overdrachten van entiteit I van -18 miljoen euro (-0,003% van het bbp).

In de correctie van de *one-off* is het afrekeningssaldo 2022 van de bijzondere financieringswet (-2.387 miljoen euro) tegenover entiteit I verwerkt en een vermindering van het tekort van 296 miljoen euro voor de eenmalige maatregelen. Het bevat de neutralisatie van uitgaven in 2023 voor noodhulp en wederopbouw naar aanleiding van de overstromingen in 2021.

7 Ondersteuningsmaatregelen in het kader van de energie

7.1 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. Aangezien de vorige verslagen de meeste maatregelen reeds uitvoerig beschreven, bestaat de voorliggende analyse uit een opvolging van de steunmaatregelen (aangepaste ramingen voor 2023).

De meeste bestaande maatregelen lopen dit jaar ten einde. De hervorming van de fiscaliteit op de energiefactuur is echter een blijvende maatregel.

De volgende tabel geeft de directe steunmaatregelen op het vlak van energie weer, dat wil zeggen de maatregelen met een impact die duidelijk toe te schrijven is aan een specifiek begrotingsjaar. Voor 2023 wordt rekening gehouden met het laatst beschikbare brutobedrag.

Zoals uit deze tabel blijkt, worden de totale kosten van deze maatregelen voor 2023 thans geraamd op nagenoeg 1.260,7 miljoen euro (tegenover 1.522,6 miljoen euro bij de initiële voorstellen), na inaanmerkingneming van de bijkomende ontvangsten. Het Monitoringcomité raamt de totale kosten voor 2022 op 4.613,8 miljoen euro.

Tabel – Synthese van de verschillende maatregelen op het vlak van energie in 2023 (in miljoen euro)

Omschrijving van de maatregel	Initiële begroting 2023	Aangepaste begroting 2023
Ontvangsten		
Tariefverlaging van de btw op elektriciteit (eind maart 2023)	-346,1	-346,1
Tariefverlaging van de btw op gas (eind maart 2023)	-265,9	-265,9
Tariefverlaging van de accijnzen op benzine en diesel	-248,1	-155,0
Tariefverlaging van de btw voor sloop en heropbouw	-215,0	-215,0
Andere tariefverlagingen btw (zonnepanelen en warmtepompen)	-21,1	-21,1
Steun aan ondernemingen – verlaging van de accijns (gas en elektriciteit)	-82,7	-82,6
Permanente tariefverlaging btw gas en elektriciteit aan 6% (april-december)	-	-893,0
Compensatie accijnzen	-	+557,9
Verlenging btw aan 6% intermediair verbruik gas van 1/04/2023 tot 30/06/2023	-	-22,6
Belastingkrediet voor kilometervergoeding	-	-17,7
Taxatie basispakket	-	+24,6
<i>Totale negatief effect van de maatregelen</i>	<i>-1.178,9</i>	<i>-1.436,5</i>
Overwinstbelasting	+834,4	+692,1
Bijdrage nucleaire sector	+1.089,7	+945,9
Bijdrage oliesector	+300,0	+301,5
Bijdrage Fluxys	+300,0	+300,0
<i>Totale positieve impact niet-fiscale ontvangsten</i>	<i>+2.524,1</i>	<i>+2.239,5</i>
Totale netto-impact op de ontvangsten	+1.345,2	+803,0
Uitgaven		
Subsidie uitgebreid tarief CREG	-621,0	-621,0
Bijkomende energiemaatregelen – Sociaal Energiefonds	-23,4	-23,4
Stookoliepremie (2022-23)	-123,6	-122,6
Herfinanciering van het Sociaal Verwarmingsfonds	-21,0	-21,0
Basispakket	-1.532,6	-1.532,6
Sociaal tarief collectieve verwarmingsinstallaties - hervorming	-115,0	-
Andere steunmaatregelen	-46,0	-39,4
Totale verhoging van de uitgaven	-2.482,6	-2.360,0
Energienorm	-385,2	+296,3
Globale kostenenergiemaatregelen	-1.522,6	-1.260,7

Bron: Rekenhof

7.2 Impact van de fiscale maatregelen

Het Rekenhof merkt op dat de regering bij de begrotingscontrole 2023 nog rekening houdt met de ramingen opgemaakt bij de initiële begroting van 2023 (met uitzondering van de accijnsverlaging op brandstoffen). Dit geldt niet enkel voor de budgettaire impact van 2023, zoals vermeld in bovenstaande tabel, maar ook voor deze van 2022⁴ (-2.658,6 miljoen euro). De FOD Financiën beschikt evenmin over de realisaties. De mogelijke overramingen van de minderontvangsten in 2022 beïnvloeden de raming van de ontvangsten van 2023. Het Rekenhof verwijst hiervoor naar zijn commentaar verder in het rapport (zie Deel II – Hoofdstuk 1 – Punt 2.2).

Btw-verlaging elektriciteit en gas (1^{ste} kwartaal 2023)

Eind 2022 verlengde de regering voor de laatste maal de btw-verlaging voor gas en elektriciteit met één kwartaal tot 31 maart 2023. De geraamde budgettaire kost van 612 miljoen euro houdt nog rekening met de prijsindexen (Statbel) van augustus 2022, terwijl deze vanaf eind 2022 gevoelig daalden (de gemiddelde prijsindexen van januari-maart 2023 voor elektriciteit en gas daalden met respectievelijk 12,90% en 32,41%). De budgettaire kost voor zowel elektriciteit als gas is voor dit kwartaal dus overraamd.

Het gebruik van de evolutie van de prijsindex als parameter is voor 2023 meer te verantwoorden dan in 2022 omdat de vaste contracten in 2023 een mindere rol spelen. De energieleveranciers boden vanaf eind 2022 immers bijna geen vaste contracten meer aan. De consument zag zich verplicht zijn afgelopen vast contract te vervangen door een contract met (hogere) variabele tarieven. Deze evolueren mee met de indexen op de groothandelsmarkt.

Hervorming fiscaliteit op de energiefactuur

Om de impact van de schommelingen van de energieprijzen op de overheidsinkomsten te stabiliseren en de koopkracht van de huishoudens te beschermen, voerde de regering vanaf 1 april 2023 een hervorming door van de fiscaliteit op de energiefactuur⁵. Het btw-tarief voor residentieel verbruik van elektriciteit en aardgas blijft permanent behouden op 6%. Ter compensatie voert de regering een accijnsverhoging in. De FOD Financiën raamt de kostprijs van de btw-verlaging voor 2023 op 893 miljoen euro, op basis van de prijsverwachtingen van de CREG en geactualiseerde verbruiksgegevens van elektriciteit en gas (2021). Hij raamt de ontvangsten van de accijnzen op 526,3 miljoen euro⁶ (557,9 miljoen inclusief btw). Hij houdt hierbij rekening met de overgangsmaatregelen, de toepassing van het beschermingsmechanisme⁷ in het tweede en derde kwartaal van 2023 (respectievelijk -27,6 miljoen euro en -17,7 miljoen euro) en de afbouw van het recht op sociaal tarief vanaf 1 juli 2023 (+13,2 miljoen euro).

De nettokost voor de overheid van deze hervorming bedraagt volgens deze raming voor 2023 bijgevolg 335,1 miljoen euro. In 2024 nemen de accijnsontvangsten, bij constant verbruik, toe tot 799,6 miljoen euro (847,6 miljoen euro inclusief btw).

Het Rekenhof wijst erop dat de energieprijzen sinds de raming van 2 februari 2023 nog verder zijn gedaald zodat de kostprijs van de btw-verlaging (en dus ook de netto-impact van de hervorming) verder afneemt en het beschermingstarief in het derde kwartaal niet zal worden geactiveerd. De kans bestaat zelfs dat het accijnsstarief van gas in het vierde kwartaal verhoogd zal worden, omdat de gemiddelde index gedurende het lopende kwartaal wellicht onder de 45 euro per MWh zal dalen⁸. In dit geval voorziet de regelgeving in een verhoging van de accijns, voor het verbruik boven

⁴ Zie rapport Rekenhof: Commentaar en opmerkingen over de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2023, tabel op p. 24.

⁵ Wet van 19 maart 2023 houdende hervorming van de fiscaliteit.

⁶ = 513,1 miljoen euro (basisraming) + 13,2 miljoen euro (bijkomend, om rekening te houden met de afbouw van het sociaal tarief vanaf 1 juli 2023).

⁷ Het beschermingsmechanisme verlaagt de tarieven van de bijzondere accijns voor het basisverbruik, indien de gemiddelde index op kwartaalbasis hoger is dan 100 euro per MWh voor gas, en 250 euro per MWh voor elektriciteit.

⁸ De index TTF101 bedraagt voor april en mei respectievelijk 43,852 en 42,216. Indien de index van juni ook laag blijft, zal de gemiddelde index minder dan 45 euro per MWh bedragen.

het basisverbruik (12 MWh). Voor elektriciteit is niet voorzien in een drempelwaarde om de accijnstarieven te verhogen.

Het Rekenhof merkt op dat de raming geen rekening houdt met het seizoenseffect van het gasverbruik, noch met de harmonisering van de btw- en accijnsreglementering waardoor ook afnemers met een overwegend niet-zakelijk gebruik kunnen genieten van deze regeling. Het seizoenseffect kan in 2023 tot lagere accijnsontvangsten⁹ leiden, maar ook tot een lagere impact van het beschermingsmechanisme, dat deels geactiveerd wordt in de maanden dat er minder verbruik is (voor het tweede kwartaal bedraagt het verbruik 12,97% van het jaarverbruik en niet 25% zoals in de raming). Wat de harmonisering betreft, geeft de FOD Financiën aan niet over de nodige gegevens te beschikken om de budgettaire impact te ramen.

Het Rekenhof merkt tenslotte nog op dat, ingevolge de Europese btw-richtlijn, het verbruik van aardgas vanaf 2030 niet meer kan genieten van het verlaagd btw-tarief.

Accijnsverlaging benzine en diesel (1^{ste} kwartaal 2023)

De FOD Financiën raamde de kostprijs voor deze maatregel bij de initiële begroting op 248,1 miljoen euro, maar vermindert deze nu met 93 miljoen euro tot 155 miljoen euro. Hij annuleert de impact van de accijnsverlaging voor *benzine* voor het eerste kwartaal 2023 omdat de accijnzen door de toepassing van het cliquetsysteem inmiddels terug het niveau van voor de accijnsverlaging hadden bereikt.

Het Rekenhof merkt op dat de accijnzen op benzine door het cliquetsysteem al stelselmatig verhoogden vanaf 9 september 2022 en op 17 november 2022 terug het niveau bereikten van voor de accijnsverlaging, zodat ook de impact voor 2022 overraamd is (848,9 miljoen euro).

Vanaf 7 februari 2023 is ook het cliquetsysteem voor *diesel* meermaals in werking getreden, zodat ook de kostprijs voor de accijnsverlaging van diesel in 2023 (155 miljoen euro) overraamd is.

Btw-verlaging voor sloop en heropbouw (tot 31 december 2023)

De kostprijs van deze maatregel is niet meer opgenomen in de tabel met de bijkomende weerslag van de fiscale maatregelen (tabel 4 – algemene toelichting, p. 93) omdat de FOD Financiën er van uitgaat dat de impact (215 miljoen euro) mee is opgenomen in de startbasis (basisraming) voor de berekening van de fiscale ontvangsten (zie Deel II - Punt 2.2 van het rapport).

De FOD Financiën voerde in maart 2023 een herraming uit voor deze maatregel op basis van recentere studies¹⁰. Hij verhoogt de kostprijs van bouwwerken (+22%) om rekening te houden met de prijsstijgingen en halveert het aantal bouwprojecten op basis van de ingediende bouwvragen in 2022. De budgettaire kost neemt, na het in rekening brengen van terugverdieneffecten, toe tot 293 miljoen euro. Het Rekenhof wijst er wel op dat andere terugverdieneffecten zoals o.m. bijkomende personenbelasting en registratierechten, niet zijn verrekend in deze raming. Deze maatregel loopt in principe af op 31 december 2023. Een mogelijke verlenging (eventueel met gewijzigde tarieven) maakt deel uit van het hervormingsplan van de minister van Financiën.

Belastingkrediet voor kilometervergoeding

Naar aanleiding van de sterk gestegen brandstofprijzen in 2022 besliste de regering om een belastingkrediet toe te kennen aan de werkgevers die hun kilometervergoedingen voor dienstverplaatsingen verhoogden tot de vastgelegde forfaitaire kilometervergoeding voor ambtenaren. De regeling is van toepassing voor de verplaatsingen die zijn verricht in de periode

⁹ Dit speelt voornamelijk een rol voor de accijnsontvangsten voor gas. De energieleveranciers zijn immers gehouden om de accijnzen maandelijks af te dragen op basis van de verbruiksprofielen van de consumenten. Het gasverbruik concentreert zich vooral in het eerste kwartaal van het jaar (45,72%), zodat het verbruik voor de volgende kwartalen slechts 54,3% bedraagt. De berekening gaat uit van 75%. Pro rata kan de minderontvangst op 50 miljoen euro worden geraamd.

¹⁰ KU Leuven, *De budgettaire impact van de btw-verlaging van 21% naar 6% voor sloop en heropbouw*, februari 2020 en Steunpunt Wonen, *De impact van de btw-verlaging naar 6% op sloop en heropbouw*, 2019.

van 1 maart 2022 tot en met 31 december 2022, mits het voldoen aan een aantal voorwaarden. De FOD Financiën beschikt niet over de nodige gegevens om een gedegen raming te maken. Op basis van verschillende hypothesen komt hij tot een kostprijs van 25,1 miljoen euro te spreiden over 2023 en 2024 (respectievelijk 17,7 miljoen euro en 7,4 miljoen euro). Zo neemt hij aan dat ongeveer een derde van de aangegeven bedragen op de fiches 281.10 en 281.20 (kosten eigen aan de werkgever – 1,1 miljard euro) betrekking heeft op kilometervergoedingen, dat er 1,4 miljard kilometers vergoed worden en verdeelt hij deze, op arbitraire wijze, over verschillende terugbetalingstarieven. Het Rekenhof kan deze hypothesen niet verifiëren.

7.3 Impact van de niet-fiscale maatregelen

Een belangrijk deel van de niet-fiscale ontvangsten heeft betrekking op de reguliere bijdragen van de energiesector voor de verlenging en de ontmanteling van de kerncentrales. In 2023 bestaan die ontvangsten uit een repartitiebijdrage geraamd op 925,9 miljoen euro (Tihange 2 en 3 en Doel 3 en 4) en een jaarlijkse bijdrage van 20 miljoen euro voor Doel 1 en 2. De bijdrage voor Tihange 1 daarentegen is nul sinds 2016. Volgens de laatste ramingen van de CREG zou het bedrag van de bijdrage van de nucleaire sector 143,8 miljoen euro minder bedragen tegenover de initiële ramingen.

De definitieve stopzetting van de centrales van Tihange 2 en Doel 3 in 2022 heeft eveneens een impact op het minimumbedrag van de repartitiebijdrage.

Bovendien werden de voorbije twee jaren meerdere specifieke niet-fiscale ontvangsten geïnd om de steunmaatregelen te financieren:

- Er wordt een heffing¹¹ uitgevoerd op de extra winsten die worden gerealiseerd door de zogenoemde "inframarginale" generatoren van de elektriciteitssector (wind-, zonne- en kernenergie, energie uit biomassa,...) tussen 1 augustus 2022 en 30 juni 2023. Die wordt geschat op 408,1 miljoen euro in 2022 en op 692,1 miljoen euro in 2023 (voor een globaal geraamd bedrag van 1.100,2 miljoen euro volgens de CREG). De maatregel zou niet worden verlengd in het tweede semester van 2023.
- Sinds 2022 ontvangt de oliesector ook overwinsten door de hoge koersen van ruwe olie. Bijgevolg heeft de regering aan de sector een solidariteitsbijdrage opgelegd voor de jaren 2022 en 2023¹². Volgens de FOD Economie bedraagt de bijdrage voor 2022 288,9 miljoen euro en raamt hij ze voor 2023 op 301,5 miljoen euro. De in 2023 geïnde globale ontvangst zal dus 590,4 miljoen euro bedragen. Aangezien de bijdrage is berekend op basis van de hoeveelheid en niet in functie van de prijs van verwerkte ruwe olie en in verbruik gestelde producten, zou de daling van de prijzen van olieproducten geen impact mogen hebben op de geraamde ontvangst.

Voor de twee bovengenoemde maatregelen zullen de facturering en alle heffingen gebeuren in 2023, op semestriële basis. De ontvangsten voor 2022 zullen het voorwerp uitmaken van een ESR-correctie.

- Tot slot werd begin 2023 éénmalig 300 miljoen euro afgenomen van de reserves van Fluxys. De beheerder van het aardgastransportnet heeft immers de op het transportnet beschikbare capaciteit toegewezen via veilingen, wat uitzonderlijke ontvangsten heeft gegenereerd.

¹¹ Wet van 16 december 2022 tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en tot invoering van een plafond op marktinkomsten van elektriciteitsproducenten.

¹² Wet van 16 december 2022 tot vaststelling van een tijdelijke solidariteitsbijdrage van de oliesector.

7.4 Impact op de uitgaven

7.4.1 Subsidies van de FOD Economie voor de tegemoetkoming in de stijging van de energiekosten

De aangepaste begroting behoudt quasi integraal de kredieten van de FOD Economie voor de tegemoetkoming in de stijging van de energiekosten (zie tabel punt 7.1). De FOD Economie kan hiermee subsidies toekennen voor onder meer de financiering van de uitgebreide toepassing van het sociaal tarief, het basispakket 'Energie' en de stookoliepremie. De FOD Economie financiert de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG) en de CREG financiert de energieleveranciers. De energieleveranciers staan tenslotte in voor de uitbetaling van de premies aan de gezinnen. De FOD Economie kent de stookoliepremie zelf toe aan de gezinnen.

Uitbreiding sociaal tarief

De regering verlengde in 2023 de toepassing van de uitbreiding van het sociaal tarief voor de levering van elektriciteit en aardgas van 31 maart 2023 tot 30 juni 2023. De energieprijzen in 2023 zijn tegenover 2022 gedaald waardoor de tussenkomsten beperkter zijn.

De CREG raamt de kostprijs van de tussenkomsten voor het eerste kwartaal 2023 op 296,9 miljoen euro, een verbetering van 324,1 miljoen euro tegenover de initiële begroting (621 miljoen euro). De instelling raamt de kostprijs voor het tweede kwartaal op 35 miljoen euro zodat de tussenkomsten voor 2023 331,9 miljoen euro bedragen. Omdat de algemene uitgavenbegroting het krediet op 621 miljoen euro heeft behouden kunnen de kredieten met 289,1 miljoen euro overraamd zijn. Doordat ook de inkomsten van de CREG met eenzelfde bedrag zijn overraamd, is er echter geen impact op het vorderingensaldo van de federale overheid.

Het Rekenhof stelt daarnaast vast dat de FOD Economie de CREG voor de uitbreiding van het sociaal tarief in 2022 oversubsidieerde met 103,3 miljoen euro. De FOD kende immers 1.175,9 miljoen euro subsidies aan de CREG toe. Deze raamt de kostprijs van de tussenkomsten in 2022 op 1.072,6 miljoen euro.

De regering besliste om de uitbreiding van het sociaal tarief niet meer te verlengen na het tweede kwartaal 2023 tenzij de prijzen terug aanzienlijk stijgen. Ze beoogt wel nog steeds om tegen 1 juli 2023 een premiesysteem uit te werken voor de gezinnen die recht hebben op het sociaal tarief maar zich verwarmen via een collectieve verwarmingsinstallatie. De kredieten hiertoe (113 miljoen euro) blijven behouden.

Andere steunmaatregelen

De steun van het basispakket 'Energie' blijft behouden op 1.532,6 miljoen euro. Het bestaat in 2023 voornamelijk uit de premies gas en elektriciteit op de energiefacturen voor de maanden januari, februari en maart (1.444,5 miljoen euro). De energieleveranciers hebben de premies automatisch toegekend. Gezinnen die de premie niet hebben ontvangen, moeten die aanvragen bij de FOD Economie. Ook de gezinnen die zich verwarmen via een collectieve verwarmingsinstallatie op gas (63 miljoen euro) alsook de gezinnen die zich verwarmen met pellets kunnen een premie aanvragen bij de FOD Economie (21,5 miljoen euro). De verwerking van de aanvragen van de premies vraagt tijd maar de FOD Economie zal in de komende maanden de uitbetaling ervan vervolledigen. De regering kende bij de initiële begroting 3,6 miljoen euro kredieten toe voor de administratieve opvolging.

De hierboven vermelde automatische toekenning van de premies gas en elektriciteit voor 2023 bedraagt 1.303,2 miljoen euro. Van het budget van 1.444,5 miljoen euro is er hierdoor dus nog 141,3 miljoen euro beschikbaar. De energieleveranciers kenden daarnaast voor de premies van de maanden november en december 2022 833,1 miljoen euro toe waardoor er van het budget van 844,5 miljoen euro van 2022 nog 11,4 miljoen euro beschikbaar is. Op het totaal budget is er dus nog 152,7 miljoen euro beschikbaar, dat is 6,7% van het totaal budget. De FOD Economie stelt dat er in 2023 ongeveer 200.000 aanvragen voor de premies van de maanden november en december bij hen zijn toegekomen. Dit stemt overeen met 4,3% van de automatisch toegekende premies. De FOD

besluit dat ze een deel van de aanvragen voor de maanden november en december van 2022 met de kredieten voor de maanden januari, februari en maart van 2023 zal moeten betalen maar dat er voldoende kredieten beschikbaar zijn om alle aanvragen te betalen.

De gezinnen konden daarnaast tot eind april 2023 ook de stookoliepremie aanvragen. De FOD Economie raamde de onderbenutting van deze kredieten op 6,85 miljoen euro en bracht het krediet in de algemene uitgavenbegroting daarom terug tot 117,7 miljoen euro. De regering gebruikte bij de aangepaste begroting een deel van de oorspronkelijke kredieten om bijkomende kredieten voor de werkingskosten in te schrijven (verhoging met 3,7 miljoen euro tot 4,9 miljoen euro). De FOD Economie ontving immers veel meer papieren aanvragen dan verwacht waardoor de FOD meer werkzaamheden moet verrichten.

De aanwending van bovenstaande kredieten ligt zowel voor 2022 als 2023 (in zoverre de betaling van de premies is aangevat) vrij hoog. Maar de verwerking en de uitbetaling van de premies (van zowel 2022 als 2023) zijn nog aan de gang waardoor momenteel enkel tussentijdse ramingen van de uiteindelijke kostprijs van de maatregelen beschikbaar zijn. De regering verwacht momenteel geen tekorten. De afrekeningen zullen volgend jaar beschikbaar zijn. Op basis van de tussentijdse uitvoeringsgegevens van 5 mei 2023 zal de onderbenutting van de kredieten voor de stookoliepremie en voor de aankoop van pellets oplopen tot respectievelijk ruim 40 miljoen euro en bijna 10 miljoen euro.

Verwarmingspremie 2022

De energieleveranciers kenden in de eerste jaarhelft van 2022 de verwarmingspremie van 100 euro aan de gezinnen toe. De CREG stortte eind 2022 al 37 miljoen euro aan de FOD Economie terug. De tussenkomst van de FOD bedraagt hierdoor momenteel 480,2 miljoen euro. Volgens voorlopige inschattingen zou de maatregel in werkelijkheid slechts 446,3 miljoen euro kosten.

7.4.2 Bijkomende ondersteuningsmaatregelen

Er werden ook verschillende steunmaatregelen voor kleinere bedragen genomen, zoals de invoering van een speciale tijdelijke werkloosheidsregeling voor energie-intensieve bedrijven om economische redenen (2,4 miljoen euro). Bijkomende maatregelen zijn een aanvullende financiering van 9 miljoen euro voor de NMBS om de voorziene prijsstijging van de tickets vanaf juli 2022 niet toe te passen en de voor de financiering voor de dit jaar geplande uitgaven (28 miljoen euro) voor het energietransitieplan.

7.5 Energienorm

Sinds 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. Hieruit vloeide in 2022 een meerkost van 505,9 miljoen euro voort door de stijging van de prijzen en van de steunmaatregelen. In 2023 zou daarentegen een boni van 296,3 miljoen euro kunnen worden vrijgemaakt door de verminderde financieringssteun voor groenestroomcertificaten.

De voornaamste steunmaatregelen hebben betrekking op de financiering door Elia van de groenestroomcertificaten voor de *offshore* windmolenparken (349,9 miljoen euro) en van het fonds "beschermde klanten" bij de CREG¹³ (402,6 miljoen euro). Ze worden integraal gefinancierd door een afdracht van fiscale ontvangsten aan Elia en aan de CREG. Aangezien de inkomsten uit de hierboven vermelde speciale accijnzen niet volstaan, is in compensatie voorzien door een extra toewijzing van 227,6 miljoen euro aan ontvangsten uit de vennootschapsbelasting in 2023.

¹³ Het betreft klanten met een bescheiden inkomen of in een kwetsbare situatie waaraan elektriciteit of aardgas aan een sociaal tarief wordt geleverd.

Hoofdstuk 2

Meerjarenkader

1 Meerjarenevolutie in functie van de nieuwe Europese begrotingsregels

Op 26 april 2023 stelde de Europese Commissie haar voorstellen in verband met begrotingstoezicht voor aan het Europese Parlement en aan de Raad. Ze hoopt de wetgevende werkzaamheden te kunnen afronden vóór het einde van 2023.

Behoud van de criteria i.v.m. een tekort van 3% en een schuldgraad van 60%

In tegenstelling tot de regels die van kracht waren vóór de COVID-19-crisis, werkt de nieuwe Europese begrotingsleer niet meer met de doelstelling van een structureel saldo in evenwicht als criterium om de overheidsfinanciën te beoordelen. Ze behoudt wel het criterium van een maximaal nominaal tekort van 3% van het bbp.

De toestemming die aldus aan de lidstaten wordt verleend om een negatief vorderingensaldo te hebben van maximaal 3% van het bbp, mag de houdbaarheid van hun overheidsfinanciën op middellange of lange termijn echter niet hypothekeren. Die houdbaarheid zal zich concretiseren via de verplichting om de openbare schuldgraad te beperken tot 60% van het bbp of minder.

Lidstaten met een hogere schuldgraad zullen maatregelen moeten voorstellen om te garanderen dat hun schuldgraad spontaan en voldoende daalt na een initiële periode van vier jaar. Na afloop van die periode moet hun schuldgraad lager zijn dan de schuldgraad bij het begin van de periode. Lidstaten met een hoge schuldgraad (België, Spanje, Frankrijk, Griekenland, Italië en Portugal) moeten overigens de nodige maatregelen nemen om de ratio tussen de openbare schuld en het bbp duurzaam en progressief te doen dalen.

De periode van vier jaar kan worden verlengd tot zeven jaar als de Commissie zich daar vooraf akkoord mee verklaart en op voorwaarde dat de betrokken lidstaten zich ertoe verbinden structurele hervormingen door te voeren en investeringen te doen die de begrotingstoestand verbeteren. Lidstaten die van de verlenging genieten, moeten het grootste deel van de begrotingsinspanning echter leveren in de eerste vier jaar.

Lidstaten met een overheidstekort van meer dan 3% van het bbp zullen bovendien een minimale begrotingsaanpassing van 0,5% van het bbp per jaar moeten realiseren zolang hun tekort hoger is dan 3%.

Elke afwijking van het aanpassingstraject door een lidstaat met een hoge schuldgraad zal tot slot in principe leiden tot het opstarten van een buitensporigtekortprocedure.

Het criterium van de netto primaire uitgaven

Om de verwezenlijking van de criteria in verband met het tekort en de schuldgraad te verzekeren, zal de Commissie elk jaar, met oog voor de bijzonderheden van elke lidstaat, een maximaal groeipercentage bepalen voor de netto primaire uitgaven ("*technisch traject*"). Dat percentage zal ook de grondslag vormen voor het bepalen, door de Europese Commissie, van de budgettaire oriëntatie ("*fiscal stance*") van de overheden. Dat methodologische instrument zal de Commissie in essentie toelaten de budgettaire discretionaire inspanning en het al dan niet expansief karakter van het budgettair beleid van de overheden te meten. Het laat tevens toe bepaalde uitgaven te individualiseren bij het beoordelen van de naleving van het criterium van de netto primaire

uitgaven en het onderzoek door de Commissie te verfijnen. De Commissie zal het onder meer hanteren wanneer ze de inspanningen op het vlak van investeringen beoordeelt.

De Europese notie van netto primaire uitgaven mag niet worden verward met de notie van primaire uitgaven in de algemene toelichting. Die laatste beoogt immers enkel de uitgaven die worden aangerekend op de algemene uitgavenbegroting van de federale overheid (zonder sectie 51 – Rijksschuld). De notie van netto primaire uitgaven is ruimer en omvat naast de voornoemde uitgaven ook de uitgaven van de volledige entiteit I, inclusief de uitgaven die worden gedragen door de verschillende socialezekerheidsstelsels. Enkel de intrestuitgaven, de conjunctuurschommelingen van de werkloosheidsuitgaven en de uitgaven die volledig met Europese fondsen worden gefinancierd, zijn er niet in opgenomen¹⁴.

Het concept van de netto primaire uitgaven is thans nog het voorwerp van besprekingen in het kader van de hervorming van het Europese begrotingsbeleid. De reikwijdte van het concept en de nadere regels voor de toepassing ervan liggen momenteel dus nog niet volledig vast en kunnen nog evolueren.

Tot slot zal de Commissie bij het onderzoek van dat criterium rekening houden met alle Belgische overheden, veeleer dan het op elke entiteit apart toe te passen. Momenteel onderzoekt de HRF een methodologie die toepasselijk is op het Belgisch institutioneel kader. Het resultaat van die denkoefening wordt verwacht in juni 2023.

2 Evolutie van de voornaamste begrotingscategorieën

De algemene toelichting geeft een overzicht van de meerjarenevolutie van de grote begrotingscategorieën en schetst de evolutie van het vorderingensaldo van de Belgische overheden in de periode 2024-2028.

Dat vooruitzicht werd opgesteld bij ongewijzigd beleid en houdt dus geen rekening met het effect van de structurele hervormingen die de regering wil doorvoeren op het vlak van de pensioenen, de fiscaliteit en de werkgelegenheidsgraad van de actieve bevolking. Ze anticipeert ook niet op de bijkomende maatregelen voor een begrotingssanering die nodig zijn om tegemoet te komen aan de doelstellingen in het stabiliteitsprogramma 2023-2026.

Rekening houdend met de maatregelen die de regering goedkeurde tijdens het laatste begrotingsconclaaf, evolueert het nominale vorderingensaldo van entiteit I bij ongewijzigd beleid van -20,0 miljard euro (-3,5% van het bbp) in 2023 naar -32,4 miljard euro in 2028 (-4,9%).

Die ongunstige evolutie is te verklaren doordat de uitgaven sneller stijgen (38,6 miljard euro in 2024) dan de ontvangsten (25,4 miljard euro). Twee soorten uitgaven vertonen een sterke stijging en vertegenwoordigen 75% van de toename van de uitgaven: de uitkeringen in de sociale zekerheid en de intrestlasten van de openbare schuld. Ook de militaire uitgaven, en meer in het bijzonder de grote investeringen, zouden beduidend toenemen (zie verder).

De uitkeringen van de sociale zekerheid

Zoals eerder in dit verslag vermeld, bestaan de uitkeringen van de sociale zekerheid voornamelijk uit pensioenuitgaven (53,1% van de totale prestaties in 2023) en uit uitgaven voor geneeskundige verzorging (29,4%). Bij ongewijzigd beleid zouden de pensioenuitgaven toenemen van 63,7 miljard euro in 2023 tot 80,2 miljard euro in 2028. De uitgaven voor geneeskundige verzorging, die op 35,2 miljard euro zijn geraamd in 2023, zouden sneller blijven stijgen dan het bbp.

Die stijging van de uitkeringen van de sociale zekerheid (26,0%) gaat niet gepaard met een equivalente stijging van de sociale bijdragen. Die zouden in de gegeven periode van vijf jaar slechts

¹⁴ Het brengt ook de discretionaire ontvangstenmaatregelen in rekening. Eenmalige maatregelen aan zowel de inkomsten- als uitgavenzijde worden uitgevlakt.

met 20,3% toenemen. Daardoor evolueert de dekking van die uitgaven met sociale bijdragen van 64,0% in 2023 naar 61,1% in 2028. In 2018 bedroeg dat percentage nog 68,5%. In dat verband herinnert het Rekenhof eraan dat de uitkeringen voor sociale zekerheid onder de notie van netto primaire uitgaven vallen zoals de Europese Commissie die definieert, en dat ze voor een groot deel bijdragen tot de groei ervan.

Bij ongewijzigd beleid leiden de vereffening van de uitkeringen van de sociale zekerheid dus tot meer financiële afdrachten vanuit de federale overheid, waardoor er minder middelen overblijven voor de andere afdrachten van de Staat en meer specifiek de soevereine opdrachten. Op 14 maart 2023 stelde het beheerscomité van de sociale zekerheid in dat verband vast dat, om het financiële evenwicht van de sociale zekerheid te garanderen, de evenwichtsdotaties in 2028, 12,9 miljard euro moeten bedragen. Momenteel bedragen die 6,5 miljard euro.

In haar laatste verslag van juli 2022 stelde de Studiecommissie voor de Vergrijzing vast dat bij ongewijzigd beleid de verwachte meerkosten van de vergrijzing voor entiteit I kunnen oplopen tot 2% van het bbp tussen 2027 en 2050. De grootste stijging zou zich voordoen tussen 2027 en 2040. De Nationale Bank stelde in haar jaarverslag dat bij ongewijzigd beleid de Belgische pensioenuitgaven stijgen tot na 2050, terwijl ze in de vijf andere Europese landen met een hoge schuldgraad dalen.

De intrestlasten

De kredieten voor de betaling van de intrestlasten zijn bepaald op basis van een raming van het Agentschap van de Schuld van 15 februari 2023.

Na een jarenlange gestage daling zouden de intrestlasten van de schuld van entiteit I in de toekomst sterk stijgen (+87%), van 8,6 miljard euro in 2023 naar 15,9 miljard euro in 2028. Dit komt neer op een jaarlijkse stijging tussen 1,2 en 1,7 miljard euro.

Die evolutie is voornamelijk te verklaren door de stijging van de intrestvoeten en door de aanhoudende begrotingstekorten. Doordat rekening is gehouden met de actualisering van de intrestvoeten sinds de goedkeuring van de initiële begroting in december 2022, en in het bijzonder met de stijging van de intrestvoeten op korte termijn met nagenoeg 100 basispunten (1%), moest in het aangepaste ontwerp 445 miljoen euro aan bijkomende kredieten worden ingeschreven.

De algemene toelichting vermeldt ook dat de impact van een nieuwe stijging van de intrestvoeten met 100 basispunten vanaf maart 2023 leidt tot een budgettaire meerkost van 410 miljoen euro voor entiteit I.

In zijn verslag over de initiële begroting 2023 had het Rekenhof geschreven dat het risico om op korte termijn een sneeuwbaaleffect te hebben bij de intresten van de openbare schuld nog beperkt bleef.

Ter herinnering: het sneeuwbaaleffect meet de bijdrage van de intrestlasten tot de variatie van het uitstaand bedrag van de openbare schuld uitgedrukt in een percentage van het nominaal bbp. Het risico dat dit zich voordoet, is des te groter als de gemiddelde intrestvoet (de impliciete rente) van de schuld hoog is. Omgekeerd is het risico kleiner als de werkelijke groei van het bbp en het inflatiepeil hoog zijn. Als de impliciete rente hoger is dan de nominale groei van het bbp (die zowel rekening houdt met de werkelijke groei van het bbp als met het inflatiepeil), doen de intrestlasten het uitstaande bedrag van de openbare schuld toenemen. Een voldoende groot primair overschot (lopende ontvangsten en uitgaven, zonder intrestlasten) maakt het mogelijk het ongunstige effect van de zelfgroei van de openbare schuld te beperken. Volgens de algemene toelichting evolueert het primaire saldo van entiteit I bij ongewijzigd beleid van -11,4 miljard euro in 2023 naar -16,5 miljard euro in 2028.

De volgende tabel schetst de verwachte evolutie 2023-2028 van de impliciete rente van de federale schuld, zoals het Agentschap van de Schuld die heeft geraamd in februari 2023, en van de nominale groei van het bbp. Zoals vermeld begint het sneeuwbaaleffect op te treden als het verschil tussen die

twee variabelen positief wordt en het primair saldo niet groot genoeg is om dit effect te compenseren.

Tabel – Impliciete rente van de schuld en nominale groei van het bbp (in %)

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Impliciete rente	1,76	1,96	2,11	2,27	2,44	2,60
Nominale groei van het bbp	4,44	4,07	3,19	3,05	3,04	3,04
Vershil	-2,68	-2,11	-1,08	-0,78	-0,60	-0,44

Bronnen: Federaal Agentschap van de Schuld, FPB

Uit de gegevens van het Federaal Agentschap van de Schuld blijkt dat zich tijdens de beoogde periode geen zelfgroei van de openbare schuld zal voordoen. Het risico neemt echter wel toe door de geleidelijke verkleining van het verschil tussen het impliciete percentage en de nominale bbp-groei.

In haar verslag van april 2023 over de houdbaarheid van de nationale openbare schulden¹⁵ voorziet de Europese Commissie ook een vermindering van het verschil voor de gehele Belgische schuld (entiteit I en entiteit II), maar aan een minder snel ritme.

Het Rekenhof verwijst naar zijn commentaren in punt 1 hierboven over het toegenomen belang van het criterium van de houdbaarheid van de openbare schuld dat voortvloeit uit de toepassing van het nieuwe Europese begrotingsbeleid.

De militaire uitgaven

De militaire investeringsuitgaven voor de periode tot 2030 zijn thans vastgelegd in de wet van 20 juli 2022. Die wet kwam in de plaats van een vergelijkbare wet uit 2017 en paste het begrotingstraject inzake de defensie-inspanning aan overeenkomstig de wens van de NAVO om de militaire uitgaven op te trekken tot 2% van het bbp. De toepassing van de wet van 20 juli 2022 moet dan toelaten dat percentage op te trekken tot 1,54% van het bbp in 2030, tegenover 1,3% voordien. De geleverde inspanningen betreffen zowel de personeelsuitgaven als de investeringsuitgaven.

De gedetailleerde inhoud van de grote investeringsprojecten die gepland zijn tussen 2023 en 2030 is opgenomen in bijlage II van de voornoemde wet. De voor diezelfde periode goedgekeurde bedragen, met inbegrip van de programma's in het STAR-plan, bedragen 11,2 miljard euro bij de vastleggingskredieten (prijzen van 2023).

Het Rekenhof vermeldt tot slot dat bij de voorstelling van het jaarverslag 2022 op 21 maart laatstleden de secretaris-generaal van de NAVO verklaarde te verwachten dat de bondgenoten op de volgende NAVO-top in juli 2023 nieuwe verbintenissen inzake defensie vastleggen, met een minimum aan uitgaven dat zou bepaald worden op 2% van het bbp.

3 Meerjarentraject van het stabiliteitsprogramma 2023-2026

3.1 Bepaling van het beginpunt van het traject 2023-2026

De economische vooruitzichten van het FPB van 23 februari 2023 raamden het vorderingensaldo en het structureel saldo van alle overheden samen op respectievelijk -5,7% en -5,2% van het bbp in 2023.

¹⁵ Europese Unie, "Debt Sustainability Monitor", https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-04/ip199_en_1.pdf, april 2023.

In maart 2023 maakte het Monitoringcomité eigen ramingen. Het comité gaat er van uit dat diealdi minder zouden bedragen, te weten -4,8% en -4,3% van het bbp.

Aanzienlijke verschillen bij de raming van sommige ontvangsten en uitgaven verklaren dat verschil van nagenoeg 1% van het bbp, voornamelijk op het vlak van vennootschapsbelasting (een verschil van 0,7% van het bbp) en, in mindere mate, op het vlak van overwinstbelasting (0,1%).

Het FPB en de FOD Financiën gebruiken onafhankelijke ramingsmodellen die tot verschillende resultaten kunnen leiden. De FOD Financiën bezorgde het Rekenhof informatie over de methodologie die het hanteert om te komen tot de door het Monitoringcomité vastgelegde ramingen.

De voorlopige resultaten inzake voorafbetalingen zijn in lijn met de verwachtingen van het Monitoringcomité.

3.2 Traject 2023-2026 van het stabiliteitsprogramma

Op 8 maart 2023 publiceerde de Europese Commissie haar oriëntaties voor het begrotingsbeleid 2024. In afwachting van de goedkeuring van het nieuwe begrotingsbeleid door de Europese wetgever, heeft ze erop gewezen dat de lidstaten hun stabiliteitsprogramma's moeten blijven voorleggen overeenkomstig de thans geldende regels. Bijgevolg focussen de volgende commentaren op de evolutie van het structureel saldo. Het Rekenhof herinnert eraan dat het nieuwe Europese beleid niet langer een beroep zal doen op dat criterium eens de begrotingshervorming is goedgekeurd.

België diende op 2 mei 2023 zijn stabiliteitsprogramma 2023-2026 in bij de Europese Commissie, nadat dit op 28 april 2023 voorgelegd was aan de interministeriële conferentie van de ministers van Financiën.

Het Rekenhof stelt in dit verband vast dat de verschillende overheden enkel akte hebben genomen van het traject van het stabiliteitsprogramma. Het programma maakt geen melding van een akkoord tussen de verschillende overheden van entiteit II over de verdeling van de meerjareninspanning van die entiteit. Bijgevolg heeft het vastgelegde traject slechts een indicatieve waarde. Dat de goedkeuring van het traject van het stabiliteitsprogramma ontbreekt, gaat in tegen de aanbevelingen die de Commissie formuleerde over de coördinatie van de budgettaire beleidslijnen van de Belgische overheden. Het hindert bovendien de implementering van het toezicht door de Hoge Raad van Financiën (HRF) op de naleving van de budgettaire verplichtingen door diezelfde overheden.

In het kader van zijn wettelijke opdracht had de HRF in zijn advies van 7 april 2023 drie begrotingstrajecten aanbevolen voor de opmaak van het stabiliteitsprogramma 2023-2026. Elk van de voorgestelde trajecten impliceerde een vorderingensaldo van -2,9% van het bbp en een structureel saldo van -2,6% van het bbp in 2026 voor alle overheden samen. Het eerste en derde project steunen op de vooruitzichten van het FPB van februari 2023 en het tweede project op de vooruitzichten van het Monitoringcomité van 23 maart 2023. Het derde traject, dat niet is opgenomen in de tabel, steunde op de ramingen van het FPB. Het beoogde de in 2024 vereiste inspanning (1,6% van het bbp) te ramen met als doelstelling vanaf dat jaar de overheidsschuld te stabiliseren.

Het structureel saldo dient als basis voor de bepaling van de begrotingsinspanning die de regering moet leveren in het kader van het stabiliteitsprogramma. Bijgevolg richten de volgende commentaren zich in het bijzonder op dat saldo.

De HRF wees erop dat de keuze om drie trajecten voor te stellen werd ingegeven door het uitzonderlijk grote verschil tussen de ramingen van het FPB en die van het Monitoringcomité (cf. supra). Ter informatie vermeldde hij eveneens de in 2027 en 2028 te realiseren structurele inspanningen.

Het traject van het stabiliteitsprogramma 2023-2026 dat België indiende, volgt niet de door de HRF aanbevolen trajecten. Het advies van de HRF is weliswaar niet bindend.

Onderstaande tabel geeft de verdeling van de inspanningen weer volgens de drie trajecten van de HRF en volgens het stabiliteitsprogramma.

Tabel – Structurele saldi opgenomen in het advies van de HRF en in het stabiliteitsprogramma 2023-2026 (in % van het bbp)

	2023	2024	2025	2026	2027*	2028*	2023-2026
Aanbevelingen HRF							
Traject 1 (FPB)							
<i>Entiteit I</i>	-4,1%	-3,2%	-2,6%	-2,1%	-1,5%	-0,9%	2,0%
<i>Entiteit II</i>	-1,2%	-0,9%	-0,7%	-0,6%	-0,4%	-0,3%	0,6%
Traject 2 (Moco)							
<i>Entiteit I</i>	-2,7%	-2,2%	-1,9%	-1,7%	-1,4%	-1,2%	1,0%
<i>Entiteit II</i>	-1,6%	-1,3%	-1,1%	-1,0%	-0,8%	-0,7%	0,6%
Traject 3 (FPB)							
<i>Entiteit I</i>	-4,1%	-2,7%	-2,1%	-2,0%	-1,6%	-1,1%	2,0%
<i>Entiteit II</i>	-1,2%	-0,8%	-0,6%	-0,6%	-0,4%	-0,3%	0,6%
Traject van het stabiliteitsprogramma							
<i>Entiteit I</i>	-2,8%	-2,7%	-2,2%	-2,1%			0,7%
<i>Entiteit II</i>	-1,8%	-1,1%	-0,8%	-0,6%			1,2%

* Ter informatie.

Bron: Advies van de Hoge Raad van Financiën en stabiliteitsprogramma van België 2023-2026

Vooreerst stelt het Rekenhof vast dat de doelstelling van het structureel saldo van entiteit I van het stabiliteitsprogramma 2024 (-2,7% van het bbp) lager ligt dan aanbevolen in het tweede traject van de HRF (-2,2%). Voor het vorderingensaldo is het verschil even groot. Ter herinnering, het tweede traject steunde op de ramingen van het Monitoringcomité van 23 maart 2023. Op basis hiervan heeft de regering haar begroting opgesteld. Het Rekenhof stelt eveneens vast dat het structureel saldo 2023 van entiteit II veel ongunstiger is dan in het advies van de HRF en dat de gekozen doelstelling 2026 een structurele verbetering van 0,7% van het bbp in 2024 impliceert.

Daarnaast wijst het Rekenhof erop dat de verbetering van het structureel saldo van entiteit I in 2024 (0,1% van het bbp) de gunstige impact omvat van het stopzetten van de steunmaatregelen inzake energie (0,5% van het bbp). Hoewel het om *one-off*-maatregelen gaat, zijn deze opgenomen in de berekening van het structureel saldo op grond van de geldende Europese methodologie.

3.3 Bepaling van de begrotingsinspanning van entiteit I

De inspanningen die nodig zijn om te voldoen aan de doelstellingen voor de structurele verbetering van entiteit I beperken zich niet tot de structurele verbetering tegen 2026 zoals vermeld in het stabiliteitsprogramma (0,7% van het bbp). Bij ongewijzigd beleid en na conclaaf verslechtert dat structureel saldo spontaan, voornamelijk door de evolutie van de uitgaven voor sociale uitkeringen

en intrestlasten (cf. supra). Die evolutie vereist ter compensatie een bijkomende inspanning naast de feitelijke verbetering van het desbetreffende saldo.

Tabel – Oorsprong van de door entiteit I te leveren inspanning (2024-2026) (in % van het bbp)

	2024	2025	2026	2023-2026
Spontane verslechtering	0,1%	0,3%	0,6%	1,1% ¹⁶
Nominale verbetering van het structureel saldo	0,1%	0,5%	0,1%	0,7%
Vereiste begrotingsinspanning om die verbetering te bereiken	0,2%	0,8%	0,8%	1,8%

Bron: Algemene toelichting

Zoals blijkt uit de voorgaande tabel, verslechtert het structureel saldo van entiteit I bij ongewijzigd beleid met nagenoeg 1,1% van het bbp tussen 2023 en 2026 (1,5% zonder stopzetting van de maatregelen in verband met de energiecrisis). De algemene toelichting wijst erop dat de globaal vereiste structurele inspanning na het in aanmerking nemen van die compenserende inspanning 0,2% van het bbp zal bedragen in 2024 (1,2 miljard euro), 0,8% in 2025 (5,0 miljard euro) en 0,8% in 2026 (5,1 miljard euro). Dit is een globale inspanning van nagenoeg 11,3 miljard euro.

De HRF vermeldt ter info ook dat de inspanningen moeten worden voortgezet na 2026. Hij raamt voor entiteit I de vereiste cumulatieve inspanningen voor 2027 en 2028 op 1,8% van het bbp (12,0 miljard euro) volgens het eerste traject en op 1,4% van het bbp (9,4 miljard euro) volgens het tweede traject. Door de spontane verslechtering van de financiën van entiteit I zou de verbetering van het structureel saldo in de loop van die twee jaren zich naargelang het gekozen traject echter beperken tot respectievelijk 1,2% en 0,5% van het bbp.

4 Gevolgen op lange termijn van het nieuwe Europese begrotingsbeleid (2024-2030)

Op verzoek van de minister van Financiën onderzocht het FPB in januari 2023 de gevolgen van het nieuwe Europese begrotingsbeleid voor België¹⁷.

Die studie is slechts indicatief en raamt de totale inspanningen die moeten worden geleverd om op lange termijn te voldoen aan die nieuwe regelgeving. De erin opgenomen gegevens zijn van toepassing op alle overheden samen (entiteiten I en II).

Om binnen een termijn van zeven jaar te voldoen aan de doelstelling van de houdbaarheid op lange termijn van de overheidsschuld en het vorderingensaldo op duurzame wijze onder 3% van het bbp te houden, raamt het FPB op basis van de macro-economische vooruitzichten van juni 2022 de te leveren inspanningen tegen 2030 op 5% van het bbp (32,3 miljard euro). Dit is een gemiddelde jaarlijkse gecumuleerde inspanning van 4,6 miljard euro. Die inspanningen houden zowel rekening met de nominale verbetering van het structureel saldo (3,4% van het bbp) als met de spontane verslechtering van de overheidsfinanciën (1,6% van het bbp).

Voor zover die inspanning wordt gerealiseerd, zouden er geen bijkomende inspanningen nodig zijn na 2030.

Het advies van het FPB bevat ook een 'dynamisch' vooruitzicht dat rekening houdt met de negatieve terugverdieneffecten van de implementering van een begrotingsbeleid om de voornoemde

¹⁶ Afgerond percentage.

¹⁷ Die vooruitzichten werden sindsdien herzien. Onder meer het voor 2023 vastgelegde structureel saldo voor alle overheden samen (-4,2% van het bbp) is daarin gunstiger dan het in het stabiliteitsprogramma opgenomen saldo (-4,6%).

saneringsdoelstelling te halen. Volgens het FPB zou - aan het einde van de periode van zeven jaar - het in aanmerking nemen van die terugverdieneffecten de verbetering van het vorderingensaldo met 1% van het bbp (7,2 miljard euro) verminderen. Het FPB sluit echter niet uit dat die effecten spontaan verdwijnen op heel lange termijn (2037) of door de implementering van compenserende, structurele hervormingen.

De FOD BOSA wees het Rekenhof erop dat het stabiliteitsprogramma 2023-2026 net als de vorige programma's werd opgesteld op basis van macro-economische vooruitzichten bij ongewijzigd beleid en dat het dus geen rekening houdt met de invloed van die terugverdieneffecten.

5 Modaliteiten van het onderzoek van het stabiliteitsprogramma 2023-2026 door de Europese Commissie

De Europese Commissie moet bepalen of het door België voorgelegde traject voor budgettaire sanering effectief beantwoordt aan de algemene doelstelling van de houdbaarheid op lange termijn van de overheidsfinanciën. De Commissie wees er hieromtrent op dat ze de conformiteit van de begrotingsaanpassingstrajecten niet louter technisch zal nagaan. Ze zal rekening houden met de houdbare en realistische aard van het gekozen traject en meer in het bijzonder met het economische risico dat zou voortvloeien uit een te strenge sanering.

In overeenstemming met de mededeling van de Commissie van 20 november 2022 zal haar algemene beoordeling bovendien meer dan vroeger rekening moeten houden met nationale bijzonderheden en zal ze zo veel als mogelijk besproken worden met de vertegenwoordigers van de lidstaten.

Daarnaast zal de Commissie meer aandacht besteden aan de kwalitatieve criteria, meer bepaald aan de voortgang van structurele hervormingsprojecten, de implementering van een investeringsbeleid dat strookt met de Europese doelstellingen. Ook de aanwending van de middelen beschikbaar gesteld in het FHV en de organisatie van *spending reviews*¹⁸ behoren hiertoe. Tot slot zal de Commissie de manier waarop de lidstaten voldoen aan de aanbevelingen in de evaluatieprocedure voor macro-economische onevenwichten, beter integreren in haar beoordeling¹⁹. Om te zorgen voor een doeltreffende overgang naar het nieuwe begrotingskader zal ze daarenboven rekening houden met sommige elementen van die hervorming.

Ten slotte herinnert het Rekenhof eraan dat de algemene ontsnappingsclausule volgend jaar gedeactiveerd zal worden. Tijdens het komende semester zal de Commissie voorlopig wel geen enkele beslissing nemen om een lidstaat te onderwerpen aan de procedure voor buitensporig tekort. Dergelijke beslissingen zal ze echter wel kunnen nemen naar aanleiding van het Europees semester van het voorjaar van 2024. Om haar oordeel te bepalen, zal de Commissie zich dan baseren op de begrotingsresultaten vastgesteld na 2023.

6 Overzicht van de conclaafmaatregelen voor 2024

6.1 Algemeen

Volgens de algemene toelichting zal het vorderingensaldo van entiteit I na de goedkeuring van de maatregelen waartoe het conclaaf besliste, evolueren van -20,0 miljard euro (3,5% van het bbp) in 2023 naar -19,2 miljard euro (3,2% van het bbp) in 2024. Dit komt neer op een verbetering met 720 miljoen euro.

De algemene toelichting stelt ook dat de discretionaire maatregelen die de ministerraad van 30 maart 2023 heeft genomen, toelaten dat saldo met 1,2 miljard euro (0,2% van het bbp) te

¹⁸ Voor een overzicht van de reeds gerealiseerde spending reviews, zie: <https://bosa.belgium.be/nl/themas/begroting-en-boek-houding/federale-begroting/cijfers-en-analyse>.

¹⁹ Voor een vollediger overzicht van die verschillende beoordelingselementen, zie: *European Commission, 'Quarterly Report on the Euro Area'*, vol. 21, nr. 4, ISSN 2443-8014 (online).

verbeteren in 2024. Rekening houdende met die maatregelen en de doelstellingen die de regering vastlegde in het stabiliteitsprogramma (3,0% van het bbp), bedraagt de resterende te leveren inspanning voor de begroting 2024 ongeveer 1,2 miljard euro.

Tabel – Effect op het vorderingensaldo 2024 van de maatregelen die werden goedgekeurd in het conclaaf (in miljoen euro)²⁰

Soort	Bedrag
Beperking van de vierde schijf	357
Pillar II	334
Andere structurele fiscale ontvangsten	161
Beperking van de administratieve uitgaven	151
Andere technische maatregelen en correcties	161
Totaal	1.164

Bron: Algemene toelichting

De belangrijkste maatregelen die werden goedgekeurd, houden verband met de beperking van de verhoging van de vierde schijf voor de herwaardering van de lage inkomens (357 miljoen euro), met de toepassing van de belasting voor multinationals en omvangrijke binnenlandse groepen (Pillar II, 334 miljoen euro – cf. infra), met nieuwe fiscale ontvangsten (161 miljoen euro), met de terugverdieneffecten op het vlak van de beroepsherinschakeling (90 miljoen euro) en op het vlak van de efficiëntie van de openbare diensten (65 miljoen euro). Net als in 2023 vormt de snellere aanleg van het garantiesysteem voor bankdeposito's (69 miljoen euro) slechts een wijziging van de inningskalender en dus geen wijziging van het meerjarentraject op middellange termijn.

In 2024 zullen ook bijkomende besparingen worden doorgevoerd op de primaire uitgaven. Ze zullen de vorm aannemen van een beperking van de indexering van de werkings- en investeringskredieten (85 miljoen euro) en een grotere onderbenutting van de kredieten (66 miljoen euro).

De algemene toelichting maakt overigens geen gewag van de intentie van de regering om in 2024 een provisioneel krediet in te schrijven om er de uitgaven in verband met de oorlog in Oekraïne mee te dekken. De regering gaf evenwel te kennen dat de opbrengst van de vennootschapsbelasting op de intresten van bevroren Russische tegoeden zou worden gebruikt om die eventuele uitgaven te dekken.

Los van het voorgaande herinnert het Rekenhof eraan dat de inschrijving in 2023 van een uitgave van 170 miljoen euro voor vaccinatiekosten budgettair werd gecompenseerd door de inschrijving van een equivalente ontvangst afkomstig van de deelstaatentiteiten, hoewel de betrokken overheden daarover geen akkoord sloten. Het Rekenhof stelt vast dat de regering in dat verband geen kredieten voorziet voor de dekking van dergelijke kosten in 2024.

Tot slot bepaalde het regeerakkoord dat tegen het einde van de legislatuur een jaarlijkse *Digitax* zou worden geïnd. Daarover bevat de algemene toelichting geen informatie en tijdens het laatste begrotingsconclaaf werd er geen beslissing daaromtrent genomen. De FOD BOSA verklaarde evenwel aan het Rekenhof dat de verwachte opbrengst van die taks in 2024 (100 miljoen euro) nadien in aanmerking is genomen bij de bepaling van het meerjarentraject.

²⁰ Zonder de provisie Oekraïne en de in 2024 verschuldigde vennootschapsbelasting op de intresten van de bevroren tegoeden.

6.2 Fiscale maatregelen

Tijdens het begrotingsconclaaf van maart 2023 nam de regering een aantal maatregelen met een impact op de budgettaire ontvangsten van 2024. Het Rekenhof heeft de ontvangen ramingen onderzocht maar kan zich niet uitspreken over de juistheid van die ramingen. In veel gevallen zijn de wetsvoorstellen en/of modaliteiten nog niet gekend.

Het Rekenhof formuleert wel een opmerking m.b.t. Pillar II aangezien de Europese richtlijn daaromtrent reeds in werking is getreden en door het internationale belang van die maatregel.

Pillar II (+334 miljoen euro)

Vanaf 2024 brengt de regering een ontvangst van 634 miljoen euro in rekening voor een wereldwijde minimumbelasting voor grote multinationale en omvangrijke binnenlandse groepen. Ten laatste tegen 31 december 2023 moet België richtlijn 2022/2523 aangaande deze wereldwijde minimumbelasting omzetten in nationale wetgeving.

De richtlijn voorziet in bijheffingen op laagbelaste groepsentiteiten²¹ zodanig dat het effectieve belastingtarief ten minste 15% bedraagt per rechtsgebied²². Onder het toepassingsgebied vallen groepsentiteiten die bij de uiteindelijke moederentiteit een geconsolideerde omzet van 750 miljoen euro hebben, in ten minste twee van de vier voorgaande boekjaren²³.

Bij het begrotingsconclaaf van oktober 2022 besliste de regering al een opbrengst van 300 miljoen euro (IIR) in de begroting 2024 in te schrijven. Met het recentste begrotingsconclaaf verhoogt de regering deze opbrengst met 334 miljoen euro door bijkomend een QDMTT in te voeren. Daardoor stijgt de geraamde netto-opbrengst tot 634 miljoen euro.

In zijn raming van de QDMTT houdt de FOD Financiën rekening met de mogelijke opbrengsten van zo'n heffing voor de jaren 2016-2019. Hiervan neemt de FOD Financiën het gemiddelde van het aantal entiteiten die onder het toepassingsgebied vallen en van hun gesimuleerde bijheffing. In tegenstelling tot de QDMTT berekende de FOD Financiën de IIR-opbrengsten volgens het enige jaar 2018 en niet op basis van gemiddelden uit de jaren 2016-2019. De reden hiervoor is dat de FOD Financiën niet beschikte over de noodzakelijke *country-by-country-reporting*-gegevens voor de jaren 2016, 2017 en 2019. De totale geraamde opbrengst van 634 miljoen euro omvat de som van de opbrengsten uit de QDMTT en de IIR. Daarbij werd de QDMTT dus geraamd aan de hand van vierjarengemiddelden en de IIR op basis van één jaar.

Pillar II is nieuw en complex waardoor gedragseffecten van groepen en rechtsgebieden moeilijk te voorspellen zijn. Zo is het mogelijk dat de (fiscale) concurrentie tussen verschillende rechtsgebieden anders zal verlopen of dat de grote groepen creatieve manieren zullen vinden in hun zoektocht naar de minst belaste weg. Door de veelzijdigheid aan factoren en de moeilijke voorspelbaarheid van mogelijke gedragseffecten heeft de FOD Financiën in zijn raming hiermee geen rekening gehouden.

Door de mogelijke en onvoorspelbare gedragseffecten en de niet consistente manier waarop de QDMTT en de IIR werden berekend, acht het Rekenhof de geraamde opbrengst mogelijk te hoog.

²¹ Dit kunnen zowel moeder- als dochterentiteiten zijn of vaste inrichtingen van die entiteiten. Het is niet van belang of deze van Belgische oorsprong zijn. Het is voldoende om actief te zijn in België.

²² Dit wordt ook *jurisdictional blending* genoemd.

²³ Laagbelaste groepsentiteiten kunnen onderworpen worden aan drie soorten heffingen: een gekwalificeerde binnenlandse bijheffing (QDMTT, *qualified domestic top-up tax*), een bijheffing inzake de inkomensinclusieregel (IIR, *income inclusion rule*) of een bijheffing inzake de onderbelaste winstregel (UTPR, *undertaxed profits rule*), in die volgorde.

6.3 Maatregelen in de Sociale Zekerheid

6.3.1 Ontvangsten

Plusplan (+48 miljoen euro in 2024)

Sinds 2022 is de vermindering van de werkgeversbijdragen voor een eerste aanwerving begrensd op 4.000 euro per kwartaal zonder limiet. Vanaf 2024 plant de ministerraad een verlaging van die drempel tot 3.100 euro, zowel voor de werknemers die vóór 2024 reeds onder de regeling vielen als voor de nieuwe aanwervingen. De RSZ is van oordeel dat de totale jaarlijkse vermindering evolueert van 550,8 miljoen euro naar 525,6 miljoen euro, i.e. een besparing van 25,1 miljoen euro. Die raming berust op het gemiddelde aantal werkgevers dat een beroep deed op de desbetreffende maatregel op 31 maart 2023 (64.433 werkgevers).

Sinds 2016 geldt voor de 4^e, 5^e en 6^e aanwerving een vermindering van de werkgeversbijdragen van 1.050 euro per kwartaal gedurende maximum negen kwartalen, en een vermindering van 450 euro gedurende maximaal de vier daaropvolgende kwartalen²⁴. Vanaf 2024 plant de ministerraad deze maatregel stop te zetten. De werknemers die vóór 2024 al onder de regeling vielen, zullen het huidige stelsel kunnen blijven genieten tot aan het einde. De RSZ is van oordeel dat de maatregel een jaarlijkse besparing van 22,9 miljoen euro zal genereren.

Het Rekenhof heeft geen informatie ontvangen over de eventuele negatieve terugverdieneffecten.

6.3.2 Uitgaven

Geen verhoging van de werkloosheidsminima (-45 miljoen euro in 2024)

In 2020 besliste de ministerraad de minima voor de begunstigden van uitkeringen voor volledige werkloosheid te verhogen. Die uitkeringen zouden tussen 2021 en 2024 jaarlijks worden geherwaardeerd tegen 1,125%. De RVA raamde de gecumuleerde impact van die maatregel op 134 miljoen euro tegen 2024, waarvan 30 miljoen euro extra voor het boekjaar 2024.

Bij de opmaak van de aangepaste begroting 2023 besliste de ministerraad om de minima voor de uitkeringen voor volledige werkloosheid voor het boekjaar 2024 niet op te trekken. De actualisering van de in 2020 gehanteerde economische parameters brengt het bedrag van die mindering op 45 miljoen euro. Dat brutobedrag houdt geen rekening met eventuele gevolgen voor de fiscale en sociale ontvangsten.

Wijziging van de berekeningsbasis voor de uitkeringen voor tijdelijke werkloosheid (-33,8 miljoen euro in 2024)

De ministerraad van 31 maart 2023 besliste de berekening van de uitkeringen voor tijdelijke werkloosheid, behalve voor de gevallen van overmacht, te wijzigen vanaf 1 januari 2024. Momenteel bedragen die 65% van de bezoldiging (eventueel geplafonneerd); vanaf 2024 zou dat percentage worden verlaagd tot 60%. Ook zou een bijkomende toeslag ten laste van de werkgever worden ingevoerd voor de lage en de gemiddelde lonen om inkomensverlies te voorkomen. De uitgavendaling wordt geschat op 33,8 miljoen euro.

Uitgebreid beheersakkoord RVA (+10 miljoen euro voor 2023 en 2024)

De ministerraad kondigde de toekenning aan van een jaarlijks bedrag van 10 miljoen euro als tussenkomst in de administratiekosten van de uitbetalingsinstellingen voor de boekjaren 2023 en 2024. De nadere regels en voorwaarden om de administratiekosten van de uitbetalingsinstellingen te vergoeden, worden geregeld in het koninklijk besluit van 16 september 1991. Dat bepaalt de vergoeding via een formule die verschilt naargelang het aantal werkloosheidsdossiers dat wordt ingediend in de loop van het boekjaar, daalt of stijgt ten opzichte van het basisjaar 1991.

Het bijkomende bedrag vloeit voort uit de aanpassing van de coëfficiënten voor de formule waarmee de administratiekosten worden berekend. Door die aanpassing zou het bedrag dat de

²⁴ Binnen een termijn van 20 kwartalen vanaf het kwartaal waarin de werknemer werd aangeworven.

private uitbetalingsinstellingen ontvangen, stijgen van 151 naar 161 miljoen euro voor 2023 en van 155 naar 165 miljoen euro voor 2024. De aan de HVW toegekende bedragen zouden gelijk blijven, oftewel respectievelijk 53 en 51 miljoen euro. Het ontwerp van wijziging van het besluit werd voorgelegd aan het beheerscomité van de RVA op 25 april 2023.

Diverse maatregelen op het vlak van werkloosheid

De ministerraad van 31 maart 2023 nam maatregelen die een positieve impact op de arbeidsmarkt moeten hebben en het aantal werklozen met 1.500 eenheden moeten verminderen. De jaarlijkse besparing door de vermindering van de uitgaven voor werkloosheid voor 1.500 eenheden, wordt geraamd op 21 miljoen euro²⁵. Daarnaast is het terugverdieneffect van die betrekkingen vastgelegd op 21 miljoen euro per jaar, verdeeld over de fiscale ontvangsten (hoofdzakelijk in de personenbelasting, voor 8,9 miljoen euro) en de sociale ontvangsten (werkgeversbijdragen en persoonlijke bijdragen voor 12,1 miljoen euro). Op basis van de beschikbare informatie lijkt het fiscale terugverdieneffect van 8,9 miljoen euro evenwel overschat. Het Rekenhof heeft echter geen nauwkeurige informatie over die raming gekregen.

De volgende maatregelen worden beoogd:

- werklozen die de leeftijd van 50 jaar hebben bereikt, mogen een betrekking weigeren en hun rechten op werkloosheidsuitkeringen behouden voor zover de geweigerde betrekking voldoet aan de in de wet opgesomde criteria. De ministerraad besliste dat die bepalingen enkel van toepassing zouden zijn op werklozen van 55 jaar met ingang van 1 januari 2024;
- de voorwaarden voor de opvolging en evaluatie van de door de werklozen ondernomen stappen om werk te vinden, zullen worden verstrengd.

Naast reglementaire wijzigingen zullen die aanpassingen ook overleg met de gewestelijke entiteiten vereisen om die maatregelen te implementeren. Dat overleg zal plaatsvinden tijdens de volgende interministeriële conferentie in juni 2023. Het Rekenhof heeft overigens geen informatie gekregen over de verdeling van hun impact op de arbeidsmarkt.

Niet verhogen van de minima in de uitkeringsverzekering (-55 miljoen euro in 2024)

In oktober 2020 besliste de regering de uitkeringen voor primaire arbeidsongeschiktheid in het stelsel van de werknemers te koppelen aan een minimum dat vanaf de eerste dag van arbeidsongeschiktheid zou worden gewaarborgd (of vanaf de eerste dag na de periode waarin een gewaarborgd loon verschuldigd is). Het verhogen van de minima zou worden gespreid over vier jaar, met een laatste verhoging op 1 januari 2024. De beslissing van de regering om die laatste fase te schrappen, leidt volgens het RIZIV tot een besparing van 55 miljoen euro. Dat bedrag houdt geen rekening met mogelijke terugverdieneffecten (voor socialezekerheidsbijdragen en fiscale ontvangsten).

Niet verhogen van een aantal minima in de pensioenregeling (-168 miljoen euro in 2024)

In oktober 2020 besliste de regering de gewaarborgde minimumpensioenen in alle stelsels tussen 2021 en 2024 progressief te verhogen. Ook het berekeningsplafond voor de werknemerspensioenen en die van de zelfstandigen en de drempelbedragen waaronder geen bijdrage voor de ziekteverzekering (ZIV-bijdrage) verschuldigd is, werden aangepast. De regering heeft beslist de laatste fase van de aanpassing (gepland voor 1 januari 2024) niet volledig door te voeren. Dat moet volgens de FPD een besparing opleveren van 168 miljoen euro (tegenover de bij de invoering van de maatregel geraamde meerkost van 706,1 miljoen euro)²⁶.

²⁵ De budgettaire impact van 21 miljoen euro gaat uit van 1.500 uitkeringsgerechtigde volledig werklozen en een dagelijkse vergoeding van 44,73 euro, voor gemiddeld 313 dagen werkloosheid per jaar.

²⁶ In oktober 2020 raamde de regering de kostprijs van de laatste fase van de verhoging op 656,6 miljoen euro voor het gewaarborgd minimumpensioen (bruto, zonder terugverdieneffecten), op 4,5 miljoen euro voor de aanpassing van het berekeningsplafond en op 45 miljoen euro voor de aanpassing van de drempels van de ZIV-bijdrage.

Tabel – Verwachte besparingen in de pensioenen in 2024 (in miljoen euro)

	Minima	Berekenings-plafond	ZIV bijdrage
Werknemerspensioenen	88,2	3,9	
Pensioenen zelfstandigen	34,0	0,1	
Overheidspensioenen	3,8	-	
Totaal	126,0	4,0	38,0

Bron: FPD

Die besparing is een brutobedrag, dat geen rekening houdt met de mogelijke negatieve effecten (socialezekerheidsbijdragen en fiscale ontvangsten).

Ziektepensioenen voor ambtenaren (-14,2 miljoen euro in 2024)

Ambtenaren die langdurig ziek zijn, worden vaak met vervroegd pensioen gestuurd ("ziektepensioenen") als ze al hun ziekte-dagen hebben opgenomen. Met een aangepast beleid wil de regering inzetten op een betere begeleiding van langdurig zieke ambtenaren naar het werk om op die manier een vervroegde uitstroom uit de arbeidsmarkt tegen te gaan. Dat moet in 2024 leiden tot een netto besparing van 14,2 miljoen euro: 18,2 miljoen euro aan minderuitgaven voor pensioenen, verminderd met vier miljoen euro kosten voor de implementatie van het nieuwe systeem. De besparing voor de volgende jaren is nog niet geraamd.

De maatregel geldt alleen voor nieuwe instromers. Voor de besparing is uitgegaan van de veronderstelling dat door de maatregelen om de terugkeer naar het werk te bevorderen, de instroom in 2024 met 10% zal dalen (naar 2.500 personen op jaarbasis, tegenover 2.800 personen zonder de maatregelen).

De hervorming van het ziektepensioenen voor ambtenaren zou niet leiden tot hogere uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid bij het RIZIV. Volgens de informatie die de FPD heeft bezorgd, zou alleen het definitieve karakter van het ziektepensioenen verdwijnen. Daardoor zouden ambtenaren hun ziektepensioenen verliezen als de medische dienst oordeelt dat ze niet langer arbeidsongeschikt zijn.

DEEL II

Ontvangsten entiteit I

Hoofdstuk 1

Federale overheid

1 Algemene evolutie van de ontvangsten

De algemene toelichting raamt de door de federale overheid te innen ontvangsten (lopende ontvangsten en kapitaalontvangsten) voor 2023 op 153,6 miljard euro. Dat is een toename met 2,4% tegenover de initiële ramingen. Dat bedrag omvat niet de gemeentelijke opcentiemen in de personenbelasting, waarvoor geen raming is opgenomen in de algemene toelichting, maar wel de andere ontvangsten die geïnd worden voor rekening van derden.

De ontvangsten bestaan voornamelijk uit fiscale ontvangsten, die met 1,5% stijgen tegenover de initiële ramingen. De hierna volgende punten bespreken die toename uitgebreider.

Tabel – Totale kasontvangsten (in miljoen euro)

	Initieel 2023	Aangepast 2023	Vershil
Fiscale ontvangsten	142.133	144.281	+2.148
Niet-fiscale ontvangsten	7.882	9.349	+1.467
Totale ontvangsten	150.015	153.630	+3.615
Afdrachten Europese Unie	4.034	4.215	+181
Afdrachten gewesten en gemeenschappen	56.578	56.654	+76
Afdrachten sociale zekerheid	22.981	22.996	+15
Diverse afdrachten	1.609	1.546	-63
Totale afdrachten	85.202	85.411	+209
Middelenbegroting	64.813	68.217	+3.404
(Percentage van de middelenbegroting)	(43,2%)	(44,4%)	

Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

Zonder rekening te houden met de kredieten ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting, bedragen de afdrachten aan andere overheden 85,4 miljard euro. Dat is een stijging met 0,2% in vergelijking met de initiële ramingen. Ze betreffen vrijwel uitsluitend de fiscale ontvangsten. Enkel 17 miljoen euro aan niet-fiscale ontvangsten wordt afgedragen aan de gewesten. Die afdrachten bedragen 55,6% van de totale ontvangsten.

De middelenbegroting raamt de ontvangsten op 68,2 miljard euro. Dat is een stijging met 5% in vergelijking met de initiële cijfers.

2 Fiscale ontvangsten

2.1 Evolutie van de kasontvangsten

De ontvangsten op kasbasis voor 2023 worden nu geraamd op 144.280,5 miljoen euro, een stijging van 2.147,6 miljoen euro (+1,5%) tegenover de geraamde ontvangsten bij de initiële begroting 2023. De FOD Financiën verwacht hogere inkomsten in alle belastingcategorieën, met uitzondering van de btw-ontvangsten (-1.870,3 miljoen euro).

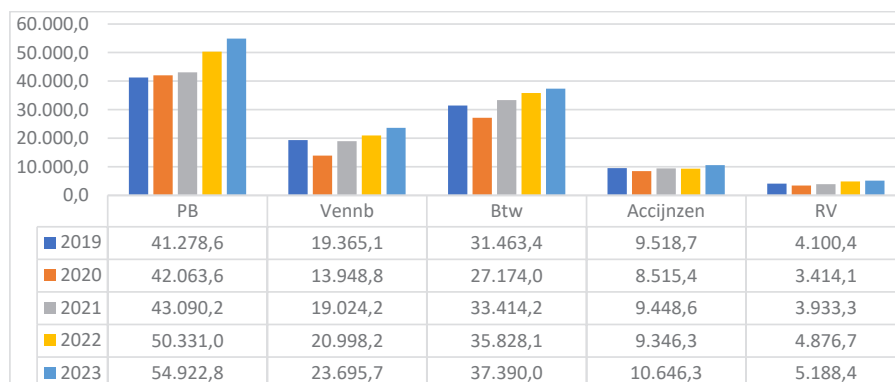
Om de kasontvangsten te bepalen, raamt de FOD Financiën (meer bepaald de Algemene Administratie Beleidsexpertise en -ondersteuning - AABEO) de fiscale ontvangsten in eerste instantie op ESR-basis. Hij zet deze vervolgens om naar kasontvangsten door de toepassing van de nodige "kascorrecties". Deze correcties (-4.765,4 miljoen euro) betreffen in hoofdzaak de bedrijfsvoorheffing (voor 2023 4.529,9 miljoen euro lager geraamd dan de ontvangsten op ESR-basis).

De kasontvangsten 2023 zijn 10.250,8 miljoen euro (+7,6%) hoger dan de gerealiseerde ontvangsten van 2022 (134.029,6 miljoen euro), voornamelijk door de sterke stijging van de bedrijfsvoorheffing (+5.338,6 miljoen euro) en de voorafbetalingen (+2.067,2 miljoen euro).

Door het betalingsuitstel van twee maanden voor de bedrijfsvoorheffing m.b.t. de lonen van november 2022 (energiemaatregel) zijn 535,5 miljoen euro aan kasontvangsten doorgeschoven van december 2022 naar januari en februari 2023. De overige betalingsuitstellen in het kader van deze energiematregel (voor de bedrijfsvoorheffing m.b.t. de lonen van december en voor de kohieren aanslagjaar 2022) hebben geen impact op de kasontvangsten van 2022.

Onderstaande grafiek toont aan dat de ontvangsten 2023 van de belangrijkste belastingcategorieën de stijgende trend van de voorbije jaren volgen.

Grafiek: Evolutie belangrijkste belastingcategorieën 2019-2023 (in miljoen euro)



Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

2.2 Basisraming door de FOD Financiën

De FOD Financiën licht in zijn nota van 8 maart 2023²⁷ de raming van de fiscale ontvangsten op ESR-basis voor 2023 toe. Hij raamt deze op 148.103,3 miljoen euro, dit is 1.217,8 miljoen euro (+0,8%) meer tegenover de initiële begroting 2023.

²⁷ Nota van de Studiedienst van de FOD Financiën met referentie ESS/2023-0024-01 van 8 maart 2023.

Tabel: ESR-ontvangsten 2022 en 2023

	2022	2023
Initiële begroting 2023	138.454,4	147.828,1
Begrotingscontrole 2023	140.344,9	148.103,3
Verschil	+1.890,5	+275,2

Bron: Nota FOD Financiën

Algemeen

De FOD Financiën neemt als basis voor die raming de vermoedelijke gerealiseerde ESR-ontvangsten van 2022²⁸, 140.344,9 miljoen euro. De hogere ontvangsten tegenover de raming bij de initiële begroting (+1.890,5 miljoen euro) kunnen toegeschreven worden aan de hogere voorafbetalingen (+1.141,5 miljoen euro) en kohieren (+1.437,4 miljoen euro kohieren personenbelasting en +382,9 miljoen euro kohieren vennootschapsbelasting) die de lagere btw-ontvangsten (-1.036,5 miljoen euro) compenseren.

De ESR-reglementering schrijft voor dat de fiscale ontvangsten aan de periode van aanslag moeten worden toegewezen. De FOD Financiën neutraliseerde daarom voor 2022 de impact van het toegestane betalingsuitstel ten gevolge van de energiecrisis voor de bedrijfsvoorheffing van de maanden november en december 2022 en voor de kohieren personenbelasting en vennootschapsbelasting m.b.t. aanslagjaar 2022. Hij raamde de impact bij de begrotingscontrole op 3.582,50 miljoen euro.

De FOD Financiën corrigeert vervolgens de beginbasis voor 2023 met technische correcties en verschuivingen om de impact van tijdelijke maatregelen of uitzonderlijke ontvangsten die de inkomsten van 2022 hebben beïnvloed te neutraliseren (2.405,2 miljoen euro - zie algemene toelichting, tabel 3, p. 91).

Daarna maakt hij voor de raming van de ontvangsten 2023 gebruik van een gedesaggregeerd macro-economisch model voor de belangrijkste inkomstencategorieën (personenbelasting, vennootschapsbelasting, btw, accijnzen en roerende voorheffing), rekening houdend met de parameters van de economische begroting van het FPB²⁹. De overige ontvangsten worden berekend door de bevoegde fiscale administraties.

Bijkomende impact maatregelen en technische correcties

Om de totale fiscale ontvangsten te bepalen voegt de FOD Financiën nog de bijkomende impact van al besliste fiscale maatregelen (-801,5 miljoen euro) en een aantal technische correcties (245,1 miljoen euro - zie algemene toelichting, tabel 3, p. 91) toe. Deze worden nader toegelicht in punt 2.4.1.

Aanpassing Monitoringcomité

Tenslotte annuleerde het Monitoringcomité een provisie van 161 miljoen euro, die de FOD Financiën in 2023 had opgenomen voor de terugbetalingen inzake de bankentaks n.a.v. het arrest nr. 136/2022 van het Grondwettelijk Hof van 27 oktober 2022. Conform de ESR-reglementering moeten deze toegewezen worden aan 2022, het jaar van de definitieve veroordeling. De FOD Financiën geeft aan dat het effectief terugbetaalde bedrag lager zal zijn. Een gedeelte van de aanvragen blijkt immers onterecht en komt niet in aanmerking voor terugbetaling. Eind april

²⁸ De definitieve ESR-resultaten waren pas gekend na de opmaak van de raming (in februari T+1) en bedragen 140.192,7 miljoen euro, dit is 152,2 miljoen euro lager dan de raming, door lagere ontvangsten bij de kohieren (-78,1 miljoen euro vennootschapsbelasting, -82,2 miljoen euro personenbelasting, +11 miljoen euro belasting niet-inwoners) en successierechten (-3,1 miljoen euro).

²⁹ Economische begroting, februari 2023, FPB.

betaalde de FOD Financiën al 127 miljoen euro terug. Ondertussen zouden ook andere bankinstellingen, die geen betrokken partij waren, en nog een vernietigingsberoep konden instellen, een bijkomende terugbetaling van 23 miljoen euro hebben gevorderd.

De totale ESR-ontvangsten voor 2023 bedragen aldus 148.264,2 miljoen euro.

Opmerkingen en bijkomende toelichting van het Rekenhof

Het Rekenhof formuleert bij de basisraming van de ontvangsten van 2023 een aantal opmerkingen die de ramingen negatief (overraming van de technische correcties van de energiemaatregelen en een hogere inningsgraad van de kohieren personenbelasting) of positief (correctie betalingsuitstel bedrijfsvoorheffing, uitzonderlijke minderontvangsten btw, onderraming ontvangsten bijzondere accijns energie) kunnen beïnvloeden. In sommige gevallen gaat het om een verschuiving van inkomsten naar latere jaren:

1) Technische correcties voor de energiemaatregelen 2022

De technische correcties voor de energiemaatregelen (2.451,7 miljoen euro) zijn niet herzien en overraamd voor de btw-verlaging op elektriciteit en gas, en de accijnsverlaging op benzine. Dit heeft tot gevolg dat de startbasissen van de btw- en accijnsontvangsten voor de ramingen van de ontvangsten 2023 te hoog zijn en de geraamde ontvangsten van 2023 bijgevolg overraamd.

In zijn vorige rapporten wees het Rekenhof al meermaals op de overraming van de kostprijs van de btw-verlaging van elektriciteit (992,7 miljoen euro) en gas (610,1 miljoen euro), omdat er onvoldoende rekening was gehouden met de nog geldende vaste contracten. Aangezien het verbruik in 2022 voor deze contracten nog steeds aan de oude tarieven gefactureerd werd, had de sterke stijging van de energieprijzen geen budgettair effect voor deze consumenten. Het Rekenhof verwijst naar de recente studie van de UGent³⁰ en een analyse van de NBB³¹. Deze besluiten dat er een overschatting van de werkelijke uitgavengroei van de gezinnen gebeurde, omdat de gepubliceerde prijsindexen enkel rekening houden met de snel stijgende prijzen van de nieuw afgesloten contracten. De Ugent gaat voor 2022 uit van een gemiddelde groei van de energiefactuur met 17% tegenover 2018. De raming van de FOD Financiën hield rekening met een groei van 70,61% voor elektriciteit en 166,9% voor gas. De vermelde impact voor 2022 (992,7 miljoen euro voor elektriciteit en 610,1 miljoen euro voor gas) is hierdoor overraamd.

Voor de accijnsverlaging op benzine en diesel houdt de technische correctie (793,8 miljoen euro, waarvan 300,6 miljoen euro voor benzine) geen rekening met de verschillende verhogingen van de accijnzen op benzine door de inwerkingtreding van het cliquetsysteem vanaf 9 september 2022. Op 17 november 2022 bereikten de accijnzen opnieuw het niveau van voor de accijnsverlaging en was er geen negatieve impact meer op deze ontvangsten.

2) Technische correctie voor de hervorming van de bedrijfsvoorheffing voor 2023

De FOD Financiën vermindert de negatieve budgettaire impact van de hervorming van de bedrijfsvoorheffing met 45,6 miljoen euro tot -358,9 miljoen euro (-572,4 miljoen euro bedrijfsvoorheffing + 213,5 miljoen kohieren aanslagjaar 2023).

Hij herraamde de impact van deze hervorming voor de jaren 2023 en 2024 om rekening te houden met de hoge indexering van de belastingvrije som en de belastingschalen vanaf 1 januari 2023 met 9,35% als gevolg van de sterke inflatie in 2022. Hierdoor vermindert de bedrijfsvoorheffing met 102 miljoen euro.

³⁰ Universiteit Gent, Gentse Economische inzichten, nummer 9, 31 maart 2023 – Hoezo energiecrisis? Analyse van de energiefactuur van 930.000 gezinnen.

³¹ <https://www.nbb.be/nl/blog/energieprijzen-en-inflatie-its-complicated> - 18 november 2022.

Deze vermindering werd evenwel gecompenseerd door een bijkomende hervorming van de bedrijfsvoorheffing (afschaffing van de berekening op basis van schalen), met een positieve impact van 147,6 miljoen euro.

De netto- impact van beide hervormingen vermindert in 2023 bijgevolg met 45,6 miljoen euro (-102 miljoen euro + 147,6 miljoen euro).

Volgens de huidige ramingen zullen deze hervormingen eind 2024 tot een totale verschuiving leiden van 1.613,4 miljoen euro bedrijfsvoorheffing naar de kohieren. Dit betekent dat de FOD Financiën minder zal moeten terugbetalen bij de kohieren van de personenbelasting.

3) Betalingsuitstel voor de bedrijfsvoorheffing

Op basis van recentere gegevens blijkt de impact van het betalingsuitstel voor de bedrijfsvoorheffing (energiemaatregel – cf. supra) 662,3 miljoen euro hoger te zijn dan bij de opmaak van de raming (1.573,2 miljoen euro i.p.v. 910,9 miljoen euro). Hierdoor zijn de ontvangsten van de bedrijfsvoorheffing voor 2023 onderraamd (te lage startbasis voor 2023). Aangezien de opbrengst van personenbelasting in zijn geheel voor 2023 niet wijzigt³², zal dit effect worden gecompenseerd in de kohieren personenbelasting, maar dan pas in 2024 en 2025.

De definitieve impact van het betalingsuitstel op de kohieren aanslagjaar 2022 zal pas in juni 2023 gekend zijn.

4) Kohieren personenbelasting

De FOD Financiën raamt de *kohieren personenbelasting* 34,3 miljoen euro minder negatief dan bij de initiële begroting (-5.105,8 miljoen euro i.p.v. -5.140,1 miljoen euro). Het Rekenhof wijst erop dat ondanks deze geringe aanpassing, de kohieren een belangrijke verschuiving tussen begrotingsjaren bevatten. Terwijl de FOD Financiën bij de initiële begroting aannam dat voor aanslagjaar 2022 het volledige bedrag aan geraamde kohieren in het begrotingsjaar 2022 zou gerealiseerd zijn, stelt hij bij de begrotingscontrole vast dat slechts 75,9% van de aangiftes (-3.766,7 miljoen euro) van de kohieren is vereffend in 2022. Dit betekent dat het saldo van de totale kohieren (-1.196 miljoen euro) pas in het begrotingsjaar 2023 wordt opgenomen. Omdat de FOD Financiën voor de raming van de kohieren aanslagjaar 2023 dezelfde (laatst gekende) inningsgraad³³ toepast, is -1.305,6 miljoen euro (24,1% van -5.417,4 miljoen euro) doorgeschoven naar 2024. De lage inningsgraad is opmerkelijk, omdat deze in de periode 2017-2021 stelselmatig was toegenomen van 61% tot 112%³⁴ door een steeds snellere inkohiering.

Het is niet duidelijk wat deze verschuiving veroorzaakte³⁵ en of het om een éénmalige verschuiving gaat dan wel of de lage inningsgraad ook de volgende jaren zal aanhouden. De wijziging van de inningsgraad kan dus een aanzienlijke impact hebben op de kohieren.

³² De FOD Financiën raamt de personenbelasting per aanslagjaar en raamt nadien het gedeelte van de bedrijfsvoorheffingen, voorafbetalingen en kohieren. Voor de personenbelasting raamt de FOD Financiën de totale opbrengst van de personenbelasting, de bedrijfsvoorheffing en de voorafbetalingen afzonderlijk. De kohieren zijn dan het saldo van deze factoren. Als de bedrijfsvoorheffing wijzigt, wijzigt bijgevolg enkel het saldo van de kohieren.

³³ De inningsgraad is de verhouding tussen de inningen m.b.t. de kohieren van oktober *t* t.e.m. december *t* en de totale geraamde kohieren op 30 juni *t*+1 (waarbij *t*=aanslagjaar).

³⁴ Voor aanslagjaar 2021 is de inningsgraad hoger dan 100% omdat de FOD Financiën in de deze periode meer terugbetaalde dan het totaal bedrag aan kohieren in juni 2022 (-4.800,1 miljoen euro/-4.263 miljoen euro= 112,6%). Het positieve saldo (+513,7 miljoen euro) werd geïnd in de periode maart 2022-augustus 2022.

³⁵ De inningen van de kohieren werden de voorbije jaren beïnvloed door diverse maatregelen, (o.m. betalingsuitstel n.a.v. de corona- en energiecrisis, toepassing van een verlaagd tarief bedrijfsvoorheffing op tijdelijke werkloosheid, de hervorming van de bedrijfsvoorheffing), maar ook door wijzigingen in het inkohieringsritme en technische problemen bij Fedopress. De impact hiervan op de effectieve inningen is niet gemakkelijk in te schatten.

Het Rekenhof merkt nog op dat de FOD Financiën bij de raming voor 2023 geen rekening houdt met een mogelijke impact van de verkorte indieningstermijnen die vanaf aanslagjaar 2023 van toepassing zijn.

5) Lagere btw-ontvangsten

De *lagere btw-ontvangsten* (37.616,1 miljoen euro) tegenover de initiële begroting (39.739,1 miljoen euro) zijn voornamelijk het gevolg van de lagere startbasis. Wat deze minderontvangsten veroorzaakte, kon de FOD Financiën nog niet verklaren [vooral de ontvangsten van december 2022 waren aanzienlijk lager dan het jaar voordien (-473,7 miljoen euro)]. Indien het een uitzonderlijke minderontvangst betreft, kunnen de ontvangsten voor 2023 ondertraamd zijn.

6) Ontvangsten van de bijzondere accijns energie op elektriciteit en gas

Wat de accijnzen betreft, merkt het Rekenhof op dat de ontvangsten van de bijzondere accijns energie op elektriciteit en gas³⁶ (384,1 miljoen euro) in 2022 236,7 miljoen euro lager uitvallen dan de vooropgestelde ramingen van 620,8 miljoen euro (d.i. 675,9 miljoen euro bij de invoering van de accijns, verminderd met 55,1 miljoen euro als energiemaatregel ten gunste van de ondernemingen). De FOD Financiën kon deze minderontvangsten nog niet verklaren, maar gaf aan dat een deel van de accijnzen (90 miljoen euro) geïmputeerd werd op een andere begrotingspost. De FOD Financiën houdt de ontvangsten voor 2023 op hetzelfde niveau als in 2022 en houdt dus geen rekening met hogere inkomsten voor 2023.

2.3 Fiscale ontvangsten na het begrotingsconclaaf (ESR-basis)

De ontwerpbegroting raamt de fiscale ontvangsten op ESR-basis op 149.045,9 miljoen euro. De toename tegenover de basisraming (+781,7 miljoen euro) is toe te schrijven aan de verrekening van de impact van de fiscale maatregelen³⁷ zoals beslist tijdens het begrotingsconclaaf van 30 maart 2023.

2.4 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen

De nettoweerslag van de fiscale maatregelen op de geraamde ontvangsten voor 2023 bedraagt -658,8 miljoen euro. Het betreft, enerzijds, de budgettaire impact van eerder genomen maatregelen (-801,5 miljoen euro) en anderzijds, bijkomende fiscale maatregelen (+142,7 miljoen euro) die werden beslist in het conclaaf van 30 maart 2023.

Tabel 4 – "Bijkomende weerslag van de fiscale maatregelen in 2023" bij de algemene toelichting (p. 93) 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 en de nieuwe fiscale maatregelen, met uitzondering van de energiemaatregelen (aangeduid met *), die besproken worden in Deel I - Hoofdstuk 1- Punt 7.

2.4.1 Aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de belangrijkste budgettaire herzieningen voor conclaaf, ten opzichte van de initiële begroting.

³⁶ De regering voerde deze accijns in 2022 in ter vervanging van de federale heffingen, die werden aangerekend op de energiefactuur van de consument.

³⁷ Dit bedrag betreft de bijkomende weerslag van de maatregelen (+142,7 miljoen euro) en de bijkomende impact van technische correcties betreffende de vennootschapsbelasting (+625 miljoen euro) en accijnzen op de energiefactuur (+14 miljoen euro).

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ ONTWERPEN VAN AANPASSING VAN STAATSBEGROTING JAAR 2023 / 46

Bestaande fiscale maatregel	Initieel 2023	Aangepast 2023
Bedrijfsvoorheffing tijdelijke werkloosheid	-128,5	-67,7
Btw-verlaging 6% sloop en heropbouw*	-24,0	0,0
Bevordering fiets voor woon-werkverkeer	-38,4	0,0
Verlaging accijnzen diesel januari-maart 2023*	-248,1	-155,0
Hervorming auteursrechten	34,6	45,8
Terugbetaling basispakket energie kohieren AJ2023*	0,0	24,6
Belastingkrediet kilometervergoeding dienstverplaatsingen*	0,0	-17,7
<i>Taxshelter-gaming</i>	0,0	-4,5
Permanente btw-verlaging gas en elektriciteit*	0,0	-379,8
Verlenging btw 6% intermediair verbruik gas*	0,0	-22,0
Afschaffing notionele intrestaftrek	40,0	0,0
Aflopen regularisaties (terugverdieneffect)	40,0	0,0
Versterking terug-naar-werkbeleid (terugverdieneffect)	8,4	0,0

Herzieningen van vroeger genomen maatregelen zijn meestal het gevolg van meer recente of preciezere beschikbare gegevens. Zo werd de maatregel bedrijfsvoorheffing tijdelijke werkloosheid en de verlaging van de accijnzen voor diesel en benzine aangepast.

De btw op accijnzen en de terugverdieneffecten zijn bij de begrotingscontrole verwerkt in de macro-economische basis en zijn bijgevolg niet meer opgenomen als bijkomende impact in de tabel.

Voor de afschaffing van de notionele intrestaftrek (NIA) neemt de FOD Financiën geen budgettaire impact meer op omdat het tarief van de NIA vorig jaar ook al nul was. Hierdoor was er in 2022 al geen toepassing meer van de NIA en levert de afschaffing ervan in 2023 geen bijkomende impact meer op.

De FOD Financiën behoudt de opbrengst van een bijkomende verpakkingsheffing (12,5 miljoen euro) vanaf 1 oktober 2023, overeenkomstig de conclaafbeslissing bij de initiële begroting 2023. De toepassingsmodaliteiten zijn nog niet vastgelegd, waardoor de opbrengst voor 2023 onzeker is.

2.4.2 Fiscale maatregelen in het begrotingsconclaaf van maart 2023

Nieuwe maatregelen

Tijdens het begrotingsconclaaf van maart 2023 nam de regering nieuwe maatregelen met een geraamde budgettaire impact van 142,7 miljoen euro op de ESR-ontvangsten van 2023.

Deze maatregelen hebben betrekking op:

- uitstel hervorming van de investeringsaftrek (+85,0 miljoen euro);
- studie- en advieskosten langetermijnnuitbating (LTO) van nucleaire operatoren (+4,0 miljoen euro);
- *compliance* onroerende inkomsten door verbeterde datacollectie (+22,0 miljoen euro);
- compensatie tijdelijke werkloosheid overmacht (+31,7 miljoen euro).

De regering besliste om de geplande hervorming van de investeringsaftrek uit te stellen tot 2025 en voegt de geraamde budgettaire kostprijs van 85 miljoen euro³⁸ derhalve opnieuw toe aan de fiscale ontvangsten. Deze hervorming maakt tevens deel uit van de fiscale hervorming die de minister van Financiën voorstelde.

Wat de maatregel *compliance onroerende inkomsten door verbeterde datacollectie* betreft, wijst het Rekenhof erop dat de wetswijziging nog in voorbereiding is en dat deze ten vroegste vanaf het aanslagjaar 2024 in werking zal treden. Deze maatregel zal bijgevolg nog niet tot bijkomende ontvangsten in de kohieren personenbelasting kunnen leiden in 2023.

Technische correcties 2023

Stopzetting van het uitgebreid sociaal tarief

De regering voegt 14 miljoen euro toe aan de accijnzen als gevolg van de stopzetting van het uitgebreid sociaal tarief vanaf 1 juli 2023. Dit maakt deel uit van de hervorming van de energiefactuur (zie Deel 1 - Hoofdstuk 1 - Punt 7).

Extra inkomsten vennootschapsbelasting

De financiële sancties tegen Rusland boosten de balans van o.a. het effectenafwikkelingsbedrijf Euroclear. De groep kan de geblokkeerde gelden beleggen en extra financiële resultaten behalen. Euroclear boekte hierdoor in boekjaar 2022 reeds 197 miljoen euro extra vennootschapsbelasting.

De balans steeg eind 2022 met 93,4 miljard euro door de sancties tegen Rusland. De regering gaat ervan uit dat de groep deze extra cash in 2023 zal kunnen beleggen aan 3%, waardoor de belastbare winst met 2,8 miljard euro zal toenemen. Dit stemt overeen met 700 miljoen euro extra vennootschapsbelasting. Rekening houdend met de voorafbetalingen en inkohieringsritmes, raamt de regering de impact op de begroting op +167 miljoen in 2022, +625 miljoen in 2023 en +105 miljoen in 2024.

Het Rekenhof merkt op dat de regering bij de bepaling van de bijkomende impact op 2023, i.e. de technische correctie van +625 miljoen³⁹ euro, geen rekening hield met de verhoogde resultaten van 2022 die al in de basisraming zitten. Anderzijds kan de raming van de verwachte extra ontvangsten eerder als voorzichtig worden beschouwd aangezien de regering enkel rekening houdt met het bedrag dat eind 2022 reeds op de balans stond. Euroclear groep publiceerde intussen ook haar resultaten van het eerste kwartaal 2023. Hieruit blijkt dat de geraamde opbrengst van 700 miljoen euro vennootschapsbelasting inderdaad realistisch lijkt.

Correctie impact fietsplan

De ministerraad van 1 april 2022 keurde de uitwerking van een maatregel "promotie van de fiets voor het woon-werkverkeer", het zogenaamde fietsplan, goed. Dit plan werd nadien aangepast en beperkt.

Het Rekenhof merkt op dat het voorliggend begrotingsontwerp geen rekening houdt met de aspecten uit het plan die in werking treden in 2023. De geraamde kostprijs hiervan bedraagt 21,8 miljoen euro, waarvan 17,3 miljoen euro aan fiscale maatregelen en 4,5 miljoen euro aan diverse maatregelen⁴⁰.

³⁸ Bij begrotingsconclaf bracht de regering ten onrechte de kostprijs voor het volledige aanslagjaar in rekening (100 miljoen euro), terwijl er slechts 85 miljoen euro via de voorafbetalingen toewijsbaar is aan 2023. Dit werd rechtgezet in het voorliggende begrotingsontwerp.

³⁹ Zie tabel 3 op pagina 91 van de algemene toelichting.

⁴⁰ De fiscale maatregelen bestaan uit een veralgemening van de fietsvergoeding (-5,3 miljoen euro) en een tijdelijk belastingkrediet om de kosten van de veralgemening van de fietsvergoeding in hoofde van de werkgevers te compenseren (-12 miljoen euro). Op basis van de verkregen informatie zou de regering hiertoe het voorontwerp van wet houdende diverse fiscale bepalingen (goedgekeurd op de ministerraad van 31 maart 2023) aanpassen. De overige maatregelen zijn "shift your

2.5 Strijd tegen de fiscale fraude

De algemene toelichting van de aangepaste begroting 2023 herzielt niet de begrotingsdoelstelling van 700 miljoen euro voor de strijd tegen de sociale en fiscale fraude, zoals bij de initiële begroting vastgelegd. Het Rekenhof beschikt niet over bijkomende informatie over de raming van de opbrengst, noch over de verdeling ervan tussen de verschillende maatregelen.

De initiële begroting kende aan de FOD Financiën middelen toe voor de strijd tegen de fiscale fraude. Het betrof 12,5 miljoen euro aan bijkomende kredieten voor de lopende aanwerving van extra personeel (255 VTE's) binnen de verschillende administraties en 7,5 miljoen euro voor IT-uitgaven (dossier MyCustoms).

De ministerraad keurde de aanwerving van 73 belastinginspecteurs bij de FOD Financiën voor de controle van verschillende belastingen (vrijstelling van bedrijfsvoorheffing, btw en diverse rechten en taksen) nog niet goed. De personeelskredieten zullen niet aangepast worden gezien het beschikbaar saldo op de kredieten. Vanaf 2024 wordt als gevolg van deze aanwervingen een bijkomende ontvangst van 20 miljoen euro verwacht.

Bovendien werd het derde actieplan in de strijd tegen fraude nog niet ter goedkeuring voorgelegd aan de ministerraad.

Voor de strijd tegen de sociale fraude verwijst het Rekenhof naar Deel II - Hoofdstuk 2 - Punt 3.

3 Niet-fiscale ontvangsten

Algemene evolutie

De aangepaste middelenbegroting bevat 9.332 miljoen euro aan niet-fiscale ontvangsten, een stijging met 1.465 miljoen euro tegenover de initiële begroting.

De niet-fiscale ontvangsten met een weerslag op het vorderingensaldo van de federale overheid worden geraamd op 7.219 miljoen euro. Dit is 681 miljoen euro meer dan de initiële ontvangsten en 1.582 miljoen euro meer dan de realisaties voor 2022.

Energie

Het Rekenhof bespreekt in Deel I – Hoofdstuk 1 – Punt 7 (gedeelte over de steunmaatregelen op vlak van de energie) de verschillende niet-fiscale ontvangsten in verband met energie, zoals de repartitiebijdrage (925,9 miljoen euro), de bijdrage van de energiesector voor het langer openhouden van Doel 1 & 2 (20 miljoen euro) en de belastingen op de overwinsten (1.100 miljoen euro waarvan 408 miljoen euro met betrekking tot 2022). Ook gaat het in dit punt in op de nieuwe bijdragen van de aardoliesector (590,4 miljoen euro ontvangen in 2023 waarvan 289 miljoen euro met betrekking tot 2022) en van Fluxys (300 miljoen euro).

Samenwerkingsovereenkomsten

De middelenbegroting gaat er van uit dat de gemeenschappen in 2023 170,3 miljoen euro terugbetalen voor de aankoop van COVID-19-vaccins. Door het ontbreken van een samenwerkingsovereenkomst bestaat er thans geen wettelijke grondslag voor de inning van dit bedrag, die dus onzeker is. De middelenbegroting voor de voorgaande jaren bevatten daarenboven geen enkele gerealiseerde ontvangst.

Het Rekenhof herhaalt tot slot zijn commentaar bij de initiële begroting 2023 dat door het ontbreken van samenwerkingsovereenkomsten tussen de verschillende entiteiten over de verdeling van de ontvangsten uit de veiling van de CO₂-emissierechten en de verkoop van de UMTS-licenties (5G), het federale aandeel van die ontvangsten voor 2023 niet kan worden bepaald. In afwachting

mobility" (2 miljoen euro) en "promotieprogramma's fietsen" (2,5 miljoen euro). Het is onduidelijk of deze bijkomende kredieten verwerkt zijn in de begroting. De FOD Mobiliteit geeft alvast aan dat dit bij hen niet het geval is.

van een dergelijk akkoord worden de reeds geïnde ontvangsten van de veiling van de 5G-licenties (207,2 miljoen euro in 2022 en 16,3 miljoen euro in 2023⁴¹) gestort op een geblokkeerde rekening.

Dividenden

Het in 2023 gestorte dividend van de (NBB) voor het boekjaar 2022 bedraagt slechts 0,3 miljoen euro. Omdat de Europese Centrale Bank de intrestvoeten heeft opgetrokken, moet de NBB voortaan de deposito's van de Belgische banken vergoeden. In het begin van het jaar factureerde de NBB nog negatieve intresten. De activa in haar investeringsportefeuilles leverden overigens slechts een laag rendement op. De NBB heeft het boekjaar 2022 bijgevolg afgesloten met een verlies van 580 miljoen euro. Hierdoor zal de NBB slechts het in haar oprichtingswet bepaalde dividend kunnen storten, en geen tweede resultaatgebonden dividend, zoals de voorgaande jaren. Na de bestemming van dat resultaat bedragen de financiële reserves van de NBB overigens 6,5 miljard euro. De NBB gaat echter uit van een gecumuleerd verlies van 10,8 miljard euro tegen eind 2027. Hierdoor blijft het onzeker of de NBB de komende jaren dividenden zal uitkeren.

Het door de FPIM uitgekeerde nettodividend voor 2023 wordt op 29,8 miljoen euro geraamd. Volgens de beheersovereenkomst moet de FPIM in principe een dividend van minimum 25% van de te bestemmen winst van het boekjaar (515 miljoen euro voor het jaar 2022) uitkeren (128,8 miljoen euro). Het beheerscontract biedt echter de mogelijkheid in specifieke gevallen van die algemene bepaling af te wijken, in casu om meer kredieten vrij te maken voor nieuwe investeringen.

Het Rekenhof stelt voorts vast dat het geraamde dividend van Belfius (384,4 miljoen euro) geen rekening houdt met de aftrek van de beheerscommissie van 4 miljoen euro die de FPIM inhoudt. Tot slot lijkt het geïnde dividend van de Nationale Loterij (6 miljoen euro) onderschat in vergelijking met de resultaatvooruitzichten voor 2022 en de dividenden van voorgaande boekjaren (ongeveer 12 miljoen euro).

Bijdragen van de financiële instellingen aan het Garantiefonds

Het Garantiefonds voor financiële diensten waarborgt onder meer de bankdeposito's en de verzekeringscontracten van tak 21 tot 100.000 euro per persoon en per instelling. De financiële instellingen financieren dit fonds door een bijdrage aan de Schatkist te storten. De Staat draagt rechtstreeks de tussenkomsten uit het Garantiefonds binnen de limieten van de reeds gestorte bijdragen.

De regering wil het Garantiefonds tegen 2026 hervormen⁴². De reserves van het fonds zouden 1,8% van de deposito's moeten dekken tegen uiterlijk 2025, thans 1,44%. Dit is hoger dan het percentage (0,8%) dat een Europese richtlijn vastlegt. Om die doelstelling te halen, zouden extra ontvangsten van 435 miljoen euro tussen 2023 en 2025 nodig zijn (waarvan 49 miljoen euro bij deze aanpassing). Als het dekkingspercentage bereikt is, zal de bijdrage van de banken worden aangepast om het te handhaven op 1,8%.

Bovendien zouden alle bijdragen die sedert de oprichting aan het Garantiefonds zijn gestort (verminderd met de tussenkomsten van de Staat), als kredieten in de algemene uitgavenbegroting moeten worden ingeschreven. Die inschrijving (thans geraamd op nagenoeg 6,7 miljard euro) zou echter geen weerslag hebben op het vorderingensaldo noch op de schuldgraad van entiteit I.

⁴¹ De operatoren kunnen voor de gunning van de verschillende 5G-licenties kiezen tussen een betaling via jaarlijkse schijven of een betaling in één keer. Twee operatoren hebben ervoor gekozen in één keer te betalen in 2022, de andere spreiden de betalingen tot 2039 of 2041 naargelang de licenties. Wat de 1400MHz-band betreft (totale ontvangst van 216,5 miljoen euro), zal de geldigheidsperiode van de licenties ingaan in juli 2023 maar de operatoren hebben hun keuze nog niet aangegeven.

⁴² De ministerraad keurde op 21 april 2023 een voorontwerp van wet in verband met het Garantiefonds voor de financiële diensten goed (punt 14).

Hoofdstuk 2

Ontvangsten van de sociale zekerheid

1 Algemene evolutie van de ontvangsten

In de aangepaste begroting 2023 worden de geconsolideerde ontvangsten van de sociale zekerheid (Globaal Beheer van de werknemers, Globaal Beheer van de zelfstandigen, RIZIV-Geneeskundige Verzorging, stelsel van de overheidspensioenen en stelsels buiten het Globaal Beheer) geraamd op 131.518,9 miljoen euro (-1,7%, -2.320,6 miljoen euro tegenover de initiële begroting).

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

Omschrijving	Ontvangsten 2022	Initiële ontvangsten 2023	2023-2022 (%)	Aangepaste ontvangsten 2023	2023 AANG-2023 INI (%)
Bijdragen	70.852,4	77.064,7	8,8	76.583,2	-0,6
Dotaties en toelagen van de overheden	23.899,7	28.051,0	17,4	26.290,1	-6,3
Alternatieve financiering door de Staat	20.164,3	22.652,7	12,3	22.542,2	-0,5
Andere ontvangsten	5.489,0	6.071,1	10,6	6.103,4	0,5
Totaal	120.405,4	133.839,5	11,2	131.518,9	-1,7

Bron: Algemene toelichting bij de ontwerpen van begroting 2023 en aangepaste begroting 2023

Het grootste deel van de ontvangsten, meer bepaald 58,2%, is afkomstig van de socialezekerheidsbijdragen van het Globaal Beheer van de werknemers, het Globaal Beheer van de zelfstandigen, het RIZIV-Geneeskundige Verzorging, de stelsels buiten het Globaal Beheer en het stelsel van de overheidspensioenen. De financiering door de overheden vertegenwoordigt 37,1% van de totale ontvangsten en bestaat uit de dotaties van de federale Staat en de toelagen van de deelstaatentiteiten (20,0%) en uit het deel van de fiscale ontvangsten dat aan de sociale zekerheid wordt toegewezen (alternatieve financiering: 17,1%).

2 Eigen ontvangsten

2.1 Globaal Beheer van de werknemers

Bij de aanpassing van de begroting 2023 raamt de RSZ de ontvangsten uit bijdragen op 63.061,9 miljoen euro, een daling met 161,1 miljoen euro (-0,25%) tegenover de ontvangsten uit bijdragen die werden verwacht bij de initiële begroting 2023 (63.223,0 miljoen euro).

Die evolutie wordt voornamelijk verklaard door de neerwaartse bijstelling van de loonmassa (-217,5 miljoen euro) op basis van de hypothesen van het Federaal Planbureau (FPB) van februari 2023. Het FPB voorziet immers dat de loonmassa met 9,8% zal toenemen voor de privésector⁴³ en

⁴³ Een stijging van de lonen met 0,2%, een indexering van de lonen met 8,5% en een toename van het aantal VTE met 1,0% in 2023.

met 8,6% voor de overheidssector⁴⁴ in 2023. Dit is een daling van de prognoses met respectievelijk 0,1% en 1,3% tegenover de initiële begroting.

Op basis van de actualisering van zijn gerealiseerde begroting 2022 en de nieuwe economische veronderstellingen van het FPB verwacht de RSZ eveneens een neerwaartse bijstelling van de verminderingen met een impact op de ontvangsten uit sociale bijdragen (+32,9 miljoen euro)⁴⁵, alsook een opwaartse bijstelling van sommige sociale bijdragen (+9,8 miljoen euro).

Tot slot zal de gelijkstelling van dagen tijdelijke werkloosheid wegens overmacht met gewerkte dagen voor de berekening van het jaarlijks vakantieverlof een stijging van de sociale bijdragen genereren (+13,6 miljoen euro). Die zal gedeeltelijk worden gecompenseerd door de toename van de sociale uitgaven van de RSZ-Globaal Beheer (+12,4 miljoen euro) via creditnota's van de RSZ aan de werkgevers van werknemers die vakantiegeld hebben betaald voor de gelijkgestelde dagen werkloosheid wegens overmacht.

2.2 Globaal Beheer van de zelfstandigen

Het RSVZ raamt de ontvangsten uit bijdragen in de aangepaste begroting op 5.063,5 miljoen euro (-208,6 miljoen euro, -4,0% tegenover de initiële ramingen). De bijdragen van de zelfstandigen dalen met 199,0 miljoen euro (-4,0%) en de bijdragen ten laste van de vennootschappen met 9,3 miljoen euro (-3,1%). Dat is het gevolg van de nieuwe economische parameters en het gebruik van recentere gegevens voor de raming van de ontvangsten.

De vennootschapsbijdragen voor 2022 moeten overeenkomstig artikel 177 van de programmawet van 26 december 2022 zijn betaald op 31 december 2022. Omdat de socialeverzekeringsfondsen de aanmaningen voor de laattijdige betaling daardoor pas vanaf januari 2023 kunnen versturen, zal een deel van de bijdrage pas in 2023 worden geïnd en als ontvangst geboekt. Dat deel, dat wordt geraamd op 40,0 miljoen euro, wordt via een ESR-correctie toegevoegd aan de ontvangsten voor 2022⁴⁶.

2.3 Strijd tegen de sociale fraude

2.3.1 Algemeen overzicht

Bij de opmaak van de initiële begroting 2021 verwachtte de regering 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 over de verschillende maatregelen voor de bestrijding van de fiscale en sociale fraude verantwoordde.

Het Rekenhof beschikt niet over aanvullende informatie over de raming van de opbrengst van 700 miljoen euro geraamd in 2023 noch over de verdeling ervan tussen de betrokken partijen, onder meer de verdeling per OISZ. De beleidscellen van de minister van Financiën en de minister van Economie en Werk, geven in dat verband aan dat geen verdeling werd afgesproken en ze onderstrepen dat de opbrengst van elke beoogde maatregel moeilijk te berekenen is. Ze merken op dat het geraamde budgettaire rendement zal kunnen worden gehaald door het geheel van de maatregelen ter bestrijding van de fiscale en sociale fraude.

Bij de strijd tegen de sociale fraude gaat het onder meer om de maatregelen die worden uitgevoerd door de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD), het College voor de Strijd tegen de Fiscale en Sociale Fraude alsook het Strategisch Comité voor Fraudebestrijding en het Ministerieel

⁴⁴ Een stijging van de lonen met 0,5%, een indexering van de lonen met 7,3% en een toename van het aantal VTE met 0,7% in 2023.

⁴⁵ Een daling van de verminderingen van de federale sociale bijdragen met 337 miljoen euro, waarvan 304 miljoen euro subsidie-uitgaven in de zin van het ESR 2010.

⁴⁶ Die correctie is noodzakelijk omdat het gaat om een vastgesteld recht voor 2022.

Comité voor de Strijd tegen de Fraude. Voor de commentaren over de strijd tegen de fiscale fraude verwijst het Rekenhof naar Deel II - Hoofdstuk 1 - 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 het actieplan 2023 tot 2024 van de SIOD. Dat werd op 13 januari 2023 gevalideerd door de ministerraad en omvat zeven strategische doelstellingen⁴⁷.

De strijd tegen de sociale fraude zou volgens de SIOD naar schatting 335 miljoen euro opleveren in 2022 tegenover 342 miljoen in 2021. De opbrengst van het eerste kwartaal 2023 is nog niet beschikbaar. De raming van 335 miljoen voor 2022 groepeerde de rendementen van de hele federale sector, met inbegrip van de OISZ. In dat verband verwijst het Rekenhof naar zijn commentaren in het Boek 2022 over de Sociale Zekerheid⁴⁸, betreffende de evaluatie van de financiële impact van de acties ter bestrijding van de sociale fraude.

In het kader van de aangepaste begroting heeft de regering geen bijkomende nieuwe maatregelen tegen de sociale fraude genomen in vergelijking met de maatregelen in de initiële begroting⁴⁹. Het Rekenhof stelt vast dat de opbrengst niet werd herhaald ondanks de vertraging in de uitvoering van sommige maatregelen. Die vaststelling geldt hoofdzakelijk voor de volgende maatregelen:

- voor de plannen eerlijke concurrentie bouw-, vlees- en transportsector, die de verticale onderaanneming beperken en de hoofdelijke aansprakelijkheid voor de loonschulden verruimen om de bezoldiging van de werknemers te verzekeren, zal een wetsontwerp worden opgesteld dat in mei 2023 aan de regering zal worden voorgelegd. Het initiële rendement van de maatregel na de verhoging van de sociale bijdragen werd niet herzien naar aanleiding van de aangepaste begroting (9 miljoen euro in 2023 en 2024⁵⁰);
- wat de voortzetting van de hervorming van het sociaal strafwetboek betreft, keurde de ministerraad op 21 april 2023 een voorontwerp van wet goed. Het initiële rendement wordt bevestigd door de beleidscellen (1 miljoen euro in 2023 en 2024);
- de RSVZ is bezig met de aanwerving van 17 personeelsleden om de controles in de strijd tegen zwartwerk te versterken. Na de eerste aanwervingsfase werden 13 kandidaten geselecteerd, waarvan sommige nog in dienst moeten treden. Op 1 mei 2023 geven de beleidscellen aan dat een nettorendement van 1,7 miljoen euro werd gerealiseerd. Het initiële rendement werd niet herzien (7,5 miljoen euro in 2023 en 2024, d.i. 8,6 miljoen euro ontvangsten min 1,1 miljoen euro aan personeelsuitgaven).

⁴⁷ De zeven doelstellingen zijn: sociale fraude en sociale dumping verminderen door de Europese en internationale samenwerking te versterken; het waarborgen van het concurrentievermogen van onze bedrijven en daarmee het garanderen van eerlijke concurrentie; een inclusieve arbeidsmarkt creëren die de veiligheid en de gezondheid op het werk garandeert voor alle werknemers; versterking van de inspectiediensten om te zorgen voor een grotere capaciteit om op te treden en een grotere slagkracht; vereenvoudiging van de administratie (met inbegrip van de digitalisering), en de wetgeving, en verbetering van de informatie om de transparantie te vergroten, onbedoelde onregelmatigheden te voorkomen en *social engineering* te bestrijden; verhogen van de pakkansen en verbeteren van de effectiviteit van de sancties; het voorkomen van sociale fraude.

⁴⁸ Rekenhof, "Strijd tegen de sociale fraude", 179e Boek - Deel II: Boek 2022 over de Sociale Zekerheid, Brussel, september 2022, p. 62 tot 73, www.rekenhof.be. In dat kader had het Rekenhof opgemerkt dat de financiële impact van de acties in de strijd tegen de sociale fraude met betrekking tot een welbepaald begrotingsjaar moeilijk te evalueren is, onder meer om de volgende redenen: het totaal omvat de onrechtstreeks effecten van de strijd tegen de sociale fraude die moeilijk te ramen zijn; een onregelmatige verrichting kan niet altijd als frauduleus worden beschouwd; het risico bestaat dus dat in de financiële weerslag van de strijd tegen de fraude bedragen zitten die niet onder sociale fraude vallen.

⁴⁹ De maatregelen die in het kader van de initiële begroting 2023 werden genomen, zullen een aanvullende impact hebben op die van de globale doelstelling (700 miljoen euro) inzake de strijd tegen fiscale en sociale fraude. Van de voornaamste maatregelen bedroeg de verwachte opbrengst 24,6 miljoen euro in 2023.

⁵⁰ De ministerraad was van plan verticale onderaanneming te beperken en het systeem van de hoofdelijke aansprakelijkheid voor loonschulden uit te breiden teneinde de bezoldiging van de werknemers te garanderen. Het verwachte rendement bedraagt 3 miljoen euro per sector vanaf 2023.

3 Financiering van de sociale zekerheid door de overheden

3.1 Dotaties en toelagen van de overheden

Tabel - Evolutie van de dotaties en toelagen van de federale Staat aan de RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, RIZIV-Geneeskundige verzorging, stelsels buiten Globaal Beheer en de overheidspensioenen (in miljoen euro)

Omschrijving	Ontvangsten 2022	Initiële ontvangsten 2023	2023-2022 (%)	Aangepaste ontvangsten 2023	2023 AANG- 2023 INI (%)
RSZ-Globaal Beheer	7.432,1	10.238,1	37,8	9.066,6	-11,4
<i>Gewone dotatie van de Staat</i>	<i>2.551,0</i>	<i>2.732,9</i>	<i>7,1</i>	<i>2.681,1</i>	<i>-1,9</i>
<i>Evenwichtsdotatie van de Staat</i>	<i>4.076,9</i>	<i>6.777,5</i>	<i>66,2</i>	<i>5.686,5</i>	<i>-16,1</i>
<i>Toelagen van de deelentiteiten</i>	<i>804,2</i>	<i>727,7</i>	<i>-9,5</i>	<i>699,0</i>	<i>-3,9</i>
RSVZ-Globaal Beheer	860,0	1.274,0	48,1	1.245,3	-2,3
<i>Gewone dotatie van de Staat</i>	<i>423,1</i>	<i>450,9</i>	<i>6,6</i>	<i>443,7</i>	<i>-1,6</i>
<i>Evenwichtsdotatie van de Staat</i>	<i>436,9</i>	<i>823,1</i>	<i>88,4</i>	<i>801,6</i>	<i>-2,6</i>
RIZIV-Geneeskundige verzorging	1.538,0	872,1	-43,3	883,7	1,3
<i>Zorgpersoneelfonds</i>	<i>346,8</i>	<i>346,8</i>	<i>0,0</i>	<i>346,8</i>	<i>0,0</i>
<i>Specifieke dotatie van de Staat – COVID-19</i>	<i>757,2</i>	<i>61,0</i>	<i>-91,9</i>	<i>0,0</i>	<i>-100,0</i>
<i>Specifieke dotatie van de Staat</i>	<i>434,0</i>	<i>464,3</i>	<i>7,0</i>	<i>456,9</i>	<i>-1,6</i>
<i>Provisie energie ziekenhuizen</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>-</i>	<i>80,0</i>	<i>-</i>
Dotatie van de Staat voor de overheidspensioenen	13.566,2	15.133,0	11,5	14.574,6	-3,7
Stelsels buiten Globaal Beheer	523,4	533,9	2,0	519,9	-2,6
<i>Gewone dotatie van de Staat</i>	<i>435,3</i>	<i>461,7</i>	<i>6,1</i>	<i>452,8</i>	<i>-1,9</i>
<i>Toelagen van de deelentiteiten</i>	<i>88,1</i>	<i>72,2</i>	<i>-18,0</i>	<i>67,1</i>	<i>-7,1</i>
Totaal	23.919,7	28.051,1	17,3	26.290,1	-6,3

Bron: Algemene toelichting bij de ontwerpen van begroting 2023 en aangepaste begroting 2023

3.1.1 RSZ-Globaal Beheer

In de aangepaste begroting 2023 worden de toelagen van de overheden vastgelegd op 9.066,6 miljoen euro. Dat bedrag omvat de evenwichtsdotatie (5.686,5 miljoen euro), de staatstoelage (2.681,1 miljoen euro)⁵¹ en de toelagen van de deelstaatentiteiten (699 miljoen euro).

⁵¹ De globale subsidie van de Staat van 2.490,6 miljoen euro en de specifieke subsidie van de Staat van 190,5 miljoen euro.

Het gaat om een daling met 1.171,4 miljoen euro (-11,4%) tegenover de in de initiële begroting 2023 opgenomen toelagen (10.238 miljoen euro).

Die evolutie wordt onder meer verklaard door de vermindering van de evenwichtsdotatie met 1.090,9 miljoen euro (-16,1%) teneinde rekening te houden met de daling van de uitgaven van de RSZ-Globaal Beheer (-1.574,4 miljoen euro). Die wordt gedeeltelijk gecompenseerd door de ontvangstendaling (-483,4 miljoen euro). Het financieringsoverschot, geïnd door de RSZ-Globaal Beheer in de loop van het boekjaar 2022 (-628,8 miljoen euro), zal worden terugbetaald aan de FOD Sociale Zekerheid in plaats van te worden afgetrokken van het bedrag van de evenwichtsdotatie 2023⁵².

Ten slotte vermindert de basisdotatie met 56,9 miljoen euro (-2,2%) wegens de neerwaartse bijstelling van de gezondheidsindex van 7% naar 4,9%, alsook door de daling van de gewestelijke toelagen met 28,7 miljoen euro (-3,9%) als gevolg van de verlaging van de doelgroepverminderingen die ten laste zijn van de deelstaantiteiten.

3.1.2 RSVZ-Globaal Beheer

De aangepaste begroting 2023 raamt de dotaties voor het RSVZ-Globaal Beheer op 1.245,3 miljoen euro (-28,7 miljoen euro, -2,3% tegenover de ramingen in de initiële begroting). De basisdotatie daalt met 7,2 miljoen euro (-1,6%) door de aanpassing van de indexhypothesen. Bij de vaststelling van de evenwichtsdotatie (-21,5 miljoen euro, -2,6%) is rekening gehouden met het resultaat van 2022, de geactualiseerde ramingen van de ontvangsten en uitgaven (onder meer door de aanpassing van de indexhypothesen) en de impact van de regeringsbeslissingen (vooral in de gezondheidszorg) op de begroting van het RSVZ-Globaal Beheer.

3.1.3 RIZIV-Geneeskundige Verzorging

Het RIZIV-Geneeskundige Verzorging krijgt in de aangepaste begroting 883,7 miljoen euro aan dotaties (+11,6 miljoen euro, +1,3% meer dan in de initiële begroting). Ze bestaan uit de dotatie voor het Zorgpersoneelsfonds (346,8 miljoen euro, ongewijzigd), de dotatie voor de financiering van de toenemende behoeften voor gezondheidszorg (456,9 miljoen euro, -7,4 miljoen euro) en een specifieke dotatie voor het dekken van de energiekosten van de ziekenhuizen (80 miljoen euro, in de initiële begroting opgenomen in de interdepartementale provisie "energie"). Er is daarentegen geen dotatie meer voor de uitgaven van de COVID-19-crisis (-61 miljoen euro)⁵³.

3.2 Alternatieve financiering

De alternatieve financiering van de sociale zekerheid wordt verzekerd door afnames van de fiscale ontvangsten. In het ontwerp van aangepaste begroting zijn de voor 2023 verschuldigde bedragen vastgesteld op 22.542,2 miljoen euro, waarvan 18.095,7 miljoen euro wordt afgenomen van de btw-ontvangsten⁵⁴ en 4.446,5 miljoen euro van de ontvangsten uit de roerende voorheffing.

Die bedragen liggen iets lager dan oorspronkelijk geraamd. Ze worden toegewezen aan enerzijds de RSZ voor 19.361,5 miljoen euro (-199,6 miljoen euro, als gevolg van een vermindering van het bedrag voor de financiering van de gezondheidszorg) en anderzijds het RSVZ, voor 3.180,7 miljoen euro (+89,1 miljoen euro, als gevolg van een herraming van de kosten van de *taxshift* met 138,6 miljoen euro en een vermindering van de financiering van de gezondheidszorg met 49,5 miljoen euro).

⁵² Die terugbetaling is ingeschreven bij de diverse begrotingsuitgaven van de RSZ.

⁵³ Zie ook Deel III - Hoofdstuk 2 - Punt 2.3.

⁵⁴ Omdat de btw-ontvangsten naar verwachting niet zullen volstaan, zal evenwel een bedrag worden afgenomen van de ontvangsten uit de bedrijfsvoorheffing, zoals toegestaan door artikel 175 van de programmawet van 26 december 2022. Deze afhouding van 3.519,9 miljoen euro valt veel hoger uit dan initieel geraamd (1.812,5 miljoen euro).

Net als de twee voorgaande jaren zijn de ontvangsten van de roerende voorheffing en de btw⁵⁵ voor 2023 forfaitair vastgesteld. Die maatregel wijkt af van de wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid. Vanaf het boekjaar 2024 zouden nieuwe vooraf te nemen bedragen moeten worden toegepast die rekening houden met de kosten van *de taxshift* (zelfstandigenregeling) en andere maatregelen inzake vermindering op de sociale bijdragen (werknemersregeling).

De financiering van de sociale zekerheid wordt eveneens gewaarborgd door de sociale Maribel (152,8 miljoen euro) en door de bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid (205,8 miljoen euro) die worden bepaald bij de inkohiering van de personenbelasting. Die overdrachten stijgen globaal met 30 miljoen euro in vergelijking met de initiële ramingen.

In totaal vertegenwoordigen in 2023 de middelen die via de toewijzingsfondsen verschuldigd zijn aan de sociale zekerheid 22.900,8 miljoen euro, wat neerkomt op een daling met 80,5 miljoen euro tegenover de initiële begroting 2023.

4 Impact van de begrotingsmaatregelen

4.1 Globaal Beheer van de werknemers

Opvolging van vroegere maatregelen

De volgende maatregelen die bij de opmaak van de initiële begroting 2023 werden genomen, werden op administratief en reglementair niveau ten uitvoer gelegd:

- de uitzonderlijke vrijstelling van 7,07% van de RSZ-nettowerkgeversbijdragen die in het eerste en tweede kwartaal 2023 (-974,3 miljoen euro) verschuldigd zijn. Het Rekenhof heeft geen bijkomende informatie ontvangen met betrekking tot de eventuele fiscale impact van die maatregel;
- de verdere harmonisering van de maatwerkbedrijven⁵⁶ (-13 miljoen euro);
- de strijd tegen het oneigenlijke gebruik van opeenvolgende dagcontracten⁵⁷ (+34,3 miljoen euro);
- de aanpassing van de regels voor studentenarbeid en flexi-jobs⁵⁸; het Rekenhof heeft geen bijkomende informatie ontvangen met betrekking tot de eventuele buitenkanseffecten, de impact op het niveau van de kinderbijslag of de terugverdieneffecten op fiscaal vlak (+10 miljoen euro);
- de verhoging van de tarieven van de bijzondere bijdrage voor werkloosheid met bedrijfstoeslag (+5 miljoen euro).

De in de initiële begroting geraamde opbrengsten werden bij deze aanpassing niet herzien. De RSZ kan de opbrengst van het eerste kwartaal 2023 nog niet meedelen.

⁵⁵ De programmawet van 22 december 2022 stelt voor het jaar 2023 de bedragen vast van de alternatieve financiering voor de RSZ (artikel 171) en het RSVZ (artikel 173). Voor de bedragen voor het RSVZ zal echter een wijziging worden voorgesteld.

⁵⁶ De maatregel bestaat erin 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.

⁵⁷ Vanaf 1 januari 2023 wordt een bijzondere socialezekerheidsbijdrage toegepast op de gebruikers die te vaak een beroep doen op opeenvolgende contracten van heel korte duur met dezelfde uitzendkracht.

⁵⁸ Wat studentenarbeid betreft, trok de maatregel het jaarlijkse quotum waarvoor lagere sociale bijdragen gelden op van 475 uren naar 600 uren. Ook werd het stelsel van de flexi-jobs, die momenteel beperkt zijn tot de sectoren van de horeca en de kleinhandel, uitgebreid naar de sectoren van de sport, de cultuur (exploitatie van bioscoopzalen en schouwburgen), de evenementen en de zorg (ondersteunende functies).

DEEL III

Uitgaven van entiteit I

Hoofdstuk 1

Bespreking van de aangepaste algemene uitgavenbegroting 2023

1 Inleiding

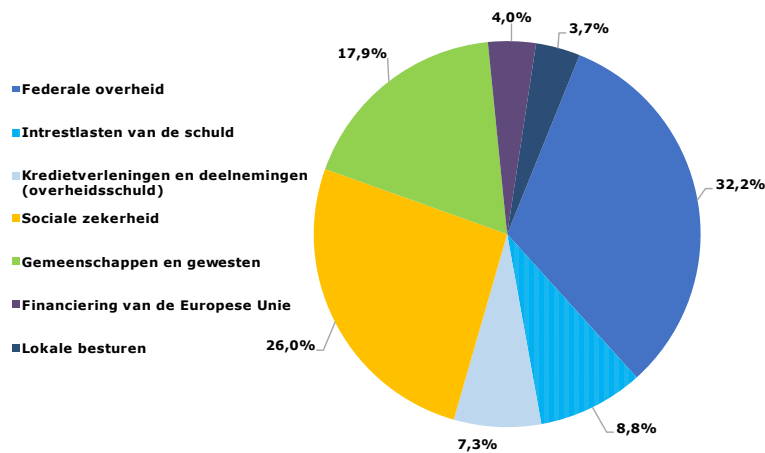
Het eerste deel van dit verslag onderzoekt de totale uitgaven van entiteit I, namelijk de verrichtingen van de federale overheid, van de te consolideren federale instellingen, van de sociale zekerheid evenals de niet over de drie componenten van entiteit I verdeelde verrichtingen. Dit hoofdstuk focust op de uitgaven van de federale overheid zoals ze zijn opgenomen in de algemene uitgavenbegroting.

De vastleggings- en vereffeningskredieten in de aangepaste algemene uitgavenbegroting evolueren in uiteenlopende zin in vergelijking met de initiële begroting 2023: de primaire uitgaven stijgen met 130,6 miljoen euro (+0,2%) bij de vastleggingskredieten, terwijl ze met 1,2 miljard euro dalen bij de vereffeningskredieten (-1,4%). Uit de onderstaande analyse blijkt dat deze evolutie het gevolg is van de significante vermindering van de evenwichtsdotatie van de sociale zekerheid van de werknemers, van de "index"-provisie, van de overdrachten naar de gemeenschappen en de gewesten en van de financiering van de Europese Unie, en van de verhoging van de investeringen inzake defensie.

2 Aangepaste algemene uitgavenbegroting 2023 volgens de economische classificatie

De vereffeningskredieten bedragen 119,8 miljard euro, waarin ook de herfinanciering van de schuld (23,7 miljard euro) vervat zit. Als men die herfinanciering buiten beschouwing laat, bedragen de vereffeningskredieten 96,1 miljard euro.

Grafiek - Aangepaste algemene uitgavenbegroting van de federale Staat 2023 (zonder de herfinanciering van de schuld)



Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

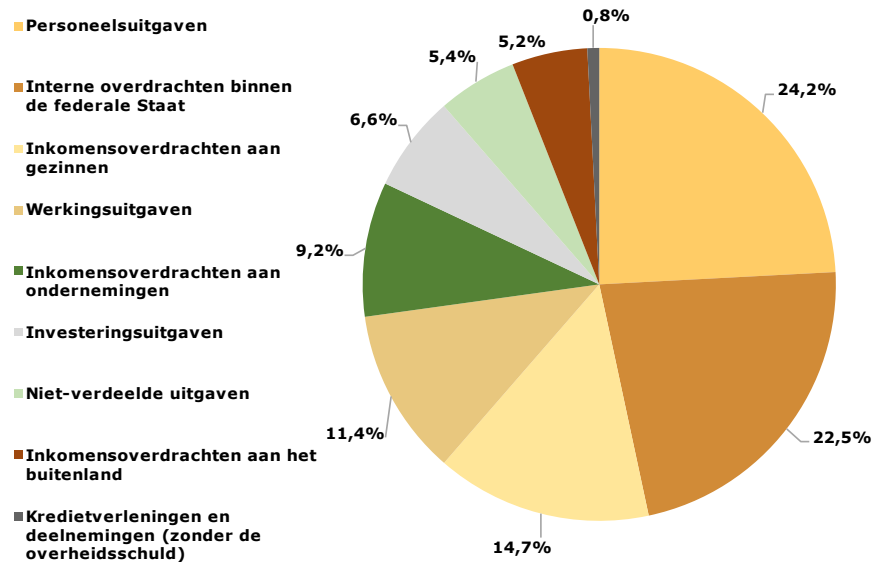
Van die 96,1 miljard euro draagt de aangepaste AUB⁵⁹ 25 miljard euro (26%) af aan de sociale zekerheid, 17,2 miljard euro (17,9%) aan de gemeenschappen en de gewesten, 8,5 miljard euro (8,8%) aan de intrestlasten van de rijksschuld, 7 miljard euro (7,3%) aan kredietverleningen en deelnemingen (inclusief de terugkoop van effecten⁶⁰), 3,8 miljard euro (4%) aan de Europese Unie en 3,6 miljard euro (3,7%) aan de lokale besturen.

Het aandeel van de federale overheid *stricto sensu*, zijnde 30,9 miljard euro (32,2%), is als volgt samengesteld.

⁵⁹ Algemene uitgavenbegroting.

⁶⁰ Terugkoop van effecten worden in principe aanzien als verrichtingen van de rijksschuld. Het verklaart waarom de tabel hieronder dit krediet (5,1 miljard euro) mee opneemt in de uitgaven van de rijksschuld (28,8 miljard euro).

Grafiek – Samenstelling van de kredieten van de federale overheid in de aangepaste begroting 2023



Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

De federale overheid behoudt 13 miljard euro om zijn eigen uitgaven te financieren voor personeel (7,5 miljard euro, 24,2%), werking (3,5 miljard euro, 11,4%) en investeringen (2 miljard euro, 6,6%). De verdeling houdt geen rekening met de niet-verdeelde uitgaven (1,7 miljard euro, 5,4%) die voornamelijk uit provisies bestaan.

De federale overheid draagt bovendien van zijn begroting 7 miljard euro (22,5%) af aan de instellingen die van de federale overheid afhangen, 4,6 miljard euro (14,7%) aan de gezinnen, 2,8 miljard euro (9,2%) aan de bedrijven en tot slot 1,6 miljard euro (5,2%) aan het buitenland.

De aangepaste begroting voorziet eveneens in 250 miljoen euro voor uitgaven voor kredietverleningen en deelnemingen (zonder de rijksschuld).

3 Overzicht volgens de functionele indeling van de primaire uitgaven en de intrestlasten

3.1 Globaal overzicht van de uitgaven

Deze voorstelling volgt de structuur van de tabellen die het Rekenhof opneemt in volume I van zijn Boek - Deel I over de algemene rekening van het algemeen bestuur van de federale overheid. De primaire uitgaven (82,4 miljard euro) worden verdeeld over verschillende cellen evenals in een specifieke begrotingssectie.

De vereffeningskredieten zijn hoofdzakelijk ingeschreven bij de gezagscel (16,8 miljard euro), bij de sociale cel (31,9 miljard euro) en in de rubriek "specifieke begrotingssecties" (22,7 miljard euro), die onder meer de afdrachten naar de gemeenschappen en de gewesten omvat met toepassing van de bijzondere financieringswet (16,4 miljard euro).

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ ONTWERPEN VAN AANPASSING VAN STAATSBEGROTING JAAR 2023 / 59

Tabel – Functionele weergave van de kredieten in de aangepaste begroting 2023 (in miljoen euro)

Functionele weergave	Vastleggingskredieten aangepast 2023						Vereffeningskredieten aangepast 2023					
	Goedgekeurde initieel	Circulaire maatregelen	Maatregelen conclaaf	Aangepast t 2023	Verschil AANP/I NI	Verschil AANP/I NI (%)	Goedgekeurde initieel	Circulaire maatregelen	Maatregelen conclaaf	Aangepast t 2023	Verschil AANP/I NI	Verschil AANP/I NI (%)
Ondersteuningscel	4.331,4	-1.424,9	467,5	3.373,9	-957,3	-22,1%	4.401,9	-1.651,3	475,6	3.226,5	-1.175,6	-26,7%
1 Personeel	172,7	6,6	0,0	179,3	6,6	3,8%	172,7	6,6	0,0	179,4	6,6	3,9%
2 Werking	286,8	4,2	-6,7	284,3	-2,5	-0,9%	296,3	8,9	-9,2	296,0	-0,3	-0,1%
3 Investerings	33,8	3,0	0,0	36,7	3,0	8,6%	74,0	1,7	0,0	75,8	1,7	2,4%
4 Dotaties en subsidies	1.193,7	239,9	-19,6	1.414,0	220,4	18,5%	1.229,1	13,6	-19,6	1.223,2	-5,9	-0,5%
7 Niet-verdeelde uitgaven	2.644,4	-1.678,6	493,8	1.459,6	-1.184,8	-44,8%	2.629,8	-1.682,1	504,4	1.452,1	-1.177,7	-44,8%
Gezagscel	15.474,2	1.989,4	143,5	17.607,1	2.132,7	13,8%	15.882,3	743,8	150,6	16.776,6	894,3	5,6%
1 Personeel	6.435,4	352,8	6,7	6.794,9	359,4	5,6%	6.435,2	352,8	6,7	6.794,6	359,4	5,6%
2 Werking	2.745,1	46,7	26,3	2.818,1	73,0	2,7%	2.600,9	47,2	23,9	2.672,0	71,1	2,7%
3 Investerings	1.654,7	1.339,0	21,1	3.014,7	1.360,0	82,2%	1.923,4	-2,2	23,2	1.944,4	21,0	1,1%
4 Dotaties en subsidies	4.413,8	308,2	4,1	4.726,1	312,3	7,1%	4.703,8	321,1	11,5	5.036,4	332,6	7,1%
5 Intrestlasten	0,4	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0%	0,4	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0%
6 Kredietverleningen en deelnemingen	140,7	-5,3	85,3	220,8	80,0	56,9%	165,3	-1,3	85,3	249,3	84,0	50,8%
7 Niet-verdeelde uitgaven	84,1	-52,0	0,0	32,1	-52,0	-61,8%	53,3	26,2	0,0	79,5	26,2	49,2%
Sociale cel	32.425,5	350,9	-1.156,3	31.620,2	-805,3	-2,5%	32.547,4	362,9	-980,5	31.929,9	-617,5	-1,9%
1 Personeel	229,3	13,0	0,3	242,6	13,3	5,8%	229,3	13,0	0,3	242,6	13,3	5,8%
2 Werking	130,7	7,7	0,3	138,6	8,0	6,0%	199,9	7,5	170,7	378,1	178,2	89,1%
3 Investerings	25,6	-1,5	-10,4	13,8	-11,8	-46,1%	18,1	-1,5	-4,9	11,8	-6,3	-34,8%
4 Dotaties en subsidies	31.831,7	331,7	-1.085,5	31.078,0	-753,8	-2,4%	31.891,9	343,9	-1.085,6	31.150,2	-741,7	-2,3%
7 Niet-verdeelde uitgaven	208,2	0,0	-61,0	147,2	-61,0	-29,3%	208,2	0,0	-61,0	147,2	-61,0	-29,3%
Economische cel	7.971,0	123,5	10,9	8.105,4	134,4	1,7%	7.658,2	114,6	-7,5	7.765,1	107,0	1,4%
1 Personeel	226,8	14,2	0,2	241,1	14,3	6,3%	226,8	14,2	0,2	241,1	14,3	6,3%
2 Werking	110,9	2,9	7,5	121,3	10,4	9,4%	123,0	2,9	7,2	133,0	10,0	8,1%
3 Investerings	4,8	1,5	0,1	6,5	1,7	35,4%	4,8	1,5	0,1	6,5	1,7	35,4%
4 Dotaties en subsidies	7.628,0	104,9	3,1	7.736,0	108,0	1,4%	7.303,1	96,0	-15,0	7.384,0	81,0	1,1%
5 Intrestlasten	0,2	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0%	0,2	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0%
6 Kredietverleningen en deelnemingen	0,3	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0%	0,3	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0%
Specifieke begrotingssecties	23.114,7	-374,0	0,1	22.740,7	-374,0	-1,6%	23.114,6	-374,0	0,1	22.740,6	-374,0	-1,6%
1 Personeel	17,7	0,9	0,1	18,7	0,9	5,6%	17,7	0,9	0,1	18,7	0,9	5,6%
2 Werking	43,2	11,6	0,0	54,8	11,6	26,9%	43,1	11,6	0,0	54,7	11,6	26,9%
3 Investerings	0,2	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0%	0,2	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0%
4 Dotaties en subsidies	21.197,3	-421,0	0,0	20.776,3	-421,0	-2,0%	21.197,3	-421,0	0,0	20.776,3	-421,0	-2,0%
6 Kredietverleningen en deelnemingen	1.856,3	34,5	0,0	1.890,7	34,5	1,9%	1.856,3	34,5	0,0	1.890,7	34,5	1,9%
Primaire uitgaven	83.316,8	664,9	-534,3	83.447,3	130,5	0,2%	83.604,4	-804,0	-361,7	82.438,7	-1.165,8	-1,4%
18/33/51 - Intrestlasten van de Rijksschuld	8.133,2	364,1	0,0	8.497,3	364,1	4,5%	8.133,2	364,1	0,0	8.497,3	364,1	4,5%
Totale uitgaven	91.450,0	1.029,0	-534,3	91.944,6	494,6	0,5%	91.737,6	-439,9	-361,7	90.936,0	-801,7	-0,9%
Uitgaven voor de rijksschuld	28.845,9	0,0	0,0	28.845,9	0,0	0,0%	28.845,9	0,0	0,0	28.845,9	0,0	0,0%
33/51 Aflossing van de rijksschuld	23.712,8	0,0	0,0	23.712,8	0,0	0,0%	23.712,8	0,0	0,0	23.712,8	0,0	0,0%
Rijksschuld - 51 Terugkoop van effecten	5.113,1	0,0	0,0	5.113,1	0,0	0,0%	5.113,1	0,0	0,0	5.113,1	0,0	0,0%
Rijksschuld - 18 Demonetisaties	20,0	0,0	0,0	20,0	0,0	0,0%	20,0	0,0	0,0	20,0	0,0	0,0%
Totale uitgaven, met inbegrip van de aflossingen van de schuld en de terugkoop van effecten	120.295,9	1.029,0	-534,3	120.790,5	494,6	0,4%	120.583,5	-439,9	-361,7	119.781,9	-801,7	-0,7%

Bron: Rekenhof en FOD BOSA

3.2 Ondersteuningscel

De vereffeningskredieten van die cel bedragen 3,2 miljard euro, wat neerkomt op een vermindering met 1,2 miljard euro. Ze omvatten in het bijzonder de voor de klassieke provisies bestemde kredieten van 1,4 miljard euro. Punt 3.7 hieronder bespreekt deze provisie meer in detail. Daarnaast omvatten deze kredieten ook de dotaties en subsidies (1,2 miljard euro) die voornamelijk zijn bestemd voor de volgende secties:

- 19 Regie der Gebouwen: 860,7 miljoen euro;
- 06 FOD BOSA: 224,8 miljoen euro;
- 02 FOD Kanselarij van de Eerste Minister: 105,8 miljoen euro.

3.3 Gezagscel

De aangepaste vastleggingskredieten (+2,1 miljard euro) stijgen sterker dan de vereffeningskredieten (+894,4 miljoen euro) en bedragen respectievelijk 17,6 miljard euro en 16,8 miljard euro. De evolutie van de vastleggingskredieten van de gezagscel is hoofdzakelijk te verklaren door de investeringen die met 1,3 miljard euro stijgen, onder meer door de voor dit jaar geplande investeringen bij Defensie. (cf. infra punt 4.1). De vereffeningskredieten van de cel stijgen licht (+21 miljoen euro).

De personeelsuitgaven nemen met +359,4 miljoen euro toe tot 6,8 miljard euro. De dotaties en subsidies bedragen 4,7 miljard euro bij de vastleggingen (+312,3 miljoen euro) en 5 miljard euro bij de vereffeningen (+332,6 miljoen euro). Die evoluties kunnen grotendeels worden verklaard door de aanpassing van de dotaties aan Fedasil (+207,2 miljoen euro) en aan de politiezones (+107,6 miljoen euro).

3.4 Sociale cel

De dotaties en subsidies (31,1 miljard euro bij de vastleggingen en 31,2 miljard euro bij de vereffeningen) vormen de hoofdmoot van de kredieten toegekend aan de sociale cel (31,6 miljard euro bij de vastleggingen en 31,9 miljard euro bij de vereffeningen). Ze verminderen respectievelijk met 805,3 miljoen euro (-2,5%) en 617,5 miljoen euro (-1,9%) in vergelijking met de initiële begroting 2023.

De aangepaste kredieten voor de dotaties en subsidies (-753,8 miljoen euro bij de vastleggingen en -741,7 miljoen euro bij de vereffeningen) verklaren hoofdzakelijk die evolutie en meer in het bijzonder (bij de vereffeningen):

- de aanpassing van de pensioenen van de overheidssector (+144,9 miljoen euro) en van de NMBS (HR-Rail: +20,6 miljoen euro);
- de tegemoetkomingen aan personen met een handicap (+119,9 miljoen euro);
- de subsidiëring van de OCMW's voor de leeflonen (+62,7 miljoen euro);
- de subsidiëring van de RJV voor de COVID-maatregelen (+32,9 miljoen euro);
- de dotatie aan de RVA (+17,5 miljoen euro);
- de door de Europese fondsen gefinancierde sociale steun (+10,7 miljoen euro);
- de aanpassing van de inkomensgarantie voor ouderen (+10,3 miljoen euro);
- kredietverminderingen, hoofdzakelijk voor de evenwichtsdotatie van de sociale zekerheid van de werknemers (-1,1 miljard euro) en van de zelfstandigen (-21,6 miljoen euro);
- de globale rijkssteun aan de sociale zekerheid voor werknemers (-56,9 miljoen euro) en voor zelfstandigen (-7,4 miljoen euro).

Voor de aankoop van vaccins werd overigens een bijkomend krediet van 170,3 miljoen euro ingeschreven in sectie 25 "FOD Volksgezondheid". Parallel daarmee verminderde de "COVID"-provisie met 61 miljoen euro.

3.5 Economische cel

De vastleggingskredieten en de vereffeningskredieten van de economische cel bedragen respectievelijk 8,1 miljard euro (+134,4 miljoen euro) en 7,8 miljard euro (+107 miljoen euro). Bij de vereffeningen zijn de stijgingen hoofdzakelijk toe te schrijven aan de aanpassing van de dotaties en subsidies (+81 miljoen euro), van de personeelsuitgaven (+14,3 miljoen euro) en van de werkingsuitgaven (+10 miljoen euro).

De variaties in de dotaties en de subsidies hebben hoofdzakelijk betrekking op:

- de kredieten voor de spoorwegexploitatie (+32,3 miljoen euro) en de spoorweginvesteringen (+31 miljoen euro) ingeschreven in sectie 33 "FOD Mobiliteit en Vervoer";
- het ESA-project (+32,8 miljoen euro) en het SMR-project (-12,5 miljoen euro) in sectie 46 "POD Wetenschapsbeleid".

3.6 Specifieke afzonderlijke secties

De vereffeningskredieten van de specifieke afzonderlijke secties (22,7 miljard euro, -374 miljoen euro) bestaan hoofdzakelijk uit de kredieten bestemd voor de gemeenschappen en de gewesten met toepassing van de bijzondere financieringswet (16,4 miljard euro, -164,4 miljoen euro) en voor de financiering van de Europese Unie (3,8 miljard euro, -261,1 miljoen euro).

3.7 Provisionele kredieten

De middelen die zijn ingeschreven in programma 06.90.1 van de begroting van de FOD BOSA "Provisies" dalen van 2,6 miljard euro naar 1,4 miljard euro.

Die verlaging is hoofdzakelijk te verklaren door een kredietvermindering met 1,5 miljard euro voor de financiering van de meerkosten van de indexeringsindex die thans 179,6 miljoen euro bedraagt. Deze daling is hoofdzakelijk te wijten aan het feit dat de overschrijdingen van de spilindex in de personeelskredieten zijn opgenomen. De initiële begroting daarentegen nam deze overschrijding op in de interdepartementale provisie. Het Rekenhof wijst er ook op dat de provisie geen rekening houdt met het verwachte uitstel van augustus tot oktober 2023 van de volgende overschrijding van de spilindex.

De provisie Oekraïne omvat 613,5 miljoen euro aan vastleggingskredieten (+363,9 miljoen euro) en 624,5 miljoen euro aan vereffeningskredieten (+374,5 miljoen euro). Die provisie is bestemd voor de aankoop van militair materiaal en voor de betaling van het leefloon.

De algemene provisie stijgt met 4 miljoen euro en bedraagt nu 357 miljoen euro bij de vastleggingen en 358 miljoen euro bij de vereffeningen.

Die stijging is in essentie te verklaren door diverse aanpassingen binnen dat krediet:

- de middelen voor opvang en migratie verhogen van 140,5 miljoen euro naar 147 miljoen euro (waarvan 114 miljoen euro voor het creëren van bijkomende asielpaatsen). Dat is een stijging met 6,5 miljoen euro;
- er zijn middelen ingeschreven om de studie- en advieskosten inzake nucleaire aangelegenheden te dekken, wat neerkomt op een stijging met 23,0 miljoen euro;
- er is ook 10,0 miljoen euro ingeschreven om de kosten te dekken van het proces over de aanslagen van 22 maart 2016;
- de middelen die in de initiële begroting waren ingeschreven voor de NAVAP (15,3 miljoen euro) verdwijnen door de verdeling waarin de initiële begroting voorzorg voor het sectoraal akkoord van de geïntegreerde politie;
- de middelen die initieel waren ingeschreven voor het project "kwartier van de toekomst" zijn geschrapt ingevolge het uitstel van dat project, wat leidt tot een vermindering met 25,4 miljoen euro.

De provisie Nieuw Beleid daalt met 4,9 miljoen euro bij de vastleggingen en met 8,3 miljoen euro bij de vereffeningen, voornamelijk als gevolg van een herverdeling van die middelen naar de FOD Justitie.

4 Specifieke opmerkingen

4.1 Defensie-inspanning

De strategische visie voor Defensie voor de periode 2023-2030 gaat uit van een lineaire toename van de defensie-inspanningen richting 1,54% van het bbp in 2030.

De totale inspanning voor defensie bedraagt 6,9 miljard euro in 2023, zijnde 1,20% van het bbp (1,19% in 2022). Het aangepaste begrotingsontwerp schrijft meer bepaald 5,0 miljard euro vereffeningskredieten in in sectie 16 – Landsverdediging. De pensioenen van oud-militairen (1,6 miljard euro) en bepaalde uitgaven die door andere departementen worden betaald, maar verband houden met de opdrachten van Defensie (257,8 miljoen euro), worden bovendien in aanmerking genomen als defensie-inspanning. De uitgaven voor Oekraïne maken er eveneens deel van uit en worden behandeld in het deel "provisie Oekraïne".

De ingeschreven vastleggingskredieten voor de investeringen in hoofdmaterieel van Defensie bedragen voortaan 2.681,8 miljoen euro. Door verschillende beslissingen verhoogt deze begrotingsaanpassing de vastleggingskredieten met 1.468,2 miljoen euro:

- de aanvullende vastlegging van 841 miljoen euro voor het ASWF-programma (*Anti-Submarine Warfare Frigates*). De ministerraad keurde op 31 maart 2023 de aankoop van twee fregatten voor de Belgische marine goed voor 2.025 miljoen euro. De kosten liggen hoger dan het in 2018 geraamde bedrag wegens de inflatie en nieuwe operationele keuzes. Die kredietverhoging respecteert echter het maximumbedrag inzake vastleggingen van 11,2 miljard euro waarin de wet van 20 juli 2022 houdende de militaire programmering voorzag naar aanleiding van het uitstel van dossiers tot na de periode die door diezelfde wet werd beoogd;
- de prioritaire vastlegging in 2023 van verschillende investeringsprogramma's voor 434 miljoen euro, waaronder het MRTT-programma (*MultiRole Tanker and Transport*);
- de overdracht van dossiers die niet konden worden vastgelegd in 2022, voor een totaalbedrag van 184,2 miljoen euro.

Het Rekenhof stelt vast dat de vastleggingskredieten voor de dossiers MRTT en ASWF hoger liggen dan deze vermeld in de notificaties van de ministerraden van 22 en 24 maart 2023 (+43,5 miljoen euro voor MRTT) en van 31 maart 2023 (+44,3 miljoen euro voor ASWF). Dit is het gevolg van recentere ramingen.

4.2 Europese en federale investeringsplannen

Volgens de algemene toelichting bedraagt de globale investeringsinspanning van entiteit I 4,5 miljard euro in 2023 (0,8% van het bbp). In de periode 2024-2028 zal ze jaarlijks tussen 5,4 en 5,9 miljard euro bedragen.

4.2.1 Faciliteit voor Herstel en Veerkracht

Het deel waarop België recht heeft uit hoofde van de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (FHV) bedraagt 4,5 miljard euro, waarvan 954 miljoen euro voor de federale Staat. Los van een prefinanciering van 770 miljoen euro in 2021, waarvan 162 miljoen euro voor de federale Staat, is de storting van de middelen afhankelijk van het effectief bereiken van de mijlpalen en doelstellingen bepaald in het door België ingediende plan.

In principe werd de uitbetaling van de schijven op federaal niveau vastgesteld volgens het volgende tijdsschema: 179 miljoen euro in 2022, 259 miljoen euro in 2023, 139 miljoen euro in 2024, 109 miljoen euro in 2025 en 105 miljoen euro in 2026. België heeft het verzoek om uitbetaling van de eerste schijf van 847 miljoen euro (waarvan 179 miljoen euro voor de federale Staat) nog niet bij de Commissie ingediend vanwege de achterstand bij de verwezenlijking van bepaalde mijlpalen.

Omdat de Europese Unie nog geen betaling verrichtte, zag de regering zich genooddaakt om in de initiële begroting 2023 voor het organieke fonds met betrekking tot het FHV een debetpositie te voorzien van 300 miljoen euro aan vastleggingszijde en van 400 miljoen euro aan vereffeningszijde. De huidige ontwerp-begroting verhoogt de debetpositie aan vastleggingszijde tot 708 miljoen euro om de financiering van projecten te waarborgen indien de schijf dit jaar niet wordt uitbetaald.

Op basis van informatie van de FOD BOSA bedragen de op dat fonds vastgelegde bedragen in 2021 en 2022 respectievelijk 154,3 miljoen en 341,1 miljoen euro. De vereffeningskredieten zijn gedurende diezelfde twee jaar benut voor respectievelijk 107,5 miljoen en 121,5 miljoen euro. De vastleggingskredieten in het fonds voor 2023 bedragen in het aangepast ontwerp 492 miljoen euro en de vereffeningskredieten 325,7 miljoen euro. Op 30 april 2023 zijn die kredieten vastgelegd en vereffend voor respectievelijk 26,7 miljoen en 16,6 miljoen euro.

De ministerraad heeft op 12 mei 2023 het semestrieel verslag over de voortgang van de verschillende projecten en mijlpalen van de federale Staat goedgekeurd. Uit dat verslag blijkt dat 8 van de 43 mijlpalen, waaronder die over de pensioenhervorming, niet zijn bereikt. Bij de laatste stand van zaken in oktober 2022 waren er nog 18 mijlpalen niet bereikt.

Vijf mijlpalen zijn uitgesteld om te worden opgenomen in de berekening van de tweede uitbetalingschijf (*backbone* H2 en CO₂, regelgevend kader voor het vervoer voor waterstof en CO₂,

E-Government en onderzoek en ontwikkeling van de lucht- en ruimtevaartsector⁶¹). De mijlpalen met betrekking tot de pensioenhervorming, het toezicht en de implementatie van het investeringsplan⁶² daarentegen zijn slechts uitgesteld naar het tweede kwartaal van dit jaar en worden nog steeds in aanmerking genomen voor het verzoek om uitbetaling van de eerste schijf.

Verwacht wordt dat de Europese Commissie later dit jaar een beslissing zal nemen over de uitbetaling van de eerste schijf. Door de vertraging bij de uitvoering van bepaalde mijlpalen kan de Europese Commissie de uitbetaling van de schijf mogelijk gedeeltelijk opschorten.

De Europese Commissie verduidelijkte in haar mededeling van 21 februari 2023 haar methodologie in geval van opschorting van uitbetaling. Deze methodologie gaat uit van de toekenning van een eenheidskost per mijlpaal. Het bedrag van de opgeschorte uitbetaling wordt berekend door op die eenheidskost coëfficiënten toe te passen die verband houden met de voortgang van de mijlpaal en met de redenen van de vertraging. Die coëfficiënten verschillen naargelang het gaat om een investeringsproject dan wel een hervormingsproject.

De beslissing tot opschorting opent een periode van zes maanden waarin de bevoegde entiteit de betrokken mijlpaal nog kan bereiken. In dat geval heft de Commissie de opschorting op en betaalt zij het opgeschorte bedrag uit na een positief advies van het Economisch en Financieel Comité. In geval van een negatieve evaluatie aan het eind van de periode van zes maanden wordt het betrokken bedrag definitief geschorst en in mindering gebracht op de begroting van het plan.

Volgens de samenwerkingsovereenkomst van 19 december 2022 zal het niet-uitbetaalde bedrag door de bevoegde entiteit worden gedragen.

Het overlegcomité van 15 maart 2023 heeft ten slotte de verdeling van het totaalbedrag van 282 miljoen euro van het Europees plan *REPowerEU* tussen de verschillende entiteiten goedgekeurd, waarvan 59,4 miljoen euro voor de federale staat.

4.2.2 Andere investeringsuitgaven

De andere investeringskredieten dan die waarin de FHV voorziet, bedragen in het aangepaste begrotingsontwerp 3,3 miljard euro aan vastleggingszijde en 2,3 miljard euro aan vereffeningszijde⁶³, en zijn grotendeels van militaire aard (respectievelijk 2,8 en 1,7 miljard euro). Het Rekenhof verwijst naar zijn bovenstaande opmerkingen over de evolutie van die kredieten en de verdeling ervan over de verschillende secties van de algemene uitgavenbegroting.

De in de begroting ingeschreven investeringskredieten dienen ook ter dekking van de uitgaven voor nationale investeringsprojecten die de huidige regering heeft gelanceerd, en met name het federaal herstart- en transitieplan (HTP) (1 miljard euro) en het PHV+ (396,9 miljoen euro).

Volgens informatie die het Rekenhof van de FOD BOSA heeft ontvangen, bedragen de in 2022 voor het PHV uitgevoerde vastleggingen en vereffeningen respectievelijk 368,3 en 139,0 miljoen euro. De overeenstemmende kredieten in het huidige aangepast ontwerp bedragen 288,0 en 330,1 miljoen euro. In de begroting van 2024 en volgende zullen middelen worden ingeschreven voor de uitvoering van de 27 projecten waaruit het plan bestaat.

De in 2022 vastgelegde en vereffende kredieten voor het PHV+ bedragen 20,1 miljoen euro aan vastleggingszijde en 6,3 miljoen euro aan vereffeningszijde. De in deze aangepaste begroting opgenomen kredieten bedragen respectievelijk 37,0 miljoen euro en 18,0 miljoen euro. Ze hebben bijna uitsluitend betrekking op de aankoop van scanners door de douanediensdiensten.

⁶¹ Twee mijlpalen voor dit project.

⁶² Twee mijlpalen voor dit project.

⁶³ Deze gegevens houden rekening met de basisallocaties die voldoen aan de economische classificatie "investering", en met de kredieten uit de investeringsprogramma's PHV en PHV+, waar de economische classificatie verschillend kan zijn.

Naast de investeringskredieten in de algemene uitgavenbegroting zijn ook middelen ingeschreven op de begroting van de instellingen die onder entiteit I ressorteren, met name de Regie der Gebouwen en Infrabel. De algemene toelichting raamt ze op 1,1 miljard euro in 2023.

Hoewel ze strikt genomen niet tot de categorie directe investeringsuitgaven behoren, maken bepaalde opdrachten aan de NMBS en Infrabel deel uit van het algemene beleid van de regering over de brutokapitaalvorming. De regering heeft ze in de algemene toelichting geraamd op 756 miljoen euro. De ministerraad van 21 april 2023 heeft Infrabel ook gemachtigd een lening van één miljard euro aan te vragen bij de Europese Investeringsbank. De Staat kan eventueel borg staan voor dit bedrag.

Heel wat investeringsprojecten worden gerealiseerd via alternatieve financiering en met name DBFM-opdrachten. De algemene toelichting vermeldt in dit verband dat gegevens over deze projecten niet beschikbaar zijn. Daardoor heeft de wetgever geen zicht op de financiële impact op lange termijn van de DBFM-opdrachten, en met name van de opdrachten die tijdens het begrotingsjaar kunnen worden goedgekeurd.

Ten slotte wordt, los van de directe investeringsuitgaven, bij de totale investeringsinspanning van entiteit I rekening gehouden met de brutokapitaalvorming via de boekhoudkundige techniek van het activeren van uitgaven. Volgens het Instituut van de Nationale Rekeningen (INR) kunnen bepaalde uitgaven voor bijvoorbeeld IT, onderzoek en ontwikkeling, enz., die aanvankelijk niet als investeringsuitgaven worden beschouwd, dat wel worden wanneer ze een duurzame bijdrage leveren aan de activiteit van de overheidsdiensten. Volgens de algemene toelichting komen deze activeringen in 2023 neer op 1,1 miljard euro.

4.3 Secties van de algemene uitgavenbegroting

Sectie 02 – FOD Kanselarij van de Eerste Minister

Programma 02.36.1-Zetelbeleid

Het huidig vereffeningskrediet voor de sloop en de heropbouw van *SHAPE Village* bedraagt 35,6 miljoen euro en blijft ongewijzigd tegenover de initiële begroting. De FOD Kanselarij vereffende tot op heden 21,1 miljoen euro. In zijn begrotingsvoorstellen vraagt het departement een verhoging met 27,7 miljoen euro.

De werkzaamheden, die medio 2020 zijn gestart en normaal in 2026 moeten zijn afgerond, zijn verdeeld over drie fases. De eerste fase (juni 2020-mei 2022) heeft vertraging⁶⁴ opgelopen; de tweede fase (april 2022-mei 2024) is op het geplande tijdstip van start gegaan. Door het samenvallen van vereffeningen voor beide fases liggen de aan de opdrachtnemer verschuldigde bedragen hoger dan in de initiële financiële schema's in 2023. Daarnaast hebben de prijsherzieningen als gevolg van de stijging van de prijzen van de bouwmaterialen en van de lonen de kostprijs van de werken verhoogd.

De verantwoording bij het programma laat niet toe na te gaan of de gevraagde kredieten toereikend zullen zijn.

Sectie 12 - FOD Justitie

Afdeling 12.51-Directoraat-generaal Penitentiaire inrichtingen

Detentiehuizen

Om de uitvoering van de korte straffen in detentiehuizen mogelijk te maken besliste de ministerraad van 29 oktober 2021 720 plaatsen te creëren en minimum één detentiehuis per provincie, met een capaciteit tussen de 20 en 60 plaatsen. Initieel voorzag de regering in de opening

⁶⁴ Het voorziene krediet in 2020 (4,1 miljoen euro) en 2021 (28,4 miljoen euro) werd voor minder dan de helft benut (1,9 miljoen euro in 2020 en 13 miljoen euro in 2021). In 2022 werd het krediet (28 miljoen euro) volledig aangewend.

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ ONTWERPEN VAN AANPASSING VAN STAATSBEGROTING JAAR 2023 / 65

van zes tot zeven detentiehuisen in 2022 (ongeveer 300 plaatsen) en acht tot negen detentiehuisen in 2023 (ongeveer 420 plaatsen).

De ministerraad van 21 januari 2022 keurde de budgettaire impact van de uitrol voor het beheer van de detentiehuisen goed. De kosten van de uitbating zijn ten laste van de FOD Justitie, de Regie der Gebouwen draagt de kosten van het gebouw.

Omdat de zoektocht naar geschikte locaties en gebouwen moeilijk verliep, besliste de ministerraad van 20 juli 2022 ook te werken met modulaire units.

Voor de invulling van de plaatsen deelde de FOD Justitie eind april 2023 volgende timing mee:

- in 2023 vier detentiehuisen met ongeveer 237 plaatsen, waarvan twee met vertraging door juridische procedures;
- in 2024 385 plaatsen via units op 10 terreinen;
- 130 plaatsen in de volgende legislatuur.

Het grootste deel van de kredieten is reeds toegekend bij het tweede en derde aanpassingsblad van de begroting 2022 en bij de initiële begroting 2023.

Bij de huidige begrotingscontrole besliste de ministerraad:

- 8 miljoen euro van de kredieten, toegekend met het federaal herstart- en transitieplan, over te dragen naar de Regie der Gebouwen. De Regie zal deze kredieten eveneens aanwenden om de detentiehuisen verder te implementeren;
- 15,5 miljoen euro toe te kennen vanuit de kredieten voor de juridische bijstand (programma 12.56.1), waarvan 8,8 miljoen euro voor de detentiehuisen en 6,7 miljoen euro voor de nieuwe gevangenen. Deze toekenning gebeurde na een tussentijdse evaluatie van de benodigde kredieten voor de juridische bijstand⁶⁵.

⁶⁵ Tijdens het conclaaf bij de aangepaste begroting 2022 besliste de ministerraad kredieten voor de juridische bijstand over te hevelen voor de financiering van detentiehuisen en gevangenen. Ook voor 2023 en 2024 voorzag de begrotingsnotificatie in deze herverdeling, mits een evaluatie van de benodigde kredieten.

Tabel – Toegekende kredieten detentiehuizen voor de jaren 2022-2024 (in miljoen euro)

Omschrijving		2022	2023	2024
Budgettaire implicatie – Ministerraad 21 januari 2022		10,8	31,6	40,5
Kredietvorming	Financieringsbron			
Tweede aangepaste begroting 2022	Federaal herstart- en transitieplan	10,8	6,9	0,3
Derde aangepaste begroting 2022	Juridische bijstand (-20 miljoen euro)	14,3	14,3	14,3
	Verkeersboetes		15,9	15,9
2023 - initieel budget	Federaal herstart- en transitieplan 2022 -> 2023	-8,8	8,8	
Eerste aangepaste begroting 2023	Juridische bijstand (-15,5 miljoen euro)		8,8	Nog niet gekend
	Federaal herstart- en transitieplan (Regie der Gebouwen)		-8,0	
Totaal		16,3	46,7	

Bron: Rekenhof

Het Rekenhof stelt vast dat de financiering van het beheer van de detentiehuizen afhankelijk blijft van een evaluatie van de benodigde kredieten voor de juridische bijstand. Het herhaalt zijn opmerking om structurele uitgaven niet afhankelijk te maken van de beschikbaarheid van kredieten bij andere begrotingsprogramma's.

Ook wijst het erop dat door de vertraging in de uitrol en op basis van de kostenraming de FOD Justitie de toegekende kredieten 2023 wellicht niet integraal zal kunnen aanwenden.

Financiering transitiehuizen

De ministerraad van 11 juni 2021 keurde het principe goed om transitiehuizen open te stellen voor maximaal 100 gedetineerden. De ministerraad van 20 oktober 2021 kende het budget toe voor 100 plaatsen in transitiehuizen.

Ook de uitrol van de transitiehuizen loopt vertraging op. De FOD Justitie lanceerde in 2022 een derde oproep, waarbij het aantal geïnteresseerden ditmaal hoger lag dan bij de vorige oproepen. Het departement gaat uit van een volledige invulling van de plaatsen in 2024.

Momenteel is het transitiehuis in Mechelen (15 plaatsen) operationeel. De FOD Justitie voorziet eind 2023 de opening van een transitiehuis in Gentbrugge.

Het vastleggings- en vereffeningskrediet blijft bij het huidig ontwerp ongewijzigd op respectievelijk 6,7 miljoen euro en 6,9 miljoen euro. Deze kredieten werden berekend op basis van de financiële impact van ongeveer 100 plaatsen.

Ook hier merkt het Rekenhof op dat door de vertraging in de uitrol de FOD Justitie deze kredieten in 2023 wellicht niet integraal zal aanwenden.

Contractuele vergoedingen voor nieuwe gevangenen

Het activiteitenprogramma 12.51.71 bevat de kredieten voor de vergoedingen vastgelegd in de DBFM-contracten voor het gebruik van de gevangenen en de forensische psychiatrische centra (FPC).

Tabel - DBFM Justitie - Raming van het vereffeningskrediet in 2023 (in miljoen euro)

Basisallocatie	Krediet- voorstel FOD Justitie	Krediet	Tekort	Index	Andere kosten
12.51.71.12.11.35	37,1	33,7	3,4	2,9	0,6
12.51.71.12.11.36	27,3	24,8	2,5	2,1	0,3
Totaal	64,4	58,5	5,9	5,0	0,9

Bron: Rekenhof

De kredieten in het huidig begrotingsontwerp houden geen rekening met de contractuele indexwijzigingen en de diverse kosten. De FOD Justitie raamt het tekort aan vereffeningskredieten hiervoor op 5,9 miljoen euro, waarvan 5,0 miljoen euro door de indexwijzigingen.

Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken

Programma 13.40.4 – Dotatie Fedasil

De regering verhoogde bij de begrotingscontrole de middelen voor Fedasil (en de opvang van asielzoekers) met 232,1 miljoen euro. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de middelen bij de initiële begroting en de begrotingscontrole 2023.

De algemene toelichting en de verantwoordingen bevatten geen precieze informatie over deze middelen en hun berekeningswijze.

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ ONTWERPEN VAN AANPASSING VAN STAATSBEGROTING JAAR 2023 / 68

Tabel - Overzicht van de toegekende middelen voor Fedasil (en de opvang van asielzoekers) in de federale begroting (in miljoen euro)

Omschrijving	Initieel	Aangepaste	Vershil	Opmerking
Dotatie – Programma 13.40.4				
Dotatie initiële begroting	541,9	541,9		
Indexering	-	7,8		Toegekend tijdens bilateraal overleg
Volume-effecten	-	188,5		Toegekend tijdens bilateraal overleg
Bijkomende dotatie	-	10,9		Conclaaf aangepaste begroting 2023
Totaal	541,9	749,1	+207,2	
Algemene Interdepartementale provisie				
Extra opvangplaatsen ⁽¹⁾	140	114		Conclaaf aangepaste begroting 2023
Indexering ⁽²⁾		33		Conclaaf aangepaste begroting 2023
Totaal	140	147	+7	
Provisie nieuw beleid – Asiel en Migratie				
Asiel en migratie ⁽³⁾	8,6	8,6		
Totaal	8,6	8,6	0	
AMIF-fonds - Programma 13.73.1				
Middelen AMIF-fonds ⁽⁴⁾		16,9		
Totaal		16,9	+16,9	
TOTAAL inclusief indexeringskredieten	690,5	921,6	232,1	

- (1) Ook andere departementen betrokken bij de opvang van asielzoekers kunnen deze provisie aanspreken. De ministerraad bereidt momenteel de verdere opstart van de noodopvangcentra in Jabbeke en Glons voor en zal hiertoe 26,1 miljoen euro uit de provisie vrijmaken, waarvan 6,9 miljoen euro voor Fedasil.
- (2) De indexeringskredieten in de algemene provisie en de kredieten asiel en migratie in de provisie nieuw beleid zijn niet noodzakelijk allemaal voor Fedasil bestemd.
- (3) De provisie nieuw beleid – Asiel en Migratie bedraagt 22,3 miljoen euro (tegenover 21,3 miljoen euro bij de initiële begroting). Het gedeelte voorbehouden voor Fedasil bedraagt 8,6 miljoen euro en werd met het koninklijk besluit van 13 maart 2023 getransfereerd.
- (4) AMIF – BMVI - ISF (Europees Fonds Asiel- en Migratie, Grens- en visabeheer, Interne Veiligheid) is een fonds met verschillende begunstigen binnen en buiten de federale overheid en heeft tot taak allerlei projecten met Europese subsidies met betrekking tot genoemde thema's uit te werken en te controleren. Het wordt beheerd door FOD Binnenlandse Zaken.

Bron: Rekenhof

Ook wijst het Rekenhof erop dat de aangepaste begroting geen middelen bevat voor de betaling van dwangsommen voor het niet opvangen van asielzoekers.

De dotatie aan Fedasil steunt in belangrijke mate op een prognosemodel voor de berekening van de toekomstige nood aan opvangplaatsen. Tijdens het begrotingsconclaaf besliste de regering het huidige prognosemodel tegen 1 juli 2023 te evalueren en te optimaliseren.

Sectie 17 – Federale Politie

Pecuniaire herwaardering en eindeloopbaanregime

Sectoraal akkoord Geïntegreerde Politie (GPI)

Tijdens het begrotingsconclaaf van 18 oktober 2022 besliste de ministerraad om de pecuniaire herwaardering van het sectoraal akkoord GPI vanaf 1 oktober 2023 gefaseerd uit te voeren en de personeelskredieten van de Federale Politie en de dotaties aan de lokale politiezones structureel te verhogen met als doel hen voor 100% te compenseren. De kostprijs van dit akkoord werd vanaf 2026 geraamd op 136,4 miljoen euro op jaarbasis, waarvan 99,7 miljoen euro voor de lokale politie en 36,7 miljoen euro voor de Federale Politie. Bij de opmaak van de initiële begroting 2023 schreef de regering voor 2023 in de algemene interdepartementale provisie hiertoe 15,3 miljoen euro in.

Tijdens het huidige begrotingsconclaaf besliste de ministerraad om de kredieten te integreren in de betrokken begrotingsprogramma's. Het Rekenhof merkt op dat de geraamde kostprijs steunt op een liquidatiecoëfficiënt (loonindex) van 1,9222 en niet werd aangepast aan de huidige liquidatiecoëfficiënt van 1,9999. Op basis van die coëfficiënt bedraagt het krediet voor 2023 15,9 miljoen euro en vanaf 2026 141,9 miljoen euro.

Eindeloopbaanbeleid - Stelsel van non-activiteit voorafgaand aan de pensionering (NAVAP)

Tijdens hetzelfde begrotingsconclaaf besliste de ministerraad om de NAVAP over een periode van tien jaar te laten uitdoven. Op basis van het uitdovingsscenario raamt de regering (aan liquidatiecoëfficiënt 1,9222) de budgettaire kost voor 2023 op 19,1 miljoen euro (Federale Politie) en 41,9 miljoen euro (lokale politie). Aan de huidige coëfficiënt gaat het om 19,8 miljoen euro en 43,6 miljoen euro.

Voor de Federale Politie blijft het krediet voor NAVAP (basisallocatie 17.44.12.11.00.03) voor 2023 onveranderd op 15,6 miljoen euro. Dit werd toegekend tijdens het begrotingsconclaaf van 20 oktober 2021.

Voor de lokale politie heeft het laatste begrotingsconclaaf de dotatie van de federale Staat verhoogd met 8 miljoen euro tot 39,8 miljoen euro (basisallocatie 17.90.12.43.51.02). Voor 2024 zijn geen middelen toegekend.

De ministerraad van 14 april 2023 keurde het ontwerpbesluit betreffende de non-activiteit voorafgaand aan de pensionering goed en besliste dat de Federale Politie de meerkosten voor de NAVAP moet compenseren binnen de eigen kredieten.

Gelet op de beperkte budgettaire ruimte (cfr. Infra) is het onduidelijk hoe deze compensatie zal gebeuren.

I-Police (programma 17.80.4)

De regering en de minister engageerden zich om te investeren in digitalisering en innovatie zodat de politie sneller en meer gegevens kan raadplegen, wat voor efficiëntiewinsten moet zorgen. Ook deelde de minister in haar beleidsnota voor 2023 mee dat de Federale Politie in 2023 de ontwikkeling van de toepassing *I-Police* zal verderzetten.

De ministerraad van 19 november 2021 keurde het financieringsplan 2021-2027 voor *I-Police* goed en raamde de kostprijs ervan op 300 miljoen euro. De financiering van dit project zou deels gebeuren met een onderbenutting bij de personeelskredieten: 79,5 miljoen euro voor de vastleggingskredieten en 111,4 miljoen euro voor de vereffeningkredieten.

De Federale Politie kon in 2022 de beoogde onderbenutting van 15 miljoen euro voor het project niet realiseren. Ook voor 2023 kan zij die onderbenutting mogelijk niet realiseren. Dit kan een impact hebben op de uitrol van het project.

Het Rekenhof wees al bij de begrotingsbesprekingen in 2022 op het belang om de nodige middelen rechtstreeks in het programma 17.80.4 *I-Police* in te schrijven om zo de uitvoering van het project mogelijk te maken. De Federale Politie deelde mee dat een dossier aan de ministerraad zal worden voorgelegd bij de begrotingsopmaak 2024.

Werking- en investeringskredieten

Het Rekenhof merkte bij de begrotingsopmaak 2023 op dat het meerjarig investerings- en werkingsplan (MIWP) een discrepantie vertoonde tussen de behoeften en de kredieten wat mogelijk wees op een structurele onderfinanciering.

Het *encours* loopt verder op zodat de vereffeningskredieten mogelijk niet meer voldoende zullen zijn om de lopende werkingsuitgaven (exclusief de investeringen) te betalen. Dit is vooral het gevolg van de vertraging in de levering van ANPR-camera's, voertuigen en boten. De Federale Politie raamt hiervoor 46,1 miljoen euro nodig te hebben.

Uit onderstaande tabel blijkt dat de benuttingsgraad van de kredieten sinds 2019 aanzienlijk is gestegen en dat het *encours* verder toeneemt.

Tabel - Overzicht benuttingsgraad vereffeningskredieten en encours voor de periode 2019-2022 (in miljoen euro)

	Krediet ⁽¹⁾	Verbruik	Verbruik in %	Saldo	Saldo in %	Encours
2019	2.198,7	2.105,6	95,8%	93,1	4,2%	120,9
2020	2.272,9	2.160,6	95,1%	112,3	4,9%	185,8
2021	2.240,3	2.194,0	97,9%	46,3	2,1%	205,5
2022	2.475,1	2.463,2	99,5%	11,9	0,5%	251,9

(1) De kolom krediet bevat de limitatieve kredieten en de administratieve plafonds van de variabele kredieten.

Bron: Rekenhof

De regering kende geen bijkomende middelen toe, maar de Federale Politie deelde wel mee hiervoor een dossier voor de ministerraad op te maken. Het Rekenhof wijst erop dat de vereffeningskredieten mogelijk ontoereikend zijn opdat de Federale Politie in 2023 alle betalingsverplichtingen kan nakomen.

Sectie 32 – FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie

Programma 32.42.3 – Financiering van het nucleair passief

De federale overheid komt tussen in alle kosten voor de sanering van de nucleaire passiva op de sites van Belgoprocess 1 en 2 (BP1 en BP2), het Studiecentrum voor Kernenergie (SCK CEN) en het Instituut voor Radio-Elementen (IRE) en heeft de Nationale Instelling voor Radioactief Afval en Verrijkte Splijtstoffen (NIRAS) belast met die sanering. Aan de hand van een *spending review* maakte een ad-hocwerkgroep in 2022 een schatting van de toekomstige kosten (in de algemene toelichting bij de initiële begroting 2023 geraamd op 6.364,3 miljoen euro). De regering zal in 2023 onder meer meerjarige financieringsplannen voor de kosten vanaf 2024 opmaken.

Om de beheerswerkzaamheden in 2023 van de nucleaire passiva BP1 en BP2 enerzijds, en SCK CEN anderzijds, volledig te financieren, verhoogde de regering de aan NIRAS toegewezen accijnzen met

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ ONTWERPEN VAN AANPASSING VAN STAATSBEGROTING JAAR 2023 / 71

respectievelijk 45 miljoen euro (tot 114 miljoen euro) en 14 miljoen euro, waarvoor voordien geen enkel bedrag was voorzien⁶⁶.

NIRAS raamt de kosten voor het beheer van het nucleair passief van het IRE voor 2023 op 15,2 miljoen euro. De instelling rekent hiervoor op 1,6 miljoen euro aan beschikbare middelen en 8,7 miljoen euro aan dotaties van de FOD Economie voor 2023. Het IRE zal het financieringstekort van ongeveer 5 miljoen euro voorfinancieren tot een structurele regeling voor de financiering van het IRE-passief is uitgewerkt.

⁶⁶ Via twee koninklijke besluiten van 26 januari 2023, goedgekeurd door de ministerraad van 20 januari 2023.

Hoofdstuk 2

Uitgaven van de sociale zekerheid

1 Algemeen overzicht van de uitgaven

In de aangepaste begroting 2023 worden de geconsolideerde uitgaven van de sociale zekerheid (Globaal Beheer van de werknemers, Globaal Beheer van de zelfstandigen, RIZIV-Geneeskundige Verzorging, stelsel van de overheidspensioenen en stelsels buiten het Globaal Beheer) geraamd op 132.163,6 miljoen euro (-1,3%, -1.794,8 miljoen euro tegenover de initiële ramingen voor 2023).

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

Omschrijving	Uitgaven 2022	Initiële uitgaven 2023	2023-2022 (%)	Aangepaste uitgaven 2023	2023 AANG-2023 INI (%)
Prestaties	109.629,8	122.044,9	11,3	119.693,9	-1,9
<i>Pensioenen</i>	57.468,7	65.060,5	13,2	63.646,8	-2,2
<i>Geneeskundige verzorging</i>	32.325,7	35.346,3	9,3	35.176,3	-0,5
<i>Uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid</i>	12.013,0	13.207,7	9,9	13.119,6	-0,7
<i>Werkloosheid</i>	6.672,7	6.822,0	2,2	6.612,0	-3,1
<i>Overbruggingsrecht zelfstandigen</i>	118,9	17,2	-85,5	17,9	4,1
<i>Andere prestaties</i>	1.030,8	1.129,8	9,6	1.121,3	-0,8
<i>Niet verdeeld: welvaartsenveloppe 2023</i>	0,0	461,4	-	0,0	-
Beheers- en betalingskosten	2.509,1	2.622,0	4,5	2.684,8	2,4
Andere uitgaven	9.748,8	9.291,5	-4,7	9.784,9	5,3
Totaal	121.887,7	133.958,4	9,9	132.163,6	-1,3

Bron: Algemene toelichting bij de ontwerpen van begroting 2023 en aangepaste begroting 2023

De uitkeringen voor pensioenen dalen met 1.413,7 miljoen euro tegenover de ramingen in de initiële begroting 2023. De werknemerspensioenen (38.083,0 miljoen euro, 59,8% van de uitgaven) dalen met 753,2 miljoen euro (-1,9%) door de aanpassing van indexeringshypothesen (-704,9 miljoen euro), van het aantal rechthebbenden (-217,9 miljoen euro) en van het gemiddelde jaarlijkse pensioenbedrag (-79 miljoen euro). Deze daling wordt voor een deel gecompenseerd door de impact van de welvaartsenveloppe (+248,1 miljoen euro). Bij de ambtenarenpensioenen (20.329,2 miljoen euro, 32,0% van de uitgaven) is er een daling van de uitgaven met 617,7 miljoen euro (-2,9%), vooral door de gewijzigde indexhypothesen. Bij de zelfstandigen (5.234,6 miljoen euro, 8,2% van de uitgaven) dalen de uitgaven met 42,8 miljoen euro (-0,8%), vooral door de nieuwe indexhypothesen en het volume-effect (-92,2 miljoen euro). Die daling wordt voor een deel gecompenseerd door de bijkomende uitgaven voor de welvaartsenveloppe (+49,4 miljoen euro).

De arbeidsongeschiktheidsuitkeringen liggen in het ontwerp van aangepaste begroting 88,1 miljoen euro (-0,7%) lager dan in de initiële begroting.

In het stelsel van de werknemers dalen ze met 63,7 miljoen euro (-0,5%), vooral door de aangepaste indexeringshypothesen, (-222,5 miljoen euro) en de herziening van de gemiddelde daguitkering (-160,8 miljoen euro)⁶⁷. Die daling wordt grotendeels gecompenseerd door de stijging van het geraamde aantal dagen voor primaire arbeidsongeschiktheid met 5,1% en voor invaliditeit met 1,1% (samen +227,6 miljoen euro) en de impact van de welvaartsenveloppe (+90,4 miljoen euro) en de herraming van sommige maatregelen (+1,6 miljoen euro).

In het stelsel van de zelfstandigen dalen de uitgaven met 24,4 miljoen euro (3,0%) tegenover de initiële ramingen. Dit kan verklaard worden door de herziening van de indexeringshypothese en door de daling van het geraamde aantal dagen voor primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit met respectievelijk 2,8% en 2,4%. De impact van de welvaartsenveloppe (+7,9 miljoen euro) compenseert die daling voor een deel.

De uitkeringen van de RVA voor rekening van de RSZ-Globaal Beheer dalen met 206,7 miljoen euro tot 6.375,0 miljoen euro. Die evolutie is voornamelijk te verklaren door het volume-effect (-225,1 miljoen euro), de lagere indexering (-117,2 miljoen euro), de herraming van bepaalde maatregelen (+49,1 miljoen euro) en het in aanmerking nemen van de welvaartsenveloppe 2023-2024 (+28,7 miljoen euro) en andere factoren (+57,7 miljoen euro).

De geraamde prestaties voor de geneeskundige verzorging dalen met 170,0 miljoen euro tegenover de initiële ramingen. Dit komt door de aanpassing van de begrotingsdoelstelling aan de inflatievooruitzichten van het FBP van februari 2023 (-109 miljoen euro) en het verschuiven van de uitgaven voor de specifieke verstrekkingen inzake de COVID-19-crisis (in de initiële begroting geraamd op 61 miljoen euro) naar de begrotingsdoelstelling, waar ze worden gefinancierd door een herverdeling van de budgettaire marges (onderbenutting).

2 Bespreking van de maatregelen

2.1 Beheerskosten van de OISZ

Uitgaven beheersbegroting OISZ (+22,6 miljoen euro in 2023 en +3 miljoen euro in 2024)

Tegenover de initiële begroting 2023 besliste de ministerraad de beheersbegroting van de OISZ op te trekken. De belangrijkste elementen van die verhoging zijn:

- de toename van de ICT-werkingskredieten en ICT-investeringskredieten van de OISZ teneinde de stijging van de kosten voor dienstverleners te dekken (12,1 miljoen euro in 2023; geen bedrag voorzien in 2024);
- de toename van de ICT-werkingskredieten van sommige OISZ om de onderschatting ervan in de initiële begroting te dekken (4,9 miljoen euro in 2023; geen bedrag voorzien in 2024);
- de ontwikkeling van een IT-tool voor de berekening van de zelfstandigenpensioenen (2 miljoen euro in 2023; geen bedrag voorzien in 2024, terwijl het RSVZ hiervoor uitgaven heeft geraamd tot en met 2028);
- in het kader van zijn plan ter bestrijding van de fiscale en sociale fraude in de sector van de pakjesbezorging is de RSZ ermee belast de tenuitvoerlegging van de postwet te coördineren. Die is bedoeld om eerlijke concurrentie te waarborgen binnen de sector en sociale dumping tegen te gaan. De implementering van de nieuwe regelgeving is gepland in 2023, met een verwachte opbrengst van 33,0 miljoen euro in 2024. De ontwikkelingskosten van de IT-tool werden geraamd op 1,8 miljoen euro in 2023 en 3 miljoen euro in 2024;
- de toename van de beheersuitgaven voor de tenuitvoerlegging van de maatregelen omtrent competitiviteit en bestrijding van het oneigenlijke gebruik van opeenvolgende dagcontracten, ingevolge de initiële onderschatting ervan (1,8 miljoen euro in 2023; geen bedrag voorzien in 2024, terwijl de maatregel uitgaven zal genereren).

⁶⁷ De gemiddelde daguitkering in de primaire arbeidsongeschiktheid, invaliditeit en andere is met respectievelijk 6,4%, 1,0% en 2,6% verlaagd tegenover de initiële ramingen.

De stijging van de werkings- en investeringskosten van de OISZ houdt geen rekening met de impact van de indexering van de lonen in de private sector (die op een later tijdstip gebeurt dan bij de overheid). Weliswaar is een uitzondering gemaakt voor het personeel dat door Smals vzw is gedetacheerd (toegestane stijging van 8,95%), maar die stijging dekt niet de volledige loonstijging. Ook voor andere werkingskosten is de stijging onvoldoende om de toegenomen kostprijs op te vangen.

2.2 Werk en werkloosheid

De uitkeringen van de RVA in de aangepaste begroting 2023, dalen met 206,7 miljoen euro (-3,1%) tegenover de initiële begroting en bedragen 6.375,0 miljoen euro.

Die evolutie is te verklaren door de schommelingen van het aantal begunstigden (volume-effect, -225,1 miljoen euro). In vergelijking met de initiële begroting 2023 wordt immers een daling verwacht van het aantal begunstigden van tijdelijke werkloosheid met 31.971 fysieke eenheden, van het aantal werklozen die een werkloosheidsuitkering met bedrijfstoeslag ontvangen met 1.400 fysieke eenheden en van het aantal vergoede volledig werklozen met 837 fysieke eenheden.

Die daling is ook te verklaren door de aanpassing van de indexhypothesen (-117,2 miljoen euro). De initiële begroting 2023 voorziet immers in een indexering van de uitkeringen in maart en augustus 2023, terwijl de aangepaste begroting 2023 alleen voorziet in een indexering in september 2023.

Ten slotte leiden de herraming van de impact en de integratie van regeringsmaatregelen en de welvaartsenveloppe 2023-2024 (+77,8 miljoen euro) evenals de aanpassing van de gemiddelde daguitkering op basis van de gegevens van 2022 (+57,7 miljoen) tot een stijging van de uitgaven.

Commentaren betreffende de opvolging van de voorgaande maatregelen

De raming van de opbrengst voortvloeiend uit de voorgaande maatregelen werd in de aangepaste begroting 2023 met 49,1 miljoen euro verlaagd. Die herziening is hoofdzakelijk toe te schrijven aan de volgende elementen:

- de lager geraamde opbrengst voor de maatregel van de premies voor de interregionale mobiliteit omdat die maatregel initieel te hoog werd geraamd (-31,5 miljoen euro);
- de voorwaarden voor de implementering van de maatregelen tot harmonisering van de stelsels voor tijdskrediet en voor loopbaanonderbreking werden aangepast en de inwerkingtreding ervan werd uitgesteld tot 1 februari 2023, wat een daling van de verwachte opbrengst impliceert (-18,4 miljoen euro);
- de herraming van de opbrengst voor de afschaffing van de terugbetaling, door de RVA, van overtollige inschakelingsvergoedingen als gevolg van de beperking van die maatregel tot de ondernemingen die een collectief ontslag aankondigen vanaf 1 januari 2023 (-8,8 miljoen euro);
- de uitgaven voor het bijzondere stelsel van tijdelijke economische werkloosheid voor sommige bedrijven in het kader van de energiecrisis tijdens het eerste kwartaal 2023, werden naar beneden bijgesteld (+6,6 miljoen euro, minderaant).

De RVA kan de opbrengst van het eerste kwartaal 2023 van de bij de initiële begroting 2023 besliste maatregelen nog niet bezorgen.

2.3 Gezondheidszorgen

Het RIZIV raamt dat er binnen de begrotingsdoelstelling bijkomend budgettaire ruimte zal zijn van 115,0 miljoen euro. Die kan worden gebruikt om de COVID-19 uitgaven te financieren (geraamd op 91 miljoen euro, waarvan 61 miljoen euro wordt gefinancierd via de onderbenutting), voor een uitzonderlijke tussenkomst in de indexering van de lonen van gesalarieerde artsen in de ziekenhuizen (20 miljoen euro) en om de bijkomende aanwervingen te financieren voor de ondersteuning van het zorgpersoneel (20 miljoen euro).

Het tekort op de begroting van het RIZIV (-30 miljoen euro) vertegenwoordigt het verschil tussen de geraamde uitgaven voor de COVID-19-crisis (91 miljoen euro) en het verschil dat wordt gefinancierd met de marges binnen de begrotingsdoelstelling (61 miljoen euro). Het zal worden gefinancierd met het te veel ontvangen gedeelte van de dotatie 2022 voor de COVID-19-crisis.

Uitgaven voor de COVID-19-crisis

De uitgaven voor de COVID-19 specifieke verstrekkingen zijn in het ontwerp van de aangepaste begroting geïntegreerd in de begrotingsdoelstelling. Ze worden geraamd op 91 miljoen euro (+30 miljoen euro meer dan de ramingen van de regering in de initiële begroting, en 206,7 miljoen euro minder dan de initiële ramingen van het RIZIV).

Tabel - COVID-19 specifieke verstrekkingen

	Voorlopige uitgaven 2022 ⁽¹⁾	Initiële raming 2023 RIZIV	Initiële raming Regering 2023	Raming BC RIZIV 2023
Specifieke verstrekkingen	550,4	296,7	61,0	91,0
<i>Aankoop van beschermend materiaal door zorgverleners</i>	83,3	0,0	0,0	0,0
<i>Terugbetaling van testen en sneltesten</i>	394,1	249,6	0,0	67,0
<i>Kosten van centra voor triage en afname van testen</i>	30,1	12,5	0,0	1,3
<i>Vergoeding zorgverleners in vaccinatiecentra</i>	0,0	14,5	0,0	5,8
<i>Overige</i>	42,9	20,2	0,0	16,9
<i>Onverdeeld</i>	0,0	0,0	61,0	0,0
Verstrekkingen binnen de globale begrotingsdoelstelling	155,5	0,0	0,0	
<i>Voorschotten ziekenhuizen</i>	155,5	0,0	0,0	0,0
Totaal	705,9	296,7	61,0	91,0

(1) In deze tabel zijn voor 2022 de recentste gegevens van het RIZIV gebruikt. Daardoor is er bij de specifieke verstrekkingen een verschil met de uitgaven volgens de algemene toelichting (699,5 miljoen euro).

Bron: Rekenhof, op basis van de cijfers van het RIZIV

2.4 Pensioenen

Bij de initiële begroting 2023 besliste maatregelen

In de initiële begroting 2023 kondigde de regering de invoering aan van een pensioenbonus voor mensen die blijven werken nadat ze de leeftijd hebben bereikt waarop ze met vervroegd pensioen kunnen gaan. Die maatregel zou op 1 juli 2023 in werking moeten treden (geraamde besparing: 30,5 miljoen euro in 2023 en 77,5 miljoen euro in 2024). Het Rekenhof stelt vast dat bij de redactie van het huidige verslag nog geen uitvoeringsbesluiten zijn gepubliceerd. Nochtans is de besparing in het ontwerp van aangepaste begroting ongewijzigd behouden op 30,5 miljoen euro.

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ ONTWERPEN VAN AANPASSING VAN STAATSBEGROTING JAAR 2023 / **76**

Er bestaat ook een Franse versie van dit verslag.

**ADRES**

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

www.rekenhof.be