



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



Goedgekeurd in algemene vergadering van het Rekenhof van 23 november 2020

INHOUD

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

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

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

Inleiding

In overeenstemming met de bepalingen van artikel 54 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat en in het raam van zijn informatieopdracht inzake begrotingsaangelegenheden, bezorgt het Rekenhof de Kamer van Volksvertegenwoordigers de commentaren en opmerkingen waartoe het onderzoek van de ontwerpen van staatsbegroting voor het jaar 2021 aanleiding gaf¹.

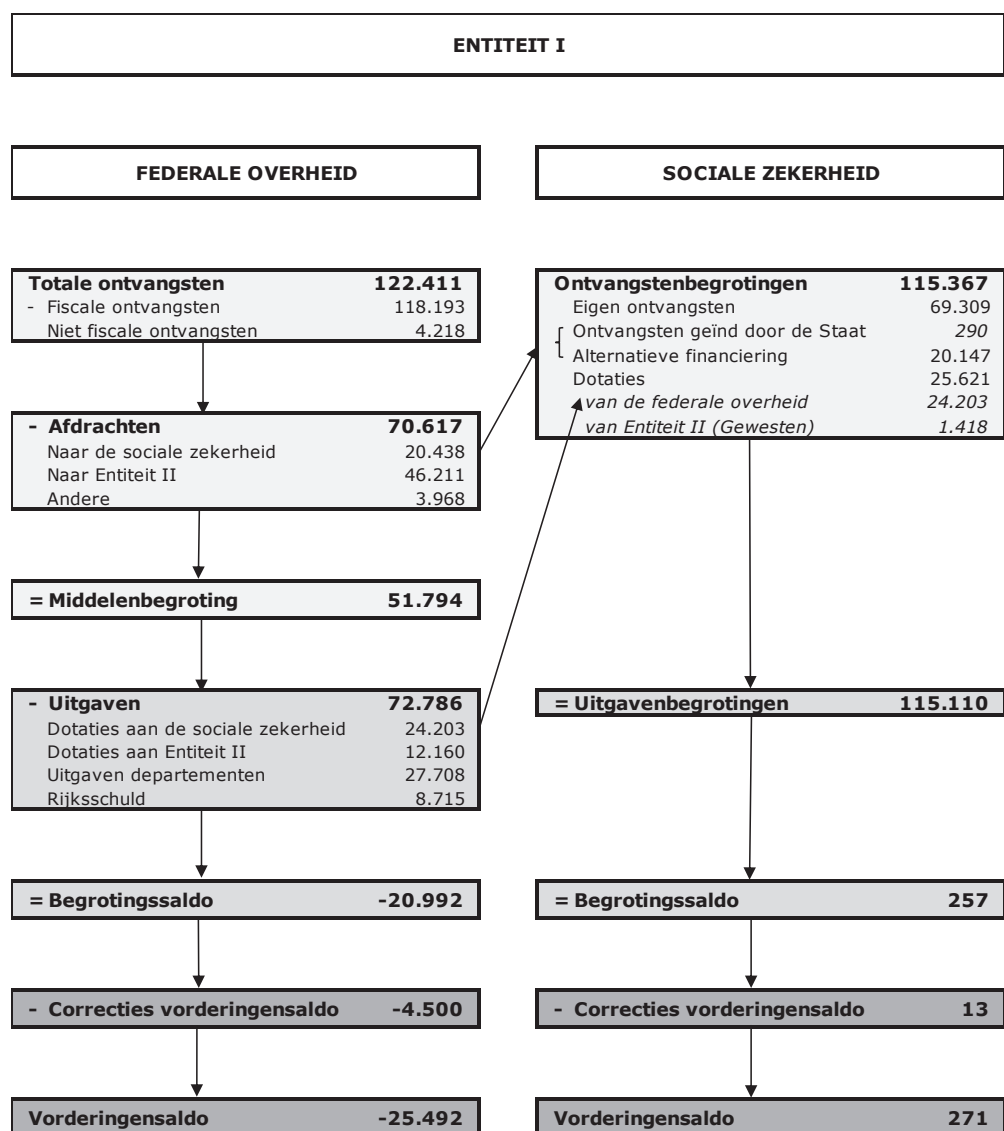
De algemene toelichting, de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting werden op 13 november 2020 bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers ingediend.

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

DEEL I

Algemene toelichting

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



2 Macro-economische parameters

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

Economische groei

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Inflatie

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

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

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

3 Algemene toelichting en ontwerpbegrotingsplan in het Europees kader

3.1 Algemene context

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

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

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

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

¹¹ Algemene toelichting, p. 72.

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

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

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

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

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

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

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

3.2 Het stabiliteitsprogramma 2020 van België

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

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

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

3.3 Het ontwerpbegrotingsplan 2021 van België

3.3.1 Europese financieringen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3.2 Het ontwerpbegrotingsplan van oktober 2020

3.3.2.1 Gezamenlijke overheid

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

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

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

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

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

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

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

3.3.2.2 Federale Staat en sociale zekerheid (entiteit I)

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

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

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

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

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

3.3.2.3 Budgettaire inspanning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3.2.4 Nieuw beleid

Naast de investeringsuitgaven (700 miljoen euro), die geen effect hebben op het vorderingensaldo, voorzagt de regering in nieuwe beleidsmaatregelen ten belope van 1.917 miljoen euro in 2021. Deze worden voornamelijk vertaald in sociale (706 miljoen euro) en fiscale maatregelen (454 miljoen euro), evenals in een toename van de primaire uitgaven (350 miljoen euro, zonder COVID). Het bedrag van die nieuwe beleidsmaatregelen zal in stijgende lijn gaan en zal 3,3 miljard euro bedragen in 2024, waarvan nagenoeg een derde (1,2 miljard euro) uitsluitend betrekking heeft op de verhoging van het minimumpensioen.

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

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

4 Budgettair meerjarenkader

4.1 Meerjarenprogrammering

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

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

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

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

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

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

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

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

taxshift¹⁹. De regering heeft immers nog niet bepaald welke instrumenten ze wil gebruiken om de tewerkstellingsgraad te verhogen.

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

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

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

4.2 Houdbaarheid van de overheidsschuld op middellange termijn

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

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

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

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

¹⁹ Federaal Planbureau, Netto-terugverdieneffecten voor de sociale zekerheid van de arbeidskostenverminderingen zoals beslist in het kader van de taxshift in de veronderstelling van een ex ante equivalente verhoging van de fiscale heffingen, juli 2021, rapport 11301.

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

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

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

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

5 Begrotings- en vorderingensaldo

5.1 Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid

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

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

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

²¹ Algemene toelichting, p. 23.

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

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

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

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

Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

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

Fiscale ontvangsten: verschil tussen ESR en kas

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

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

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

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

²³ Tegenover -2.688 miljoen euro voor 2020.

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

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

Primaire uitgaven: onderbenutting

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

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

Primaire uitgaven: correctie voor de bni-bijdrage

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

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

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

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

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

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

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

²⁸ Zie algemene toelichting, p. 32.

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

³⁰ Zie Deel III – Hoofdstuk I – Punt 5.1.1.

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

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

5.2 Begrotings- en vorderingensaldo van de sociale zekerheid

De algemene toelichting raamt het vorderingensaldo 2021 van de sociale zekerheid op 271 miljoen euro (0,06% van het bbp). Tabel 18 van de algemene toelichting geeft voor het vorderingensaldo van de sociale zekerheid een overzicht van de ESR-correcties op het begrotingssaldo weer³⁶.

5.3 Vorderingensaldo van entiteit I

De algemene toelichting raamt het vorderingensaldo 2021 van entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid) op -25,046 miljoen euro (-5,21% van het bbp)³⁷.

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

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

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

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

³³ Algemene toelichting, p. 14 en 16.

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

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

³⁶ Algemene toelichting, p. 45-46.

³⁷ Algemene toelichting, p. 18.

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

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

5.4 Vorderingensaldo van entiteit II

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

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

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

6 Structureel saldo

Het structureel saldo vertrekt vanuit het vorderingensaldo. Maar het sluit de eenmalige maatregelen (*one-off*) uit en omvat een cyclische correctie die steunt op de zogenaamde *output gap*. Wanneer de werkelijke *output* (het bbp) van een land lager is dan de potentiële *output*, spreekt men van een negatieve *output gap*. In dat geval mag een lidstaat het vorderingentekort met een zeker percentage van de negatieve *output gap* (de cyclische component) verminderen.

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

³⁹ Algemene toelichting, p. 21.

⁴⁰ Algemene toelichting, p.20.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8 Met de federale overheid te consolideren instellingen

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

Wetsbepalingen: afwijking van de comptabiliteitswetgeving

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

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

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

Administratieve openbare instellingen met beheersautonomie

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

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

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

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

DEEL II

Ontvangsten entiteit I

HOOFDSTUK I

Ontvangsten van de federale overheid

1 Algemene evolutie van de ontvangsten

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

Tabel – Totale kasontvangsten (in miljoen euro)

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

Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

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

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

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

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

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

2 Fiscale ontvangsten

2.1 Evolutie van de kasontvangsten

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

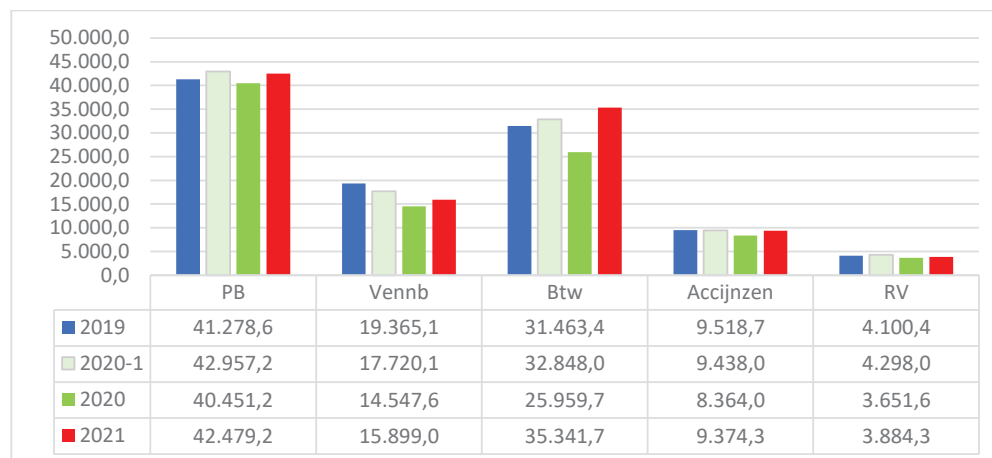
Onderstaande grafiek geeft de impact weer van de eerste coronagolf op de fiscale ontvangsten. Die is het gevolg van enerzijds de daling van de economische activiteit en de genomen coronamaatregelen ter ondersteuning van particulieren en bedrijven en anderzijds de conclaafmaatregelen van de regering.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

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

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

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

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



Bron: Rekenhof

De fiscale maatregelen worden in punt 2.3 verder besproken.

2.2 Basisraming van de FOD Financiën

2.2.1 Algemeen

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

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

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

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

2.2.2 Raming van de verwachte ontvangsten 2020 (ESR)

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

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

De daling tegenover 2019 kan worden vastgesteld in vrijwel alle belastingcategorieën en is het sterkst bij de voorafbetalingen (-2.542,9 miljoen euro), de kohieren in de vennootschapsbelasting (-558,2 miljoen euro), de bedrijfsvoorheffing (-386 miljoen euro), de btw (-3.220,3 miljoen euro) en de accijnzen (-1.100,6 miljoen euro). De daling is grotendeels toe te schrijven aan de coronacrisis (-1.603 miljoen euro)⁶¹. Maar ook andere factoren liggen aan de basis van de lagere ontvangsten, o.m. het in eigen beheer nemen van de verkeersbelasting en in verkeerstelling door het Brussels gewest (-187,2 miljoen euro), lagere kohieren in de vennootschapsbelasting voor het aanslagjaar 2019 (-664,8 miljoen euro)⁶², de nietigverklaring van de effectentaks⁶³ (-215 miljoen euro) en een uitzonderlijke terugbetaling van 255 miljoen euro aan btw-ontvangsten⁶⁴.

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

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

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

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

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

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

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

2.2.3 Raming van de basisontvangsten voor 2021 (ESR)

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

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

2.3 Fiscale ontvangsten na het begrotingsconclaaf (ESR-basis)

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

2.4 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen

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

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

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

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

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

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

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

Hieronder bespreekt het Rekenhof elk van voormelde categorieën afzonderlijk.

2.4.1 Aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen

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

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

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

2.4.2 Weerslag van de COVID-19-maatregelen

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

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

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

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

Bron: Algemene Toelichting en Rekenhof

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

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

Het Rekenhof bespreekt hierna enkele maatregelen meer in detail.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁷² Dankzij de vervroegde verliesaftrek zullen zelfstandigen en vennootschappen te veel gedane voorafbetalingen terugkrijgen ofwel minder belastingen moeten bijbetalen bij de inkohiering van het aanslagjaar 2020.

⁷³ De FOD Financiën gaat ervan uit dat 80% van de kostprijs kan gec recupereerd worden in toekomstige jaren. De overige 20% heeft betrekking op ondernemingen die gebruik hebben gemaakt van de *carry-back* regeling maar nadien toch nog in falig gaan.

⁷⁴ Een soortgelijke maatregel werd ingevoerd bij de hervorming van de vennootschapsbelasting. Hoewel intussen recentere informatie beschikbaar is, maakt de raming nog steeds gebruik van de basiskostprijs zoals die toen berekend werd.

⁷⁵ Voor de personenbelasting wordt geen impact aangerekend in de voorafbetalingen. De impact op de personenbelasting wordt verdeeld op basis van het inkohieringsritme (78,5% in 2021 en 21,5% in 2022).

regering beslist de percentages van de voordelen van de voorafbetalingen van de derde en vierde vervalddag (10 oktober en 20 december) eenmalig te verhogen, waardoor het minder nadelig wordt de voorafbetalingen uit te stellen tot later op het jaar.

De maatregel heeft in eerste instantie een verschuiving van de voorafbetalingen binnen het jaar 2020 tot gevolg. Daarnaast is de FOD Financiën van mening dat de maatregel tot minderontvangsten kan leiden bij de inkohiering van AJ 2021 door het wegvallen van belastingvermeerderingen omdat belastingplichtigen geneigd zullen zijn meer vooraf te betalen. Het Rekenhof wijst op de onzekerheid verbonden aan de raming.

COVID-19-maatregelen niet opgenomen in de begroting

Zoals hierboven aangehaald, voerde de regering naast bovenstaande maatregelen nog andere fiscale wijzigingen door in de strijd tegen de gevolgen van de pandemie. Deze zijn niet opgenomen in de lijst van technische correcties, noch in de lijst van maatregelen met bijkomende weerslag op de begroting van 2021⁷⁶. De budgettaire kostprijs ervan is veelal moeilijk te ramen. Het Rekenhof vestigt de aandacht op volgende maatregelen:

- *Verlaging van de bedrijfsvoorheffing op tijdelijke werkloosheidsuitkeringen*

Op uitkeringen voor tijdelijke werkloosheid wordt normaliter 26,75% bedrijfsvoorheffing ingehouden. Dit tarief werd met ingang van 1 mei 2020 verlaagd tot 15%. De verlaging gold oorspronkelijk tot eind 2020, maar werd intussen verlengd⁷⁷. De globale taxatie wijzigt niet, waardoor de maatregel neerkomt op een verschuiving van een taxatie via de bedrijfsvoorheffing in 2020 naar een taxatie via de aanslag in de personenbelasting in 2021. De FOD Financiën raamt de minderontvangsten in 2020 op 410,5 miljoen euro. Volgens de FOD zou 65% van dit bedrag in 2021 kunnen gec recupereerd worden, de overige 35% in 2022.

Het Rekenhof is van oordeel dat ingevolge een materiële vergissing de berekeningsnota een overraming inhoudt. Op basis van dezelfde redenering en hypothesen resulteert de berekening volgens het Rekenhof in 346,4 miljoen euro aan minderontvangsten inzake bedrijfsvoorheffing in 2020 in plaats van voormelde 410,5 miljoen euro. De impact van de verlaging werd reeds in rekening gebracht bij de raming van de ontvangsten voor 2020. Uit voorzichtigheid is beslist geen technische correctie toe te passen. Wat de kohieren in de personenbelasting betreft, kan op basis van het voorgaande in 2021 een positieve impact van 225,2 miljoen euro verwacht worden, in 2022 het saldo van 121,2 miljoen euro⁷⁸. De precieze impact van de maatregel zal opnieuw moeten geëvalueerd worden bij de begrotingscontrole van 2021.

- *Consumptiecheques*

De consumptiecheque bedraagt maximum 300 euro en kan tot 31 december 2020 belastingvrij worden toegekend aan werknemers. In hoofde van de werkgever wordt de waarde van de cheque als een beroepskost aangemerkt en is deze dus 100% aftrekbaar.

⁷⁶ Opgenomen in tabellen 4 en 5 op p. 95 en 96 van de algemene toelichting.

⁷⁷ De federale regering keurde op 6 november 2020 een breed steunpakket aan maatregelen goed, waar de verlenging van deze maatregel deel van uitmaakt.

⁷⁸ Voorgaande berekening houdt nog geen rekening met de recent aangekondigde verlenging van de maatregel. Een herraming dringt zich op bij de begrotingscontrole van 2021.

De extra btw-inkomsten op aankopen die gefinancierd worden met de consumptiecheque, zouden voldoende moeten zijn om de budgettaire kost voor de vennootschapsbelasting te compenseren. Het Rekenhof wijst hier op een risico op onderraming aangezien het onwaarschijnlijk is dat alle bijkomende aankopen onderworpen zullen zijn aan het 21% btw-tarief. De cheque kan immers ook worden gebruikt in de horeca en in de culturele en/of sportsector, waar veelal lagere tarieven van toepassing zijn.

- *Verlenging van aangifte- en betalingstermijnen*

Om het voor belastingplichtigen eenvoudiger te maken om te voldoen aan hun aangifte- en betalingsverplichtingen tijdens de COVID-19-crisis, werden enkele termijnen verlengd⁷⁹. Daarnaast stelt de FOD Financiën zich ook soepel op in het toekennen van afbetalingsplannen. Deze kunnen aangevraagd worden tot 31 december 2020. Hoewel de maatregelen voornamelijk verschuivingen binnen 2020 teweegbrengen, merkt het Rekenhof op dat dit ook zou kunnen leiden tot een verschuiving van ontvangsten naar 2021. Het Rekenhof beschikt echter niet over cijfergegevens in dit verband.

- *Giften*

De belastingvermindering voor giften wordt opgetrokken van 45% naar 60% en het bedrag aan giften waarvoor een belastingvermindering wordt verleend, mag voortaan oplopen tot 20% van het netto-inkomen (i.p.v. 10% voordien). De FOD Financiën raamt op basis van gegevens van het inkomstenjaar 2017 de maximale impact op 32,2 miljoen euro (waarvan 22,5 miljoen euro in 2021 zou doorwegen). Deze impact werd echter niet doorgerekend in de begroting.

- *Crisis-overbruggingsrecht voor zelfstandigen*

Zelfstandigen die hun activiteit verplicht (gedeeltelijk of volledig) moeten onderbreken als gevolg van de coronacrisis, hebben onder bepaalde voorwaarden recht op een crisis-overbruggingsuitkering. De uitkering zal in bepaalde omstandigheden afzonderlijk belastbaar zijn aan 16,5% en dus niet aan de normale progressieve tarieven. Dit kan een budgettaire weerslag hebben bij de inkohiering van aanslagjaar 2021. Het Rekenhof ontving hierover nochtans geen verdere informatie.

COVID-19-maatregelen met een invloed op de kasontvangsten

Naast bovenstaande maatregelen, die invloed hebben op de ESR-ontvangsten van 2020 en/of 2021, wijst het Rekenhof op onderstaande maatregelen met een significante invloed op de kasontvangsten:

- *Btw-decembervoorschot*

In principe moeten ondernemingen uiterlijk op 24 december een decembervoorschot betalen, zo niet volgen er nalatigheidsinteressen. In het kader van de COVID-19-herstelmaatregelen wordt afgeweken van dit principe. Btw-plichtigen zijn niet verplicht in

⁷⁹ Voor bepaalde afrekeningen inzake btw en bedrijfsvoorheffing werd een automatisch uitstel van betaling van twee maanden toegekend. Ook voor de personenbelasting en vennootschapsbelasting komt er automatisch een extra termijn van twee maanden bij voor de afrekening van het aanslagjaar 2019 die gevestigd wordt na 12 maart 2020. Daarnaast werd ook de aangiftetermijn in de vennootschapsbelasting (aanslagjaar 2020) opgeschoven tot 16 november 2020.

december een voorschot te betalen. De belasting die verschuldigd is voor de laatste aangifteperiode moet uiterlijk op 20 januari 2021 worden betaald.

De FOD Financiën houdt in de raming van de kasontvangsten rekening met een verschuiving van 3,2 miljard van 2020 naar 2021. Het Rekenhof merkt op dat dit bedrag gebaseerd is op 2019 en dus wellicht een risico op overraming inhoudt.

- *Gedeeltelijke vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing*

Om de zwaar getroffen sectoren te ondersteunen, heeft de wetgever de loonkost voor de maanden juni, juli en augustus 2020 gemilderd dankzij een gedeeltelijke vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing. Werkgevers die tussen 12 maart 2020 en 31 mei 2020 gedurende minstens 30 aaneensluitende dagen een beroep deden op het systeem van tijdelijke werkloosheid, kunnen een vrijstelling vragen van 50%. Die is berekend op het positieve verschil tussen de bedrijfsvoorheffing van de maanden juni, juli en augustus en de bedrijfsvoorheffing van de referentieperiode mei 2020.

De FOD Financiën raamde op basis van een aantal inschattingen en hypothesen de impact van de maatregel op -460,4 miljoen euro. Voor de kasontvangsten is eveneens rekening gehouden met dit bedrag. Intussen werd duidelijk dat de impact in 2020 minder groot zal zijn dan initieel geraamd. Op 6 november 2020 stond de teller op 54,36 miljoen euro aangevraagde vrijstellingen. Dit bedrag kan de komende maanden wel nog verder oplopen⁸⁰.

Het Rekenhof concludeert met betrekking tot de weerslag van de COVID-19-maatregelen dat uit bovenstaande blijkt dat deze een significante maar moeilijk te ramen impact hebben op de fiscale ontvangsten in 2020 en 2021. Gelet op het bijkomend pakket aan steunmaatregelen dat de ministerraad op 6 november 2020 heeft goedgekeurd (veelal een verlenging van bestaande fiscale maatregelen), ligt het in de verwachting dat de impact nog zal toenemen. Het Rekenhof wijst op het belang van een nauwgezette opvolging en een periodieke actualisatie van de budgettaire impact van de maatregelen.

2.4.3 Nieuwe fiscale maatregelen

Tijdens het begrotingsconclaaf van oktober 2020 nam de regering nieuwe maatregelen met een geraamde budgettaire impact van +454,3 miljoen euro op de fiscale ontvangsten 2021. Onderstaande tabel geeft hiervan een overzicht.

⁸⁰ Door laattijdige publicatie van de wet en het uitvoerings-KB kende deze maatregel een vertraagde start. Het KB van 27 september 2020 lost een aantal praktische problemen op en maakt het mogelijk om de vrijstelling onmiddellijk te verrekenen met de bedrijfsvoorheffing die verschuldigd is voor de maand september of oktober (of voor het derde kwartaal 2020). Indien de verschuldigde bedrijfsvoorheffing voor die maanden onvoldoende is om de vrijstelling mee te verrekenen, kan de vrijstelling nog worden overgedragen naar de aangifte voor de maand november.

Tabel – overzicht van de conclaafmaatregelen zoals verwerkt in de initiële begroting 2021 (in miljoen euro)

Maatregel	Bedrag
Taks op effectenrekeningen	+397,8
Omzetting richtlijn <i>e-commerce</i>	+125,0
Accijnsverhoging tabak	+120,0
Geleidelijke verhoging van het minimumpensioen (terugverdieneffect)	+103,8
Crossborder	+100,0
Aflopen fiscale regularisaties (terugverdieneffect)	+40,0
Niet-indexeren fiscale uitgaven	+17,0
Minimale arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (terugverdieneffect)	+4,7
Vrijstelling doorstorting bedrijfsvoorheffing vorming	-11,0
Gezinsfiscaliteit	-49,0
Tijdelijke tariefverlaging btw (6%) slopen en heropbouw	-191,0
Tijdelijke verhoging investeringsaftrek	-203,0
Totaal	+454,3

De notificaties voorzien ook in de invoering van een wederopbouwreserve vanaf het AJ2022, maar zonder budgettaire impact voor het jaar 2021.

Voor verdere informatie over de fiscale impact van de sociale maatregelen verwijst het Rekenhof naar Deel III – Hoofdstuk II - Uitgaven van de sociale zekerheid. Het betreft in het bijzonder de fiscale terugverdieneffecten van de geleidelijke verhoging van het minimumpensioen.

Voor de volgende maatregelen formuleert het Rekenhof volgende opmerkingen:

Taks op effectenrekeningen (+397,8 miljoen euro)

De budgettaire impact van de taks valt moeilijk accuraat te ramen, omdat de belastbare basis niet precies is gekend. De FOD Financiën raamt de opbrengst op basis van gegevens van de NBB, een recente studie en bepaalde assumpties die het Rekenhof niet kon verifiëren. De berekeningen resulteren in een opbrengst van 428,7 miljoen euro (267,3 miljoen euro van particulieren en 161,4 miljoen euro van rechtspersonen). Hiervan zou 30,9 miljoen euro worden betaald bij de indiening van de pb-aangifte in 2022.

Omzetting van de Europese richtlijn 2019/1995 inzake e-commerce (+125 miljoen euro)

De omzetting van de Europese richtlijn heeft tot doel de btw-verplichtingen van onlineverkopers (zowel binnen de EU als erbuiten) te vereenvoudigen, een *level playing field*

voor alle aanbieders te creëren en een betere naleving van de btw-verplichtingen te garanderen. Dit betekent een uitbreiding van het bestaande MOSS-systeem (beperkt tot een belasting op telecomdiensten), de onderwerping van transacties buiten de Europese Unie en het afschaffen van de vrijstelling voor bedragen tot 22 euro⁸¹.

Het Rekenhof wijst erop dat de ontvangsten afhankelijk zullen zijn van de tijdige inwerkingtreding van de maatregel (vanaf 1 juli 2021). Hoewel de Europese Raad weliswaar tot uitstel tot die datum had beslist, hebben enkele lidstaten ondertussen uitstel gevraagd tot 1 januari 2022.

Crossborder (+100 miljoen euro)

Het Crossborder-project in ruime zin slaat op het beleid inzake vervolging en invordering van de verkeersboetes en strafrechtelijke boetes, zowel ten aanzien van Belgen als van buitenlanders. Het bedrag aan ontvangsten wordt geraamd op 510,1 miljoen euro in 2020.

Er wordt een extra netto-ontvangst van 100 miljoen euro verwacht vanaf 2021. Deze zou voortvloeien uit enerzijds de stijging van de ontvangsten van de reeds bestaande maatregelen, en anderzijds uit aanvullende ontvangsten door nieuwe initiatieven zoals investeringen in het gerechtelijk systeem (parket), in politiezones en in verwerkingscentra.

Voor deze laatste maatregelen blijkt uit door de administratie verstrekte inlichtingen dat het wellicht meerdere jaren zal duren vooraleer de verwachte opbrengst wordt gehaald. Het Rekenhof heeft overigens geen aanvullende informatie ontvangen over de kosten en de termijnen voor het implementeren van die investeringen.

Gelet op die elementen is het Rekenhof van oordeel dat de extra netto-ontvangst van 100 miljoen euro die vanaf 2021 verwacht wordt, overschat lijkt.

Btw 6% Afbraak-Heropbouw (-191 miljoen euro)

Thans is een verminderd btw-tarief van 6% van toepassing op afbraak/heropbouw in 32 centrumsteden. De maatregel wil dat verminderd tarief onder bepaalde voorwaarden uitbreiden naar het hele grondgebied. Er bestaat echter onzekerheid of die maatregel in overeenstemming is met het Europees recht⁸². De Raad van State (advies 68.243) wijst er immers op dat "zonder verdere verfijning van de gestelde voorwaarden de vooropgestelde regeling niet in overeenstemming met het recht van de Europese Unie kan worden geacht". Er werd overigens geen vraag noch informatie over die maatregel aan de Europese Commissie bezorgd.

⁸¹ Het mini-éénloketsysteem (MOSS) is een btw-regeling binnen de EU waardoor de btw die normaliter verschuldigd is in verschillende EU-landen voor vermelde diensten, in slechts één EU-land kan worden afgedragen. Bij een beperkte omzet is de regeling optioneel.

⁸² Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde.

Tijdelijk verhoging van de investeringsaftrek (-203 miljoen euro)

Met de begrotingsnotificaties van 23 oktober 2020 verlengde de regering deze COVID-19-maatregel met twee jaar. De totale geraamde kostprijs voor 2021 bedraagt 313,9 miljoen euro⁸³. Voor een bespreking verwijst het Rekenhof naar punt 2.4.2.

Wederopbouwreserve

De wederopbouwreserve⁸⁴ laat de ondernemingen toe om onder bepaalde voorwaarden en ten belope van het bedrijfsverlies van 2020 in de drie volgende belastbare tijdperken (vanaf het AJ2022) een vrijgestelde reserve aan te leggen, om zo op een fiscaal gunstige manier de solvabiliteitspositie te verbeteren. De FOD Financiën is van mening dat de ondernemingen de opname van de reserve pas in rekening zullen brengen bij de opmaak van de belastingaangifte. Daarom rekent hij de geraamde jaarlijkse impact (-256 miljoen euro) volledig aan op de kohieren, voor het eerst in 2022.

Het Rekenhof wijst er op dat de voorafbetalingen van 2021 wel degelijk negatief kunnen beïnvloed worden indien ondernemingen de opbouw van de reserve incalculeren in de voorafbetalingen van 2021. De inschatting van de jaarlijkse impact zal bovendien regelmatige opvolging vereisen, omdat het ramen van de verliezen in 2020 op heel wat hypothesen steunt. Het betreft bovendien een tijdelijke vrijstelling die bij latere uitkering of vereffening opnieuw belastbaar wordt.

Maatregelen in de strijd tegen de fiscale en sociale fraude (+200 miljoen euro)

De opbrengst van die maatregelen wordt in 2021 op 200 miljoen euro geschat. Er wordt echter geen uitsplitsing gemaakt tussen fiscale fraude en sociale fraude.

Het Rekenhof kan niet beoordelen of de ramingen van de opbrengst juist en realistisch zijn omdat een gedetailleerde berekening ter staving van die raming ontbreekt. Het Rekenhof wijst er voorts op dat verschillende maatregelen nog moeten worden vertaald in wetteksten of pas op middellange termijn volledig van kracht zullen worden.

Op langere termijn gaat de regering een gecoördineerd actieplan invoeren om verschillende belangrijke hinderpalen voor een doeltreffende strijd tegen fraude uit de weg ruimen en voorrang te geven aan een geïntegreerde en transversale aanpak. Dat plan zal worden uitgewerkt binnen een nieuw college voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude, waarin alle betrokken actoren zullen worden samengebracht.

Dat plan zal worden aangevuld met andere, meer specifieke acties van de verschillende betrokken diensten.

⁸³ De maatregel werd ingevoerd met de Corona III-wet en heeft een budgettaire impact van 178,9 miljoen euro in 2020 en 110,9 miljoen euro in 2021. De bijkomende impact door de verlenging ervan bedraagt in 2021 203 miljoen euro.

⁸⁴ *Parl. St. Kamer, DOC 55 1412/004, Wetsvoorstel houdende de invoering van een wederopbouwreserve voor vennootschappen, aangenomen in de plenaire vergadering van 12 november 2020.*

3 Niet-fiscale ontvangsten

De niet-fiscale ontvangsten op kasbasis in het ontwerp van initiële middelenbegroting 2021 bedragen 4.218 miljoen euro, of 315 miljoen euro meer dan de vermoedelijke ontvangsten voor 2020⁸⁵.

Na ESR-correcties en afdrachten (-353 miljoen euro) bedragen de niet-fiscale ontvangsten met een impact op het vorderingensaldo 3.865 miljoen euro. Dat is 207 miljoen euro meer dan de ramingen voor 2020.

Dividenden

De huidige gezondheidscrisis heeft de inning van dividenden uit de deelnemingen van de Staat in de financiële instellingen en in de FPIM sterk beïnvloed. Die ontvangsten blijven onzeker voor 2021. De ontvangsten vanwege de financiële instellingen bedragen naar schatting slechts 222,3 miljoen euro (tegenover 676,9 miljoen euro in 2018, 641,5 miljoen euro in 2019 en volgens de raming maar 1,7 miljoen euro in 2020). Voor de FPIM gaat het om 13,7 miljoen euro (tegenover 28,8 miljoen euro in 2018, 37,5 miljoen euro in 2019 en 13,7 miljoen euro in 2020). Ze zullen onder meer afhangen van de aanbevelingen van de Europese Centrale Bank omtrent de uitkering van dividenden. De ontvangsten uit dividenden die door andere ondernemingen (zoals bpost) worden betaald, zijn eveneens onzeker.

Garanties

De federale overheid heeft in 2020 garantieregelingen geactiveerd voor maximaal 50 miljard euro voor de toekenning door de banken van nieuwe kredieten en nieuwe kredietlijnen aan ondernemingen en zelfstandigen. Wel moeten bepaalde voorwaarden in acht worden genomen. In ruil voor die garantie zullen de financiële instellingen aan de Staat premies⁸⁶ betalen. Volgens de ramingen zouden die premies voor 2021 globaal 71,3 miljoen euro bedragen.

Verdeling van de emissierechten

De FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu is verantwoordelijk voor de inning en verdeling van de Belgische opbrengsten uit de veiling van de emissierechten. Deze worden aan de gewesten doorgestort volgens de verdeelsleutel die is opgenomen in het samenwerkingsakkoord tot verdeling van de Belgische klimaat- en energiedoelstellingen voor de periode 2013-2020⁸⁷. De verdeling van de opbrengsten is dus maar tot eind 2020 geregeld. Zolang er geen nieuw akkoord is, betekent dit dat vanaf januari 2021 de FOD VVVL de opbrengsten niet kan doorstorten aan de gewesten. Voor 2019 bedroegen ze 356,7 miljoen euro.

⁸⁵ Een ontvangst van 33,0 miljoen euro in verband met de aanmuntingsoperaties van de Koninklijke Munt van België (Titel II, Sectie 2, hoofdstuk 18, §1, artikel 97.00.01) moet echter worden omgeboekt naar de ontvangsten uit de "Opbrengst van leningen en aanverwante verrichtingen zonder invloed op het netto te financieren saldo".

⁸⁶ Titel I, sectie 2, hoofdstuk 18, §1, artikel 16.11.18 - Premies met betrekking tot de toekenning van een staatswaarborg voor bepaalde kredieten, ingevolge het coronavirus.

⁸⁷ Artikel 39 van het samenwerkingsakkoord van 12 februari 2018 tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de verdeling van de Belgische klimaat- en energiedoelstellingen voor de periode 2013-2020.

Door het uitblijven van een akkoord heeft de FOD Volksgezondheid het federale deel van de opbrengsten voor 2021 in de rijksmiddelenbegroting op nul geplaatst (Klimaatresponsabiliseringsfonds).

HOOFDSTUK II

Ontvangsten van de sociale zekerheid

1 Algemene evolutie van de ontvangsten

Voor 2021 worden de geconsolideerde ontvangsten van de sociale zekerheid (RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, RIZIV-Geneeskundige Verzorging, de stelsels buiten het globaal beheer en het stelsel van de overheidspensioenen) geraamd op 115,367 miljoen euro.

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

Omschrijving	Ontvangsten 2019	Verwachte ontvangsten 2020	2020-2019 (%)	Geraamde ontvangsten 2021	2021-2020 (%)
Bijdragen	63.061,5	59.977,6	-4,89	64.460,8	7,47
Dotaties en toelagen van de overheden	19.600,6	32.309,1	64,84	25.621,0	-20,70
Alternatieve financiering door de Staat	15.646,1	16.852,2	7,71	20.147,4	19,55
Andere ontvangsten	5.078,9	4.951,4	-2,51	5.137,8	3,76
Totaal	103.387,1	114.090,3	10,35	115.367,0	1,12

Bron: FOD Sociale Zekerheid (juli 2020) en algemene toelichting 2021

Het grootste gedeelte van de ontvangsten, met name 55,82%, is afkomstig uit de sociale zekerheidsbijdragen van de RSZ-Globaal Beheer, het RSVZ-Globaal Beheer, het RIZIV-Geneeskundige Verzorging, de stelsels buiten globaal beheer en het stelsel van de overheidspensioenen. De toelagen van de overheden vertegenwoordigen 39,67% van de totale ontvangsten van de sociale zekerheid. Ze bestaan uit de toelagen van de federale Staat en van de deeltentiteiten (22,21%) en uit het aan de sociale zekerheid toegewezen aandeel in de fiscale ontvangsten (de alternatieve financiering: 17,46%).

Het ontwerp van initiële begroting 2021 is gebaseerd op de ramingen en hypothesen van september 2020. Die gaan nog uit van de hypothese dat er geen tweede golf van besmettingen met het COVID-19-virus zou komen. Ze houden daarom geen rekening met een aantal bijkomende steunmaatregelen als compensatie voor de gevolgen van de strengere beperkingen door die tweede golf die vanaf november 2020 zijn ingegaan. Het Rekenhof wijst erop dat daardoor het risico bestaat dat sommige ontvangsten zijn overschat.

2 Eigen ontvangsten

2.1 Bijdragen van de RSZ-Globaal Beheer

De RSZ raamt de verwachte ontvangsten voor 2020 op 48.457,4 miljoen euro. Dat bedrag ligt door de lagere economische activiteit als gevolg van de COVID-19-crisis 3.292,5 miljoen euro (-6,36%) lager dan de ontvangsten 2019 (51.749,9 miljoen euro). In de initiële begroting 2021 bedragen de ontvangsten 52.381,9 miljoen euro, d.i. een stijging met 3.924,5 miljoen euro (+8,10%) tegenover de verwachte ontvangsten 2020, omdat wordt uitgegaan van een herstel van de economische activiteiten. Het Rekenhof wijst erop dat de onzekerheid over de evolutie van de COVID-19-crisis het moeilijk maakt te beoordelen of de hypothesen waarop de raming van de ontvangsten in de initiële begroting 2021 is gebaseerd, realistisch zijn.

Impact van de COVID-19-crisis op de ontvangsten

Zoals het Rekenhof heeft uiteengezet in zijn Boek 2020 over de Sociale Zekerheid⁸⁸ beïnvloedt de COVID-19-crisis de ontvangsten van de RSZ-Globaal Beheer op twee manieren. Enerzijds zorgt de geringere economische activiteit voor een lagere loonmassa en dus voor een verlies aan bijdragen voor de RSZ.

Anderzijds genereren de steunmaatregelen voor de werkgevers een vermindering van de ontvangsten.

Tabel - Geraamde kostprijs van de steunmaatregelen voor werkgevers (in miljoen euro)

Maatregel	Boek Sociale Zekerheid 2020	Aangepaste ramingen 2020	Begroting 2021
Uitstel van betaling van de RSZ-bijdragen voor het eerste kwartaal (gedeeltelijk) en het tweede kwartaal tot 15 december 2020	850,0	1.200,0	0,0
Vrijstelling van RSZ-bijdragen voor het derde en vierde kwartaal 2020 - werkgevers horeca, evenementen en kermisexploitatie	0,0	151,9	0,0
Uitbreiding van de vrijstelling van RSZ-bijdragen voor het derde en vierde kwartaal 2020 naar andere werkgevers	0,0	240,0	0,0
Gelijkstelling tijdelijke werkloosheid door overmacht met gewerkte dagen voor de jaarlijkse vakantie 2021 - bedienden	0,0	0,0	93,6

Bron: Rekenhof

Voor de maatregel "uitstel van betaling van de verschuldigde RSZ-bijdragen voor het eerste kwartaal (gedeeltelijk) en het tweede kwartaal" wordt uitgegaan van de hypothesen dat alle

⁸⁸ Voor een toelichting bij die maatregelen, zie: Rekenhof, "Weerslag van de COVID-19-gezondheids crisis op de ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid", 177^e Boek – Deel II – Boek 2020 over de Sociale Zekerheid, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, september 2020, www.rekenhof.be. In het Boek werden voor de evolutie van de loonmassa de percentages gebruikt uit de economische begroting van het FPB van juni 2020.

bijdragen op 15 december 2020 zullen worden geïnd. Als dat niet het geval is en de bijdragen pas in 2021 worden geïnd, zal dit een gunstig effect hebben op de ontvangsten 2021. Maar als door het faillissement van de werkgever de bijdragen niet meer worden geïnd, zal dit verlies ook een impact hebben op de geraamde ontvangsten 2021.

De maatregel "vrijstelling van bijdragen voor het derde en vierde kwartaal 2020 - werkgevers horeca, evenementen en kermisexploitatie"⁸⁹ is al verwerkt in de ontvangstenramingen. De uitbreiding van die regeling naar andere werkgevers is niet opgenomen in de ramingen. Omdat de gegevens over de aangiften van het derde kwartaal 2020 nog niet volledig gekend zijn, moet de raming van de kostprijs van die twee maatregelen met omzichtigheid worden geïnterpreteerd.

De maatregel "Gelijkstelling tijdelijke werkloosheid door overmacht voor de jaarlijkse vakantie 2021 voor bedienden" steunt op een initiatief van de sociale partners. In twee adviezen hebben zij gevraagd dat de overheid een enveloppe van 187,2 miljoen euro ter beschikking zou stellen voor de financiering van de (para)fiscale lasten op het in 2021 aan arbeiders en bedienden te betalen vakantiegeld. De middelen zullen, volgens een door de sociale partners in hun adviezen uitgewerkt systeem, worden verdeeld over de werkgevers die gebruik hebben gemaakt van de tijdelijke werkloosheid wegens overmacht⁹⁰. De helft van die enveloppe, 93,6 miljoen euro, wordt voorbehouden voor een vrijstelling van werkgeversbijdragen op het vakantiegeld voor bedienden en zal worden gefinancierd via de evenwichtsdotatie. De andere helft, 93,6 miljoen euro, heeft betrekking op de jaarlijkse vakantie voor arbeiders en zou door de FOD WASO rechtstreeks worden gestort aan de Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie (RJV).

Andere maatregelen

Twee maatregelen uit de begroting hebben een impact op de ontvangsten 2021 van de RSZ-Globaal Beheer:

- de verlenging van de maatregel "Plan-plus-één" (-66 miljoen euro): werkgevers krijgen ook na 31 december 2020 een bijdragenvermindering die onbeperkt is in de tijd voor de eerste werknemer die zij aanwerven⁹¹;
- de verhoging van de werkgelegenheidsgraad.

Voor die laatste maatregel heeft het Rekenhof geen informatie over de weerslag op de ontvangsten van de RSZ-Globaal Beheer⁹².

⁸⁹ De vrijstelling gebeurt in de vorm van een premie die wordt toegekend in de bij wet vastgestelde voorwaarden. Het wetsontwerp is op 19 november 2020 goedgekeurd in de plenaire vergadering van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

⁹⁰ Nationale Arbeidsraad, *COVID-crisis – Uitvoering van het afsprakenkader van de Groep van 10 van 13 juli 2020 en het akkoord van de sociale partners binnen de Nationale Arbeidsraad van 11 september 2020*, adviezen nr. 2.179 van 7 oktober 2020 en *Opvolging van het advies nr. 2.179 - Financiering compensatie werkgeverskost gelijkstelling tijdelijke werkloosheid wegens overmacht corona voor de jaarlijkse vakantie*, advies nr. 2.180 van 27 oktober 2020, www.cnt-nar.be.

⁹¹ Oorspronkelijk gold de maatregel voor aanwervingen tussen 1 januari 2016 en 31 december 2020.

⁹² De bijkomende ontvangsten voor de RSZ-Globaal Beheer zijn begrepen in het bedrag van 50 miljoen euro van de onverdeelde overgangscorrectie voor Entiteit I (zie Algemene Toelichting, tabel 2, p. 18).

2.2 Ontvangsten van het RSVZ

De ontvangsten uit sociale bijdragen worden in 2021 op 4.702 miljoen euro geraamd. Ze stijgen met 1.081 miljoen euro in vergelijking met de ontvangsten die het monitoringscomité van 6 oktober 2020 voor 2020 had geraamd.

Ze omvatten hoofdzakelijk de sociale bijdragen van zelfstandigen, zijnde 4.448 miljoen euro. Dat laatste bedrag werd bepaald op basis van de inkomsten 2018. Het is echter niet zeker dat er in 2021 evenveel economische bedrijvigheid zal zijn als in het jaar 2018. In de huidige conjunctuur kan het bovendien hoog gegrepen lijken om uit te gaan van een inningspercentage van 99,76% (gemiddelde 2015-2019).

Dat bedrag omvat voor 404 miljoen euro uit 2020 overgedragen bijdragen. Er werd nog geen beslissing genomen over een eventuele overdracht van de sociale bijdragen 2021.

De ramingen inzake ontvangsten uit sociale bijdragen werden opgesteld vóór de tweede golf van de pandemie en de nieuwe gedeeltelijke stillegging van de economische activiteit. Ze zijn bijgevolg ongetwijfeld overschat.

De bijdragen van vennootschappen worden geraamd op 243 miljoen euro. Die berekening is zoals de voorgaande jaren gebaseerd op de cijfers van hun voorlaatste boekjaar. Om rekening te houden met de vennootschappen die failliet gaan of die hun activiteit stopzetten, werd die raming met 7,5% naar beneden bijgesteld.

De ontvangstenramingen omvatten eveneens een deel van de vennootschapsbijdragen van 2020, dat werd overgedragen naar 2021 (23,7 miljoen euro).

Volgens de financiële dienst van het RSVZ dalen de ontvangsten uit sociale bijdragen als gevolg van de pandemie met 1,1 miljard euro in 2020.

2.3 Strijd tegen de sociale fraude

De algemene toelichting van de begroting voorziet voor 2021 in een bedrag van 200 miljoen euro als opbrengst uit de strijd tegen de sociale en de fiscale fraude, zonder verdere precisering.

Er is bepaald dat binnen het College voor de strijd tegen die fraude een actieplan zal worden uitgewerkt in coördinatie met alle betrokken diensten.

3 Financiering van de sociale zekerheid door de overheden

3.1 Dotaties en toelagen van de overheden

Zoals blijkt uit de volgende tabel, liggen de dotaties en toelagen van de overheden in 2020 12.708,5 miljoen euro (+64,84%) hoger dan de realisaties voor 2019. De initiële ramingen 2021 liggen 6.688,1 miljoen euro (-20,70%) onder de verwachte ontvangsten 2020.

Tabel - Toelagen van de federale Staat aan de RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, stelsels buiten Globaal Beheer en de overheidspensioenen (in miljoen euro)

Omschrijving	Ontvangsten 2019	Verwachte ontvangsten 2020	2020- 2019 (%)	Geraamde ontvangsten 2021	2021- 2020 (%)
RSZ-Globaal Beheer	6.806,0	14.221,5	108,96	11.062,8	-22,21
Gewone dotatie van de Staat	2.275,6	2.124,8	-6,63	2.037,5	-4,11
Specifieke dotatie ⁽¹⁾	0,0	165,0		160,8	-2,55
Evenwichtsdotatie van de Staat	3.055,3	10.604,1	247,07	7.530,4	-28,99
Toelagen van de deelentiteiten	1.475,1	1.327,6	-10,00	1.334,1	0,49
RSVZ-Globaal Beheer	376,7	3.915,4	939,39	681,8	-82,59
Gewone dotatie van de Staat	376,7	378,9	0,58	384,2	1,40
Evenwichtsdotatie van de Staat	0,0	3.536,5		297,6	-91,58
RIZIV-Geneskundige verzorging	0,0	1.312,2		753,3	-42,59
Stelsels buiten Globaal Beheer	526,0	537,7	2,22	505,2	-6,04
Gewone dotatie van de Staat	425,1	448,6	5,53	421,6	-6,02
Toelagen van de deelentiteiten	100,9	89,1	-11,69	83,6	-6,17
Dotatie van de Staat voor de overheidspensioenen	11.891,9	12.322,3	3,62	12.617,8	2,40
Totaal	19.600,6	32.309,1	64,84	25.620,9	-20,70

(1) Toelage voor de financiering van de lokale politiezones, begrepen in de middelen van het toewijzingsfonds 66.44.B (XXX)

Bron: FOD Sociale Zekerheid (juli 2020) en Algemene Toelichting 2021

In het regeerakkoord besliste de regering het mechanisme van de evenwichtsdotatie, dat oorspronkelijk gold tot en met 2020, voor onbepaalde duur te verlengen. Bij de vaststelling van het bedrag voor 2021 is rekening gehouden met de weerslag, op de begroting 2020, van:

- de minderontvangsten voor de RSZ-Globaal Beheer door de toekenning van een premie aan sommige ondernemingen (151,9 miljoen euro, zie punt 2.1 in dit hoofdstuk);
- de bijkomende maatregelen in het sociaal statuut van de zelfstandigen (298 miljoen euro).

Sinds 2020 krijgt ook het RIZIV-Geneeskundige Verzorging dotaties van de federale Staat voor:

- de dekking van de specifieke uitgaven verbonden met de COVID-19-crisis (1.042 miljoen euro in 2020 en 411,9 miljoen euro in 2021) met middelen uit de interdepartementale provisie;
- de verhoging van de middelen van de ziekenhuizen en van de verpleegkundigen in het kader van het Zorgpersoneelfonds (270,2 miljoen euro in 2020 en 341,4 miljoen euro in 2021) via de begroting van de FOD Volksgezondheid.

Het Rekenhof wijst erop dat door de onzekerheid over de evolutie van de gezondheids crisis het risico bestaat dat de evenwichtsdotatie en de specifieke dotatie COVID-19 voor het RIZIV in 2021 hoger zullen liggen dan de in de initiële begroting geraamde bedragen.

3.2 Alternatieve financiering

De alternatieve financiering van de sociale zekerheid wordt voornamelijk gewaarborgd door fiscale ontvangsten die zijn opgenomen in de toewijzingsfondsen. In het huidige ontwerp van begroting bedragen deze fondsen 20.147,4 miljoen euro. Hiervan werd 15.764,9 miljoen euro voorafgenomen van de btw, 3.884,3 miljoen euro van de roerende voorheffing, 397,8 miljoen euro van de nieuwe effectentaks en 100,4 miljoen euro van de accijnzen op tabak⁹³.

De jaarlijkse opbrengst van de effectentaks wordt een derde onderdeel van de alternatieve financiering. Deze zal worden aangewend om de impact van de gezondheids crisis op de sociale zekerheid te financieren. De bijdragen van deze taks aan beide globale beheren (80,1% aan de RSZ en 19,9% aan het RSVZ) zal door een aanpassing van de wet van 18 april 2017 worden bekrachtigd.

De alternatieve financiering stijgt onophoudelijk sinds 2017, van 13.649,8 miljoen euro in 2017 tot 16.852,2 miljoen euro (geraamd bedrag) in 2020.

Vergeleken met de vermoedelijke realisaties voor 2020 stijgen die middelen met 3.295,2 miljoen euro. Dit is enerzijds te wijten aan de uitzonderlijke forfaitaire bepaling van een deel van de toegewezen bedragen (cf. infra) en anderzijds aan de toename met 1.788,1 miljoen euro van de aanvullende alternatieve financiering van de geneeskundige verzorging, vastgelegd bij koninklijk besluit. Die laatste neemt sinds 2017 voortdurend toe: van 4.056,5 miljoen euro in 2017 naar 5.796,1 miljoen euro in 2020 en 7.584,2 miljoen euro in 2021 (+30,9% tegenover 2020).

⁹³ De wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid bepaalt dat bij onvoldoende netto-opbrengst van de btw of van de roerende voorheffing een bijkomend bedrag mag worden voorafgenomen van het netto geïnde bedrag van de accijnzen op tabak. Deze situatie doet zich reeds voor in 2020 voor 133,0 miljoen euro. Bovendien zou in 2020 een bedrag van 3.595,8 miljoen euro uitzonderlijk moeten worden voorafgenomen van de bedrijfsvoorheffing teneinde de ontoereikende btw-ontvangsten aan te vullen.

17.225,2 miljoen euro van de middelen (+2.801,1 miljoen euro tegenover 2020) wordt toegekend aan de RSZ, 2.922,2 miljoen euro (+497,2 miljoen euro tegenover 2020) aan het RSVZ⁹⁴.

De bedragen toegekend aan de sociale zekerheid ter compensatie van de vermindering van de ontvangsten in verband met de *taxshift*, hadden vanaf 2021 rechtstreeks moeten worden geïntegreerd in de percentages op basis waarvan de ontvangsten uit btw en uit de roerende voorheffing worden berekend. Wegens de coronacrisis⁹⁵ werden echter voor 2021 forfaitaire bedragen gebruikt, in afwachting van de terugkeer naar een normale economische situatie.

Naast de voornoemde fiscale ontvangsten wordt de financiering eveneens gewaarborgd door de sociale Maribel (119,2 miljoen euro) en door de bijzondere socialezekerheidsbijdragen (170,9 miljoen euro) die worden bepaald bij de inkohiering van de personenbelasting.

De middelen die via toewijzingsfondsen naar de sociale zekerheid worden overgedragen, bedragen in 2021 nagenoeg 20.437,5 miljoen euro.

⁹⁴ De bedragen in tabel I.3.1 (vierde gedeelte: sociale beschermingsstelsels – p. 170 van de algemeen toelichting) verschillen van de bedragen in tabel 12.B. (Hoofdstuk 2: Ontvangsten van de federale overheid – p. 105 van de algemene toelichting), welke niet geactualiseerd werden.

⁹⁵ De lagere ontvangsten die in 2020 werden geïnd, vormen geen geschikte basis om deze financiering te herberekenen volgens de in de wet geformuleerde beginselen.

DEEL III

Uitgaven van entiteit I

HOOFDSTUK I

Algemene uitgavenbegroting

1 Door de regering goedgekeurde maatregelen

1.1 Besparingen op de primaire uitgaven

De regering heeft in 2021 een lineaire besparing van 2% doorgevoerd op alle personeels- en werkingskredieten van de FOD's, POD's, Administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie, openbare instellingen en openbare instellingen van de sociale zekerheid. De investeringskredieten werden niet beoogd door deze maatregel.

De departementen waarin de regering wil herinvesteren en de departementen die een belangrijke rol spelen in het beheer van de gezondheidscrisis moeten echter slechts een lineaire besparing van 0,89% realiseren. Het gaat in casu om de FOD Justitie (sectie 12), het ministerie van Landsverdediging (sectie 16), de Federale Politie (sectie 17), de brandweer, de veiligheidsdepartementen, het centrum voor cybersecurity, de diensten voor asiel en migratie, Fedasil (sectie 13), de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (sectie 25), het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten, Sciensano, het RIZIV, Infrabel (personeelskredieten), de biculturele instellingen en de federale musea (sectie 46), en - deels - de Regie der Gebouwen (dotaties voor huurgelden en belastingen).

De besparingen werden doorgevoerd op de in oktober 2020 goedgekeurde kredietvoorstellen. Die voorstellen hadden al het voorwerp uitgemaakt van specifieke aanpassingen tijdens de bilaterale onderhandelingen die werden gevoerd vóór het begrotingsconclaf. Het Rekenhof heeft zich ervan vergewist dat die lineaire besparingen correct werden toegepast op de kredieten van de algemene uitgavenbegroting.

1.2 Investeringsuitgaven

Volgens de algemene beleidsnota van de staatssecretaris voor Relance en Strategische Investerings⁹⁶ bestaat de ambitie van de regering erin het algemene niveau van de overheidsinvesterings in België op te trekken van 12,0 miljard euro (2,6% van het bbp) in 2019 naar 20,8 miljard euro (4% van het bbp) in 2030. Op korte termijn is het de bedoeling het herstel van de economie te vergemakkelijken en op langere termijn is het de bedoeling het groeipotentieel van de economie te versterken. Overeenkomstig de Europese

⁹⁶ Parl. St. Kamer DOC 55 1610/016.

aanbevelingen is de regering van plan dergelijke investeringen te doen in de domeinen van het digitale concurrentievermogen, de energietransitie en de mobiliteit.

De voorliggende ontwerpbegroting omvat diverse initiatieven in die zin.

In sectie 06 van de algemene uitgavenbegroting (programma 06.41.1) is een organiek fonds ingevoegd dat zal worden gefinancierd met middelen die de Europese Unie toekent voor investeringsprojecten. De wettelijke bepaling 2.06.10 van de algemene uitgavenbegroting machtigt de regering om in 2021 voor 1 miljard euro aan vastleggingen op dat fonds uit te voeren en voor 200 miljoen euro aan vereffeningen, zelfs bij ontstentenis van beschikbare middelen. Dit is mogelijk door gebruik te maken van de begrotingstechnieken van een debettoestand in vastlegging en vereffening. De FOD BOSA heeft overigens verklaard dat er nog geen plan is voor de verdeling van de middelen van dat fonds.

De moeilijkheid om thans te bepalen welk deel van de Europese ontvangsten aan België en meer specifiek aan de federale overheid zal toekomen, verantwoordt het gebruik van die afwijkingstechniek. De verdeling van de verwachte sommen moet immers nog, uiterlijk op 30 april 2021, het voorwerp uitmaken van een dubbel akkoord, eerst tussen de betrokken Belgische overheden en vervolgens tussen de Europese autoriteiten. De programmawet in voorbereiding bepaalt dat de ontvangsten die aan de federale overheid worden gestort, op termijn aan dat organieke fonds zullen worden toegewezen. Die toewijzing van ontvangsten zal het overigens mogelijk maken beter te controleren of die bedragen effectief worden gebruikt voor door de Europese Unie geselecteerde investeringsprojecten.

De promotie van privé-investeringen zal zich voornamelijk concretiseren door de oprichting binnen de FPIM van een transformatiefonds. Dit fonds heeft als doel cruciale ondernemingen te steunen of te verankeren, hun solvabiliteit te versterken en hen te helpen heroriënteren in functie van langetermijnuitdagingen. Het fonds zou ook openstaan voor privé-investeerders die rendementsperspectieven zouden genieten tegen marktvoorwaarden. Daartoe heeft de regering voorzien in een krediet van 500 miljoen euro in 2021 en 250 miljoen euro in 2022. Die uitgaven zijn niet recurrent en zouden bovendien geen invloed mogen hebben op het vorderingensaldo van de Staat, onder voorbehoud van een eventueel onderzoek door het Instituut voor de Nationale Rekeningen en een bevestiging nadien door de Europese autoriteiten.

Bovendien mogen de departementen bij een volgende begrotingscontrole de opgelegde begrotingsinspanning inzake personeel en werking niet vervangen door een daling van de investeringskredieten.

2 Primaire uitgaven en intrestlasten (functionele benadering)

2.1 Algemeen overzicht van de uitgavenkredieten

De uitgaven van de federale overheid worden hierna voorgesteld volgens een functionele groepering die een onderscheid maakt tussen de taken die de overheidsdiensten vervullen naargelang hun finaliteit. Er werden drie belangrijke functies of cellen geïdentificeerd. De Belgische financiering van de Europese Unie en het beheer van de schuld worden bovendien apart weergegeven. Binnen elke cel zijn de kredieten verdeeld op basis van de ESR-code.

De aflossing en terugbetaling van de overheidsschuld buiten beschouwing gelaten, bedragen de vastleggings- en de vereffeningskredieten in het ontwerp van algemene uitgavenbegroting

2021 respectievelijk 84,4 miljard euro (-5,7% in vergelijking met de voorlopige kredieten die in 2020 werden goedgekeurd) en 83,3 miljard euro (-7,2% in vergelijking met diezelfde kredieten).

De primaire uitgaven in 2021 worden geraamd op 65,1 miljard euro (-7,3%) aan vastleggingskredieten en 64,1 miljard euro (-9,2%) aan vereffeningskredieten. De intrestlasten worden geraamd op 7,3 miljard euro, wat neerkomt op een daling met 8,5% in vergelijking met 2020.

De kredieten die zijn ingeschreven bij de Autoriteitscel en bij de Sociale Cel, bedragen samen 57,7 miljard euro aan vereffeningskredieten en vertegenwoordigen 90% van de primaire uitgaven van de federale overheid.

Tabel – Primaire uitgaven en interestlasten volgens de functionele benadering (in duizend euro)

Functionele weergave	Goedgekeurde voorlopige vastleggings-kredieten 2020	Vastleggings-kredieten initieel 2021	Vershil (%)	Goedgekeurde voorlopige vereffenings-kredieten 2020	Vereffenings-kredieten 2021	Vershil (%)
Autoiteitscel	26.837.927	30.048.034	12,00%	27.056.021	29.027.321	7,30%
1 Personeel (ESR-code 1f)	5.793.152	5.752.161	-0,70%	5.797.062	5.751.598	-0,80%
2 Werking (ESR-code 12)	2.102.826	2.167.083	4,00%	2.095.845	2.163.348	3,20%
3 Investerings (ESR-code 7)	880.636	1.241.131	40,90%	789.431	1.279.080	62,00%
4 Dotaties en subsidies (ESR-codes 3, 4, 5 en 6)	17.745.267	19.073.093	7,50%	18.111.885	18.873.417	4,20%
5 Interestlasten (ESR-code 2)	31809	27.057	-14,90%	31809	27.057	-14,90%
6 Kredietverleningen en deelnemingen (ESR-codes 8)	252.473	724.239	186,90%	206.019	682.127	231,10%
7 Niet-uitgesplitste uitgaven (ESR-code 0)	12.764	1023.270	+++	4.970	230.694	+++
8 Uitgaven rijksschuld (ESR-code 9)	19.000	20.000	5,30%	19.000	20.000	5,30%
Sociale Cel	34.474.574	28.654.342	-16,90%	34.479.139	28.654.530	-16,90%
1 Personeel (ESR-code 1f)	190.593	193.090	1,30%	190.519	193.088	1,30%
2 Werking (ESR-code 12)	108.601	109.369	0,70%	108.934	110.054	1,00%
3 Investerings (ESR-code 7)	4.308	3.407	-20,90%	4.414	3.646	-17,40%
4 Dotaties en subsidies (ESR-codes 3, 4, 5 en 6)	33.727.449	27.942.353	-17,20%	33.731.813	27.941.783	-17,20%
6 Kredietverleningen en deelnemingen (ESR-codes 8)	5	5	0,00%	5	5	0,00%
7 Niet-uitgesplitste uitgaven (ESR-code 0)	443.618	406.118	-8,50%	443.454	405.954	-8,50%
Economische Cel	4.619.844	4.722.390	2,20%	4.681.665	4.751.720	1,50%
1 Personeel (ESR-code 1f)	207.759	199.888	-3,80%	207.762	199.891	-3,80%
2 Werking (ESR-code 12)	105.368	105.099	-0,30%	101.829	109.164	7,20%
3 Investerings (ESR-code 7)	6.353	4.665	-26,60%	45.637	10.427	-77,20%
4 Dotaties en subsidies (ESR-codes 3, 4, 5 en 6)	4.245.345	4.357.719	2,60%	4.271.418	4.377.199	2,50%
5 Interestlasten (ESR-code 2)	25.510	24.335	-4,60%	25.510	24.335	-4,60%
6 Kredietverleningen en deelnemingen (ESR-codes 8)	318	318	0,00%	318	318	0,00%
7 Niet-uitgesplitste uitgaven (ESR-code 0)	8	8	0,00%	8	8	0,00%
8 Uitgaven rijksschuld (ESR-code 9)	29.183	30.358	4,00%	29.183	30.358	4,00%
Provisies	4.310.289	1.694.190	-60,70%	4.361.164	1.637.212	-62,50%
Interdepartementale provisie	4.300.531	437.340	-89,80%	4.294.553	380.362	-91,10%
Provisie COVID-19	0	906.850	n.v.t.	0	906.850	n.v.t.
Provisie infrastructuur	0	350.000	n.v.t.	0	350.000	n.v.t.
Provisie voor de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme	9.758	0	-100,00%	66.611	0	-100,00%
Totale primaire uitgaven	70.242.634	65.118.956	-7,30%	70.577.989	64.070.783	-9,20%
Financiering van de Europese Unie	4.021.779	4.377.300	8,80%	4.021.779	4.377.300	8,80%
Beheer van de rijksschuld	15.182.204	14.879.768	-2,00%	15.182.204	14.879.768	-2,00%
Werking	24.119	35.367	46,60%	24.119	35.367	46,60%
Dotaties en subsidies	4.354	5.671	30,20%	4.354	5.671	30,20%
Toekenning van kredieten en deelnemingen	7.199.623	7.559.581	5,00%	7.199.623	7.559.581	5,00%
Interestlasten van de rijksschuld	7.954.108	7.279.149	-8,50%	7.954.108	7.279.149	-8,50%
Uitgaven zonder herfinanciering van de schuld	89.446.617	84.376.024	-5,70%	89.781.972	83.327.851	-7,20%
Herfinanciering van de schuld	21.683.970	18.037.316	-16,80%	21.683.970	18.037.316	-16,80%
Totale uitgaven	111.130.587	102.413.340	-7,80%	111.465.942	101.365.167	-9,10%

Bron: FOD BOSA en Rekenhof

2.2 Autoriteitscel (29 miljard euro aan vereffeningen)

De Autoriteitscel bestaat uit de dotaties (sectie 01), de FOD's Kanselarij van de Eerste Minister (sectie 02), Beleid en Ondersteuning – zonder provisies (sectie 06), Justitie (sectie 12), Binnenlandse Zaken (sectie 13), Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (sectie 14), Financiën – zonder intrestlasten van de rijksschuld (sectie 18), onafhankelijke organen (sectie 07), het ministerie van Landsverdediging (sectie 16), de Federale Politie en Geïntegreerde Werking (sectie 17) en de Regie der Gebouwen (sectie 19).

De middelen waarin in 2021 is voorzien voor die departementen stijgen met 12% aan vastleggingen en met 7% aan vereffeningen. Ze vertegenwoordigen 45,3% van de primaire uitgaven.

Het Rekenhof stelt overigens vast dat rekening houdend met het bedrag ingeschreven in de interdepartementale provisie (nieuwe initiatieven), de middelen van Justitie stijgen. In vergelijking met het voorgaande jaar stijgen die middelen in 2021 met 124,8 miljoen euro aan vastleggingen en met 122,2 miljoen euro aan vereffeningen. Die bijkomende middelen zouden nadien nog blijven toenemen tot ze 250 miljoen euro bereiken tegen 2024. Daar zou nog 50 miljoen euro extra kunnen bijkomen bij de toekomstige verdeling van het nieuwe investeringsfonds. De 300 miljoen euro aan bijkomende middelen op jaarbasis, waarvan sprake is in de beleidsverklaring van de minister van Justitie⁹⁷, stemt dus overeen met het bedrag dat zou worden toegekend in 2024.

2.2.1 Dotaties en subsidies (18,9 miljard euro aan vereffeningen)

De kredieten voor dotaties en subsidies van de autoriteitscel stijgen in vergelijking met 2020 met 1,3 miljard euro (+7,5%) aan vastleggingen en met 762 miljoen euro (+4,2%) aan vereffeningen.

De stijging van de vastleggingskredieten is vooral te verklaren door de stijging van de kredieten die zijn ingeschreven in sectie 01, met toepassing van de bijzondere financieringswet (+1 miljard euro), van de subsidies aan partnerorganisaties (+333,8 miljoen euro) en van de bijdrage aan internationale humanitaire organisaties (+116 miljoen euro) inzake ontwikkelingssamenwerking. De stijging van de vereffeningkredieten vloeit grotendeels voort uit de toepassing van de bijzondere financieringswet (+1 miljard euro).

Financiering van de gewesten en gemeenschappen

De financiering van de gedefedereerde entiteiten werd beïnvloed door de gezondheidscrisis, die heeft geleid tot een aanzienlijke vermindering van de middelen die naar die entiteiten werden overgedragen in 2020. Op basis van de gegevens in de economische begroting van het FPB van 5 juni 2020 en 6 februari 2020 werden die middelen in juni 2020 op 55,7 miljard euro geraamd tegenover 59,7 miljard euro in februari van datzelfde jaar.

Volgens de berekeningen op basis van de parameters van de economische begroting van het FPB van 10 september 2020 bedragen de middelen die de Staat voor 2021 moet storten, 60,6 miljard euro. Die middelen worden, naargelang het geval, toegekend via derdenrekeningen (3,3 miljard euro), toewijzingsfondsen (42,9 miljard euro) of begrotingskredieten (14,4

⁹⁷ Parl. St. Kamer DOC 55 1610/015, p. 5.

miljard euro). Deze laatste worden voornamelijk ingeschreven in sectie 01 – Dotaties van de algemene uitgavenbegroting (13,7 miljard euro).

De zesde staatshervorming voerde verschillende mechanismen in om de gedefedereerde entiteiten te laten bijdragen aan de kosten van de vergrijzing en de sanering van de overheidsfinanciën. In dat kader zijn bepaalde dotaties slechts gedeeltelijk gekoppeld aan de evolutie van het bbp, en met name, naargelang het geval, 55% of 65% van die evolutie. De bijzondere financieringswet bepaalt echter dat die beperking niet van toepassing is op het gedeelte van het groeipercentage van het bbp boven 2,25%. Op die manier kunnen de entiteiten bij een sterke economische groei van een groter deel van de welvaartsevolutie genieten.

De bijzondere financieringswet voorziet niet in een specifieke aanpassing bij uitzonderlijke schommelingen van het bbp, zoals in 2020 en 2021 worden verwacht. Meer bepaald voorziet ze niet in bijzondere regels als:

- 1° de evolutie van het bbp negatief is. Bijgevolg heeft de FOD Financiën overeenkomstig de wet, voor het bepalen van de dotaties aan de gedefedereerde entiteiten, het in 2020 verwachte percentage van de vermindering van het bbp toegepast ten belope van 55% of 65%;
- 2° de positieve evolutie van het bbp het gevolg is van een inhaaleffect van de economie na een in de tijd beperkte hevige conjunctuurschok en niet van een normale toename van de algemene welvaart. Bijgevolg heeft de FOD Financiën overeenkomstig de wet het volledige deel van de groei van het bbp boven 2,25% gebruikt als aanpassingsparameter 2021.

Andere dotaties

In tegenstelling tot de middelen die aan de gemeenschappen en de gewesten worden gestort, verminderen de vereffeningskredieten in 2021 voor de Federale Politie (-137,3 miljoen euro), voor de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (-49,2 miljoen euro) en voor de FOD Binnenlandse Zaken (-32,7 miljoen euro).

De vermindering voor de Federale Politie (931,8 miljoen euro in 2021, -12,8%) is te verklaren door het feit dat de middelen voor de financiering van de pensioenregeling (NAVAP) niet werden ingeschreven (-97 miljoen euro) en door het terugschroeven van de financiële hulp van de Staat inzake verkeersveiligheid (-36,8 miljoen euro). Die materie werd geregionaliseerd.

De FOD Binnenlandse Zaken beschikt in 2021 overigens over 1,2 miljard euro voor de financiering van de dotaties en subsidies (-1,9% aan vastleggingen en -2,6% aan vereffeningen). Die middelen zijn vooral bestemd voor de financiering van Fedasil (426,8 miljoen euro), van de deelstaatentiteiten (Brussel Mobiliteit, dode hand en taalpremies: 395,4 miljoen euro) en van de hulpverleningszones en brandweerdiensten (174,8 miljoen euro).

2.2.2 Personeelsuitgaven (5,8 miljard euro)

De verwachte personeelsuitgaven dalen met 0,8% in vergelijking met 2020. De daling doet zich voor bij alle departementen van de Autoriteitscel, behalve bij de FOD Justitie (1,4 miljard euro, +1,5%). De daling is het grootst bij het ministerie van Landsverdediging (1,5 miljard

euro, -0,8%), bij de FOD Financiën (1,3 miljard euro, -1,4%) en bij de Federale Politie (927,4 miljoen euro, -2,7%).

2.2.3 Andere uitgaven

De werkingskredieten van de Autoriteitscel (2,2 miljard euro) stijgen met 4,0% (aan vastleggingen) en met 3,2% (aan vereffeningen) in vergelijking met 2020. Die evolutie is niet homogeen. Ze situeert zich vooral bij het ministerie van Landsverdediging (+11,9% en +10,4%) en bij de Federale Politie (+6,1% en +4,8%). De werkingskredieten van de FOD Justitie (-3,8% en -3,6%) en die van de FOD Financiën (-2,2% en -2%) dalen daarentegen.

De investeringskredieten van de Autoriteitscel bedragen 1,3 miljard euro in 2021. Dat is een sterke stijging in vergelijking met 2020 (+40,9% aan vastleggingen en +62% aan vereffeningen). Die stijging is vooral te verklaren door het optrekken van de militaire investeringen waarvoor de vastleggingskredieten (+56,9%) en de vereffeningkredieten (+68,7%) in 2021 op 1,1 miljard euro werden gebracht. Voor de vereffeningen is de stijging meer bepaald het gevolg van versnelde betalingen (in vergelijking met de initiële planning) in samenhang met de aankoop van het hoofdmaterieel van de Strategische Visie. De stijging van de vastleggingskredieten is te verklaren door het uitvoeren van infrastructuurwerken.

Tot slot is de stijging van de kredieten voor deelnemingen te verklaren door de oprichting van het Transformatiefonds binnen de FPIM (+500 miljoen euro), die al ter sprake kwam.

2.3 Sociale Cel (28,7 miljard euro aan vereffeningen)

De Sociale Cel omvat de FOD's Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (sectie 23), Sociale Zekerheid (sectie 24) en Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (sectie 25), alsook de POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie (sectie 44).

De voor die diensten gevraagde kredieten vertegenwoordigen 37,7% van de primaire uitgaven van de Staat. Het merendeel ervan (25,8 miljard euro) situeert zich bij de FOD Sociale Zekerheid en heeft betrekking op uitgaven voor overdrachten naar de sociale zekerheid of naar andere sectoren van de economie. Ze zijn meer specifiek bedoeld voor de financiering van de pensioenen van de overheidssector (11,3 miljard euro), de evenwichtsdotatie van de sociale zekerheid (7,5 miljard euro), de uitkeringen aan gehandicapten (2 miljard euro) en de pensioenen van het NMBS-personeel (1,1 miljard euro). In sectie 24 is ook een bedrag van 353,8 miljoen euro ingeschreven voor de financiering van het Maribelfonds.

2.4 Economische Cel (4,7 miljard euro aan vereffeningen)

De Economische Cel omvat de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie (sectie 32), de FOD Mobiliteit en Vervoer – zonder aflossing en intrestlasten van de rijksschuld (sectie 33) en de POD Wetenschapsbeleid (sectie 46).

De kredieten die in 2021 zijn ingeschreven voor die drie departementen vertegenwoordigen 7,4% van de primaire uitgaven. In vergelijking met 2020 stijgen die kredieten met 2,2% aan vastleggingen en met 1,5% aan vereffeningen. Ze bestaan voornamelijk uit uitgaven voor dotaties en voor subsidies (4,4 miljard euro).

Die dotaties en subsidies stijgen in 2021 gemiddeld met 2,6% aan vastleggingen en met 2,5% aan vereffeningen. De stijgingen doen zich vooral voor bij:

- de NMBS en Infrabel: 3,2 miljard euro waarvan 1,7 miljard euro (-282 miljoen euro, -14,4%) voor de NMBS en 1,5 miljard euro (+365,5 miljoen euro, +31,5%) voor Infrabel;
- onderzoek en ontwikkeling (400,2 miljoen euro, waarvan 254,7 miljoen euro voor het Europees Ruimtevaart Agentschap);
- de concessies voor de bezorging van kranten en tijdschriften (175,7 miljoen euro);
- de betoelaging van externe organismen inzake energie (164,9 miljoen euro);
- de uitvoering van het beheerscontract met bpost (100,9 miljoen euro).

2.5 Interdepartementale provisies (2,7 miljard euro aan vastleggingen, 1,8 miljard euro aan vereffeningen)

In programma 06.90.1 van de algemene uitgavenbegroting zijn drie interdepartementale provisies ingeschreven.

De algemene interdepartementale provisie (437,3 miljoen euro aan vastleggingen en 380,4 miljoen euro aan vereffeningen) daalt met 3,9 miljard euro in vergelijking met 2020. Het uitzonderlijk hoge bedrag in 2020 was een gevolg van de beslissing van de regering om in die provisie de middelen in te schrijven die bedoeld waren voor de bestrijding van het coronavirus. Vanaf 2021 worden die middelen ingeschreven in een specifieke provisie. Volgens de algemene toelichting zijn de middelen van de algemene interdepartementale provisie voornamelijk bedoeld voor "Gerechtskosten en diversen" (131,6 miljoen euro) en voor Fedasil (80 miljoen euro). Er is ook voorzien in 58,0 miljoen euro voor de indexering en in 42,7 miljoen euro voor de welvaartsenveloppe. Die verdeling is echter louter indicatief en is geenszins bindend voor de regering.

In de tweede provisie, bedoeld voor de strijd tegen het coronavirus, zijn in 2021 voor 906,9 miljoen euro aan middelen ingeschreven. Hiervan vloeit 406,9 miljoen euro naar de geneeskundige verzorging. De resterende 500 miljoen euro zullen enkel worden aangewend bij een eventuele verlenging of aanpassing van de voorlopige steunmaatregelen die werden genomen in het raam van de coronacrisis.

De derde provisie omvat een globaal bedrag van 350 miljoen euro voor nieuwe initiatieven in het raam van het regeerakkoord, namelijk 125 miljoen euro voor de versterking van Justitie, 88 miljoen euro voor sociale maatregelen (sociaal tarief voor elektriciteit), 50 miljoen euro voor de versterking van de Federale Politie, 25 miljoen euro voor de hulpverleningszones en brandweer van Brussel-Hoofdstad, 50 miljoen euro voor het opvang- en migratiebeleid en 12 miljoen euro voor het klimaatplan.

Naast die drie provisies zijn er nog twee andere ingeschreven in sectie 06. De eerste is bedoeld voor investeringsprojecten en is ingeschreven in het programma 06.41.1 voor één miljard euro aan vastleggingen en 200 miljoen euro aan vereffeningen. Het Rekenhof verwijst naar zijn commentaar in het voorgaande punt 1.2. De tweede is ingeschreven in programma 06.40.2 en is bedoeld om de diversiteit en de gelijke kansen te promoten (154 miljoen euro).

Het Rekenhof herinnert eraan dat het gebruik van interdepartementale provisies verhindert een correct beeld te krijgen van de middelen waarin is voorzien om het beleid uit te voeren

en derhalve afbreuk doet aan de transparantie van de begroting. Om het principe van de begrotingsspecialiteit te respecteren beveelt het Rekenhof aan er enkel gebruik van te maken wanneer de bestemming van het krediet onvoldoende duidelijk is op het moment dat de begroting wordt ingediend. Het Rekenhof stelt vast dat die voorwaarde in casu niet afdoende is vervuld. Zo steunt een deel van de middelen die werden ingeschreven in de provisie voor de bestrijding van het coronavirus (406,9 miljoen euro) op een gedetailleerde evaluatie, per prestatie, van de impact van het coronavirus op de uitgaven voor geneeskundige verzorging. Ook de meeste middelen in de provisie voor nieuwe initiatieven zijn geïdentificeerd per begunstigde FOD en hadden dus rechtstreeks kunnen worden ingeschreven in de begrotingssecties van de betrokken diensten.

2.6 Financiering van de Europese Unie (7,7 miljard euro)

In 2021 bedraagt de participatie van België in de financiering van de Europese Unie 7,7 miljard euro. Een deel daarvan is ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting (sectie 52) op basis van een percentage van het bruto nationaal inkomen (bni). In 2021 gaat het om 4,4 miljard euro (+ 355,5 miljoen euro en +8,8% in vergelijking met 2020).

2.7 Beheer van de schuld (14,9 miljard euro)

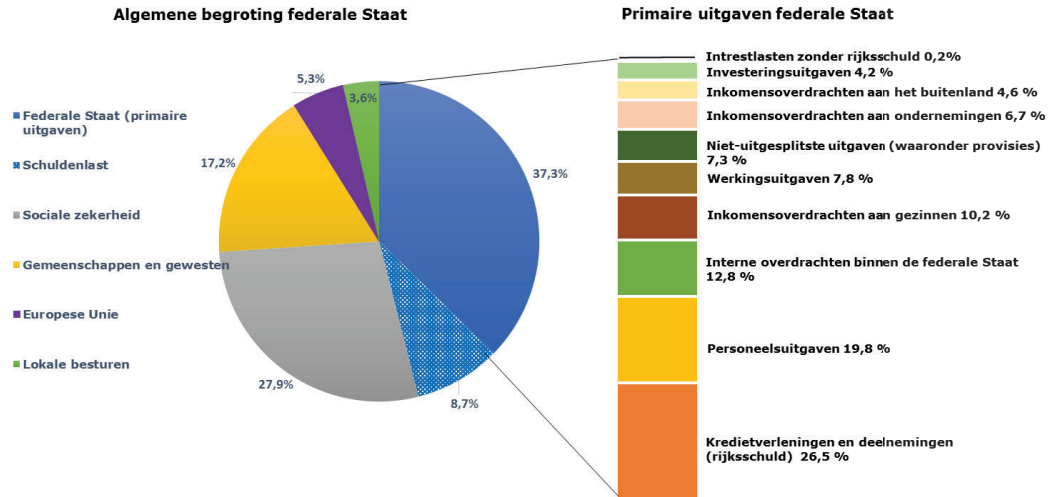
Deze kredieten, die zijn ingeschreven in sectie 51, omvatten intrestlasten (7,3 miljard euro), kredietverleningen en deelnemingen (7,6 miljard euro) alsook werkingsuitgaven en subsidies (41 miljoen euro).

De uitgavenkredieten die als kredietverleningen en deelnemingen worden gekwalificeerd, hebben voornamelijk betrekking op de terugkoop van effecten van de middellange- en langetermijnschuld (6,2 miljard euro) en op de herfinanciering van leningen van Apetra en Infrabel (616,4 miljoen euro). Die kredieten hebben geen impact op het vorderingensaldo.

3 Verdeling van de algemene uitgavenbegroting voor het jaar 2021

De vereffeningskredieten in de algemene uitgavenbegroting voor het jaar 2021 bedragen 83,3 miljard euro. Een groot deel ervan is bestemd voor de financiering van andere overheden dan de Staat, namelijk de sociale zekerheid (23,2 miljard euro, 27,9% van de kredieten), de gemeenschappen en de gewesten (14,3 miljard euro, 17,2%), de Europese Unie (4,4 miljard euro, 5,3%) en de lokale overheden (3 miljard euro, 3,6%).

Grafiek – Algemene uitgavenbegroting en primaire uitgaven van de federale Staat



Na aftrek van de intrestlasten (7,3 miljard euro, 8,7%) bedragen de primaire uitgaven van de federale overheid 31 miljard euro. Dat is 37,3% van de middelen die in de begroting zijn ingeschreven.

Die 31 miljard euro vloeien deels naar uitgaven voor overdrachten aan de gezinnen (3,2 miljard euro), aan de ondernemingen (2,1 miljard euro) of aan het buitenland (1,4 miljard euro), terwijl 8,2 miljard euro wordt benut voor kredietverleningen en deelnemingen.

De overheid beschikt dus over 16,2 miljard euro (19,4% van alle kredieten die in de algemene uitgavenbegroting zijn ingeschreven) om zijn personeelsuitgaven (6,1 miljard euro), werkingsuitgaven (2,4 miljard euro), investeringsuitgaven (1,3 miljard euro) en overdrachten naar instellingen die onder de federale overheid ressorteren (4 miljard euro) te dekken en om diverse of onbepaalde uitgaven te financieren via de interdepartementale provisies.

4 Bijzondere opmerkingen

Het ontwerp van algemene uitgavenbegroting voorziet in kredieten om uitgaven te financieren die verband houden met de internationale verbintenissen die België is aangegaan inzake defensie en ontwikkelings samenwerking.

Ze bevat eveneens kredieten ter uitvoering van het klimaatresponsabiliseringsmechanisme, waarin de bijzondere financieringswet voorziet.

Tot slot dekken de voor de Regie der Gebouwen ingeschreven kredieten (sectie 19) de uitgaven in samenhang met het beheer van de gebouwen die de federale Staat bezit of huurt.

4.1 Internationale verbintenissen

4.1.1 "Defence Investment Pledge" van de NAVO (verbintenis om uitgaven inzake defensie te doen)

De NAVO-top van 4 en 5 september 2014 besliste dat lidstaten die geen 2% van hun bbp aan defensie spenderen, verdere afbouw moeten stoppen (*halt any decline in defence expenditure*) en tegen 2024 naar 2% moeten evolueren.

De strategische visie voor Defensie voor de periode 2016-2030 schuift een lineaire stijging van de defensie-inspanning tot 1,3% van het bbp in 2030 naar voor, waarbij het budgettair traject in 2021 0,94% van het bbp bereikt. Volgens het regeerakkoord zal de regering de strategische visie voortzetten en actualiseren. Ze onderzoekt daarbij hoe de defensie-inspanning tegen 2030 kan worden afgestemd op de Europese niet-nucleaire NAVO-lidstaten.

De initiële ontwerpbegroting 2021 voorziet in sectie 16 in 3.749,9 miljoen euro aan vereffeningskredieten. Daarnaast tellen de rust- en overlevingspensioenen voor de oud-militairen (1.492,8 miljoen euro in 2021) en een aantal defensiegerelateerde uitgaven van andere begrotingssecties⁹⁸ (93,9 miljoen euro) mee als externe defensie-inspanning.

De globale defensie-inspanning bedraagt in 2021 5.336,6 miljoen euro, d.i. 1,14% van het bbp.

Uitgaven nieuw militair materieel (ESR-correcties)

De NAVO-lidstaten moeten minimum 20% van hun defensie-uitgaven investeren in nieuw materieel.

De ontwerpbegroting 2021 voorziet in 1.080,9 miljoen euro voor de vereffening van de investeringen in hoofdmaterieel binnen de strategische visie, het plan dringende investeringen op korte termijn en de investeringsprogramma's voorafgaand aan de strategische visie. Het gedeelte investering hoofdmaterieel volgens de NAVO-definitie⁹⁹ bedraagt 961,8 miljoen euro in 2021, dit is 18% van de totale defensie-inspanning.

Het Rekenhof wijst er op dat de aankoop van legermaterieel volgens ESR pas bij de levering in het vorderingensaldo moet worden opgenomen. Rekening houdend met de in 2021 voorziene leveringen (789,4 miljoen euro) verbetert de globale ESR-correctie voor Defensie het vorderingensaldo met 291,4 miljoen euro¹⁰⁰. Ook de volgende jaren zou het verschil tussen de vereffeningen en de leveringen positieve ESR-correcties opleveren: 804,7 miljoen euro in 2022, 223,1 miljoen euro in 2023 en 364,9 miljoen euro in 2024.

⁹⁸ Sectie 02-FOD Kanselarij (70,5 miljoen euro), sectie 14-FOD Buitenlandse Zaken (15,8 miljoen euro), sectie 01 Dotaties (2,3 miljoen euro), raming provisie schadevergoedingen (1,8 miljoen euro) en sectie 46-POD Wetenschapsbeleid (3,5 miljoen euro).

⁹⁹ Bepaalde dossiers (medisch materieel, ontsmettingsstations, parachutagematerieel, kredieten voor EVB-maatregelen...) beantwoorden niet aan de NAVO-definitie inzake hoofdmaterieel. Anderzijds voldoet bv. de bijdrage voor AWACS (kapitaaloverdracht in programma 16.50.4-internationale bijdragen) wel aan de NAVO-definitie.

¹⁰⁰ Dit cijfer wijkt af van de ESR-correctie opgenomen in de Algemene toelichting (p. 33). Zie tevens Deel I – Punt 4 van dit rapport.

Uitgaven voor defensieonderzoek en -technologie

In het kader van de permanente gestructureerde samenwerking op het gebied van defensie en veiligheid (PESCO) moet België het aandeel van de uitgaven voor defensieonderzoek en -technologie tot 2% van de defensie-inspanning verhogen¹⁰¹.

Naast de kredieten van programma 16.50.7-wetenschappelijk onderzoek (8,7 miljoen euro) wordt in 2021 eveneens een deel van de uitgaven van de POD Wetenschapsbeleid (3,5 miljoen euro) ten voordele van het von Karman Instituut en het nieuw federaal onderzoeksschip Belgica in aanmerking genomen.

Voor 2021 zijn de uitgaven voor defensieonderzoek en -technologie goed voor 12,2 miljoen euro; dit is 0,23% van de totale defensie-inspanning (5.336,6 miljoen euro).

4.2 Ontwikkelingssamenwerking

De vereffeningskredieten 2021 voor ontwikkelingssamenwerking¹⁰² bedragen 1.234,9 miljoen euro¹⁰³ en zijn daarmee quasi ongewijzigd tegenover de vorige jaren. Ook in de meerjarenraming blijven de kredieten op hetzelfde niveau¹⁰⁴. Deze houden nog geen rekening met het plan van de regering om de kredieten te laten groeien om tegen 2030 de norm van 0,7% van het bruto nationaal inkomen (bni) voor ontwikkelingssamenwerking te behalen¹⁰⁵.

4.3 Klimaatresponsabiliseringsmechanisme

Fonds bestemd voor de klimaatresponsabilisering¹⁰⁶

Artikel 65quater van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten (BFW) voorziet in een klimaatresponsabiliseringsmechanisme en legt de principes ervan vast. Zo wordt er voor elk gewest een meerjarig traject vastgelegd met doelstellingen om de uitstoot terug te dringen van broeikasgassen in de gebouwen uit de residentiële en tertiaire sector. Als een gewest zijn doelstelling overschrijdt, krijgt het een financiële bonus van de federale overheid. Als een gewest die niet haalt, wordt een financiële malus ten laste gelegd. Om de bonimaliregeling financieel te beheren is met de wet van 6 januari 2014 het begrotingsfonds "Klimaatresponsabiliseringsmechanisme" opgericht (programma 25.55.9). De ontvangsten van dit fonds bestaan uit het federale deel (9,05%) van de opbrengsten die komen uit het veilen van de emissierechten en uit de mali die de gewesten moeten betalen indien ze hun doelstellingen niet halen.

Het Rekenhof merkt op dat de uitstootcijfers van de voorbije jaren nog niet zijn vastgelegd bij koninklijk besluit. Hierdoor is het klimaatresponsabiliseringsmechanisme nog niet

¹⁰¹ Besluit 2017/2315 van de Raad van 11 december 2017 tot instelling van de permanent gestructureerde samenwerking en tot opstelling van de lijst van deelnemende lidstaten.

¹⁰² Organisatieafdeling 14.54.

¹⁰³ Tegenover 1.235,6 miljoen euro (voorlopige kredieten) in 2020 en 1.226,7 miljoen euro in 2019 en 2018.

¹⁰⁴ De meerjarenraming houdt rekening met een krediet van eveneens 1.235,6 miljoen euro in 2024.

¹⁰⁵ De solidariteitsnota becijfert de ontwikkelingssamenwerking 2021 op 0,41% van het bni.

¹⁰⁶ Cf. eveneens Deel II – Hoofdstuk I – Punt (Niet-fiscale ontvangsten).

operationeel. Dit verklaart het relatief hoge saldo van het fonds dat voor 2020 wordt geraamd op 121,7 miljoen euro.

Het huidige begrotingsontwerp voorziet in 30,3 miljoen euro aan te betalen boni (programma 25.55.9). Dit bedrag houdt geen rekening met de nog te betalen boni van de voorgaande jaren (2017-2020). De FOD VVVL raamt die op 20 miljoen euro. De cumulatie van de verschuldigde bedragen belast de toekomstige begroting(en).

4.4 Regie der Gebouwen

De Regie beheert het vastgoed van de federale Staat en ontvangt hiervoor 747,3 miljoen euro aan dotaties die zijn ingeschreven in de secties 01 (activiteitenprogramma 01.30.65) en 19 van de algemene uitgavenbegroting. Deze bestaan uit inkomens- en kapitaaloverdrachten die respectievelijk de lopende uitgaven en investeringsuitgaven van de Regie financieren.

Het Rekenhof heeft de berekening en het gebruik van de overdrachten nagegaan op basis van de eigen begroting van de Regie, waarvan de begrotingstabellen zijn opgenomen in Deel II van het wetsontwerp.

4.4.1 Kapitaaloverdrachten

Dotatie voor investeringen en buitengewoon onderhoud (basisallocatie 19.55.21.614103)

De dotatie voor de uitgaven van de investeringsprojecten bedraagt 97,6 miljoen euro. De Regie mag deze investeringen bijkomend financieren met de opbrengsten uit de verkoop van vastgoed en met een subsidie van de Nationale Loterij (hierna eigen middelen). Voor 2021 raamt de Regie deze opbrengsten op respectievelijk 23 miljoen euro en 2,3 miljoen euro.

Het Rekenhof merkt op dat de financiële middelen (122,9 miljoen euro) mogelijk onvoldoende zijn om de investeringsuitgaven voor 2021 te financieren.

Zo keurde de bevoegde minister op 7 september 2020 het meerjareninvesteringsplan van de Regie goed. Voor een volledige financiering van de vereffeningskredieten van de geplande investeringsprojecten in de periode 2021-2023 zijn er 183,2 miljoen euro bijkomende middelen nodig, waarvan 5,2 miljoen euro in 2021, 60,4 miljoen euro in 2022 en 117,6 miljoen euro in 2023. Het huidige ontwerp van begroting laat niet toe na te gaan hoe de Regie dit tekort zal financieren.

Dotatie eerste inrichtingswerken (basisallocatie 19.55.22.614101)

Met deze dotatie betaalt de Regie de eerste inrichtingswerken in gehuurde gebouwen. Omdat door de nieuwe arbeidsvormen veel kantoorgebouwen aangepast moeten worden, ligt de toegekende dotatie in 2021 (16,9 miljoen euro) dubbel zo hoog als in 2020 (8,2 miljoen euro). Deze kredietstijging zal niet volstaan om alle werken te betalen. Volgens de verantwoordingsnota en de bijkomende informatie die het Rekenhof ontving bedraagt de komende vijf begrotingsjaren het tekort aan vereffeningskredieten voor deze werken en aankopen¹⁰⁷ meer dan 112,2 miljoen euro, waarvan 19,3 miljoen euro in 2021.

¹⁰⁷ In de begroting van de Regie op de uitgavenartikelen 72.00.00/112 en 74.22.00/101.

4.4.2 Inkomensoverdrachten

Dotatie huurgelden (basisallocatie 19.55.22.414001)

De Regie raamt de uitgaven voor de huurgelden en de bijhorende lasten op 470,1 miljoen euro. De regering besliste om 0,89% te besparen op de huurdotatie waardoor deze dotatie daalde tot 465,9 miljoen euro zodat bij constant beleid de kredieten mogelijk te laag geraamd zijn.

Dotatie eigen werking (basisallocatie 19.55.22.414002)

Met deze dotatie (88,4 miljoen euro) betaalt de Regie in hoofdzaak de lonen en werkingskosten van haar personeel. De Regie raamt deze uitgaven op 98,3 miljoen euro en gebruikt dus 9,9 miljoen euro aan eigen opbrengsten om alle uitgaven te kunnen betalen.

De personeelsuitgaven bedroegen in 2019 54,7 miljoen euro en zijn voor 2021 geraamd op 69,6 miljoen euro. Zoals al verschillende jaren slaagt de Regie er niet in voldoende personeel aan te trekken en zullen die kredieten mogelijk voor een deel niet benut worden. Het Rekenhof wijst er in dit verband nogmaals op dat er geen regeling bestaat voor de bestemming van het niet gebruikte deel van de dotaties en de mogelijke reserveopbouw¹⁰⁸. Het heeft daarom al meermaals aanbevolen bij koninklijk besluit de financiële regels voor het gebruik van de verschillende dotaties en reserves vast te leggen.

Dotatie voor alternatieve financiering (basisallocatie 19.55.22.414004)

Met deze dotatie (46,0 miljoen euro) betaalt de Regie de kapitaalsaflossingen en intresten van de leningen en de beschikbaarheidsvergoedingen voor de DBFMcontracten¹⁰⁹.

Voor de investeringsprojecten wordt steeds meer een beroep gedaan op de DBFM-contracten¹¹⁰, waardoor de kredietbehoeften voor de beschikbaarheidsvergoedingen stijgen van 27 miljoen euro in 2021 naar 77 miljoen euro in 2023, en ze zullen de latere begrotingen blijven belasten.

Op 6 juni 2020 verleende de ministerraad aan de bevoegde minister toelating de promotieopdracht van werken voor de bouw van een nieuw gerechtshof te Namen te gunnen. Het uitgangspunt van deze opdracht was de ESR-neutraliteit waarbij de Regie gedurende 18 jaar via de huurdotatie (basisallocatie 19.55.22.414001) huurgelden zou betalen. Het INR heeft de opdracht in 2020 echter gekwalificeerd als financiële leasing waardoor de Regie bij de oplevering het gebouw moet activeren en de betalingen aan de opdrachtnemer intrestbetalingen en kapitaalaflossingen vormen. Hierdoor zal het ESR-resultaat van de Regie in 2023 dalen met 93,6 miljoen euro. De FOD BOSA zal op basis van de vordering der

¹⁰⁸ Rekenhof, 176e Boek – deel III: Algemene rekening 2018 van het algemeen bestuur van de federale Staat, oktober 2019, p. 61-64, www.rekenhof.be;

Rekenhof, 177e Boek – deel I: Opmerkingen over de rekeningen 2019 van de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie, de administratieve openbare instellingen en de gelijkgestelde instellingen, juli 2020, p. 79, www.rekenhof.be.

¹⁰⁹ Design Building Finance Maintenance.

¹¹⁰ O.m. bij de beslissingen van de ministerraad van 18 april 2008 en 18 november 2016 tot goedkeuring van de Masterplannen I, II, en III voor een betere infrastructuur voor een detentie in humane omstandigheden.

werken de nodige ESR-correcties aanbrengen bij het berekenen van het vorderingensaldo. Deze zijn voor 2021 geraamd op 23,4 miljoen euro.

HOOFDSTUK II

Uitgaven van de sociale zekerheid

1 Algemene evolutie van de uitgaven

Voor 2021 worden de geconsolideerde uitgaven van de sociale zekerheid (RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, RIZIV-Geneeskundige Verzorging, de stelsels buiten het globaal beheer en het stelsel van de overheidspensioenen) geraamd op 115.109,8 miljoen euro. Daarvan wordt 103.339,3 miljoen euro (89,77%) besteed aan de betaling van de prestaties van de sociale zekerheid en de terugbetaling van de uitgaven voor gezondheidszorgen en 362,4 miljoen euro (0,31%) aan de aanpassing van de uitkeringen aan de welvaart (welvaartsenveloppe)¹¹¹.

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

Omschrijving	Uitgaven 2019	Verwachte uitgaven 2020	2020-2019 (%)	Geraamde uitgaven 2021	2021-2020 (%)
Prestaties	91.455,6	104.437,7	14,19	103.339,3	-1,05
Pensioenen	48.037,9	50.361,1	4,84	53.223,1	5,68
Geneeskundige verzorging	26.438,3	29.017,9	9,76	30.485,4	5,06
Arbeidsongeschiktheid	9.347,9	10.278,5	9,96	10.639,7	3,51
Werkloosheid	6.565,5	10.823,3	64,85	7.838,2	-27,58
Overbruggingsrecht zelfstandigen	4,7	2.797,3	59.417,02	7,6	-99,73
Andere prestaties	1.061,3	1.159,6	9,26	1.145,3	-1,23
Welvaartsenveloppe 2021 – nog te verdelen ⁽¹⁾	0,0	0,0		362,4	
Beheers- en betalingskosten	2.243,4	2.457,5	9,54	2.388,7	-2,80
Andere uitgaven	8.622,1	8.628,2	0,07	9.019,4	4,53
Totaal	102.321,1	115.523,4	12,90	115.109,8	-0,36

(1) Gedeelte van de welvaartsenveloppe voor de RSZ-Globaal Beheer (318,4 miljoen euro) en het RSVZ-Globaal Beheer (44 miljoen euro). Het bedrag voor de bijstandsregelingen (43,1 miljoen euro) zal worden gefinancierd vanuit de interdepartementale provisie (waar daarvoor 42,7 miljoen euro is ingeschreven).

Bron: FOD Sociale Zekerheid (juli 2020) en Algemene Toelichting 2021

¹¹¹ Op 23 november 2020 was de verdeling van dit bedrag over de verschillende uitkeringen nog niet gekend.

De uitgaven voor prestaties geven aanleiding tot de volgende commentaren.

De uitgavenramingen inzake pensioenen voor werknemers (31,2 miljard euro) stijgen met 1.962 miljoen euro (+6,7%) in vergelijking met de voor 2020 verwachte uitgaven. Deze stijging met 6,7% tussen 2020 en 2021 is vooral (ten belope van 5,04%) toe te schrijven aan de volume-effecten.

Het Rekenhof heeft geen informatie ontvangen die de verwachte evolutie onderbouwt, zowel wat de stijging van het gemiddeld bedrag van de prestaties (zonder indexaanpassing en zonder welvaartsmaatregelen) betreft als wat de stijging van het aantal gepensioneerden betreft. De ramingen houden daarenboven geen rekening met de weerslag van de nieuwe maatregelen die in 2021 van kracht zullen worden.

De uitgaven voor de prestaties inzake overheidspensioenen stijgen met 513 miljoen euro (+3%) tot 17,5 miljard euro. Die stijging is ook voornamelijk toe te schrijven aan de volume-effecten. Het Rekenhof merkt op dat de ramingen zijn gebaseerd op gegevens in verband met de populatie gepensioneerden die dateren van de periode van januari tot maart 2020.

Het RSVZ raamt de uitgaven voor sociale prestaties op 4,9 miljard euro. Ze dalen met 2,3 miljard euro (of 20,5%) in vergelijking met de uitgaven die het monitoringcomité in oktober 2020 had geraamd voor 2020. De uitgaven in verband met het overbruggingsrecht worden voor 2021 geraamd op 7,6 miljoen euro (2,8 miljard euro voor 2020).

De stijging van de uitgaven voor de terugbetaling van verstrekkingen voor geneeskundige verzorging met 2.579,6 miljoen euro (9,76%) in 2020 wordt verklaard door de stijging van de begrotingsdoelstelling (27.975,9 miljoen euro) met 5,82% tegenover 2019 en door de impact van de COVID-19-crisis (geraamde uitgaven 2020: 1.047 miljoen euro). Voor 2021 verklaart de stijging van de begrotingsdoelstelling (+7,50% tegenover 2020) de toename van de uitgaven voor de verstrekkingen van geneeskundige verzorging.

2 Impact van de COVID-19-crisis

2.1 Werkloosheidsuitkeringen

Op 27 oktober 2020 had de RVA de budgettaire weerslag van de gezondheidscrisis op 4,1 miljard euro geraamd voor 2020.

Dat bedrag houdt geen rekening met de weerslag van de maatregelen die de regering later heeft genomen. Die maatregelen worden hieronder uiteengezet, met opgave van de kosten ervan zoals die door de RVA werden geraamd.

- De verdere bevrozing van de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen en het verlengen van de inschakelingsperiode tot 31 december 2020 (83,1 miljoen euro en 30 miljoen euro);
- De verlenging tot 31 maart 2021 van de maatregelen ter ondersteuning van de werknemers uit de cultuursector (12,3 miljoen euro);
- De verlenging tot 31 maart 2021 van de maatregelen ter vereenvoudiging van de procedure voor tijdelijke werkloosheid en de openstelling ervan naar alle werkgevers vanaf 1 oktober 2020 (72,1 miljoen euro);

- De verlenging tot 31 maart 2021 van de steunmaatregelen voor de vitale sectoren. Werklozen met of zonder bedrijfstoeslag mogen in vitale sectoren werken met behoud van 75% van het bedrag van hun uitkeringen (-67.004 euro);
- Nieuwe maatregelen ter ondersteuning van de strategische sectoren: tot 31 maart 2021 mogen werknemers met brugpensioenen, met tijdelijke werkloosheid, met SWT of die hun arbeidsprestaties hebben onderbroken, tijdelijk aan de slag gaan in de zorgsector, in het onderwijs, bij contact tracing met behoud van 75% van het bedrag van hun uitkeringen (-4,3 miljoen euro);
- De toekenning van een aanvullende uitkering voor werknemers die van 1 maart 2020 tot 31 december 2020 in tijdelijke werkloosheid werden gezet. Die premie moet het eventuele verlies van de eindejaarspremie compenseren voor werknemers die minstens 52 daguitkeringen voor tijdelijke werkloosheid hebben ontvangen tussen maart en december 2020 (242,2 miljoen euro).

De RVA heeft geen afzonderlijke gegevens over de impact 2021 .

2.2 Uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid (werknemers en zelfstandigen)

Werknemers die sinds 1 maart 2020 arbeidsongeschikt zijn geworden, krijgen een aanvullende uitkering (per dag arbeidsongeschiktheid), naar analogie met de regeling voor de tijdelijk werklozen. Het RIZIV raamt de kostprijs van die maatregel in 2020 op 200,2 miljoen euro. Na de opmaak van de initiële begroting 2021 besliste de regering de tijdelijke werkloosheid wegens overmacht te verlengen tot 31 maart 2021. Ook de aanvullende uitkering voor tijdelijke werkloosheid blijft tot die datum van kracht. Door de toekenning van een premie in de werkloosheidsuitkeringen stijgen de uitgaven voor uitkeringen van arbeidsongeschiktheid, omdat die niet lager mogen liggen dan de werkloosheidsuitkeringen. Op 23 november 2020 beschikte het Rekenhof nog niet over informatie over de eventuele meeruitgaven voor de uitkeringsverzekering.

In de ramingen voor 2020 is voor de zelfstandigen die sinds 1 maart 2020 arbeidsongeschikt zijn geworden, rekening gehouden met de volgende maatregelen:

- een aanvullende crisisuitkering voor sommige zelfstandigen die ofwel ten minste acht dagen arbeidsongeschikt zijn of die de toegelaten activiteit tijdens de arbeidsongeschiktheid voor ten minste zeven opeenvolgende kalenderdagen hebben moeten stopzetten (geraamde uitgave: 12,5 miljoen euro);
- recht op een volledige uitkering voor zelfstandigen die hun deeltijds activiteit tijdelijk moeten stopzetten (geraamde uitgave: 1,7 miljoen euro);
- geen recht op een uitkering in de maand waarin de arbeidsongeschiktheid aanvangt als de zelfstandige voor die maand recht heeft op het crisis-overbruggingskrediet (besparing van 1,4 miljoen euro).

Voor de begroting 2021 heeft de regering de kostprijs voor de aanvullende uitkering geraamd op 5,7 miljoen euro. Met die raming is in de initiële begroting 2021 geen rekening gehouden, omdat de informatie niet gekend was bij de opmaak ervan.

2.3 Overbruggingsrecht voor zelfstandigen

Op 21 oktober 2020 raamde de financiële dienst van het RSVZ de kosten voor 2020 van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht en het tijdelijk overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart¹¹² op 2,8 miljard euro.

De ministerraad besliste op 23 oktober 2020 de vergoedingen voor het crisioverbruggingsrecht voor de maanden oktober en november 2020 te verdubbelen¹¹³. Deze maatregel werd later uitgebreid tot de maand december 2020 (de raming van 2,8 miljard houdt geen rekening met die uitbreiding).

De ministerraad heeft ook tijdelijk de voorwaarden versoepeld om aanspraak te kunnen maken op het overbruggingsrecht voor heropstart en heeft toelating gegeven om dat recht te cumuleren met andere vervangingsinkomens tot een bepaald maximumbedrag.

De regering heeft nadien verschillende andere maatregelen genomen in verband met het overbruggingsrecht, waarvan de weerslag niet in aanmerking wordt genomen in de begroting 2021.

- De ministerraad heeft op 30 oktober 2020 beslist de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen te herzien om het bedrag van de financiële uitkering van het overbruggingsrecht niet meer te koppelen aan het bedrag van het minimumpensioen. Deze maatregel is opgenomen in artikel 59 van het ontwerp van programmawet. Artikel 60 geeft de Koning delegatie om het bedrag van de financiële prestatie van het overbruggingsrecht aan te passen.
- De ministerraad heeft op 6 november 2020 beslist de twee huidige vormen van overbruggingsrecht (voor crisis en voor heropstart) samen te smelten tot één crisioverbruggingsrecht, om de toegang tot het overbruggingsrecht te vereenvoudigen voor starters en om de periodes tijdens welke een zelfstandige het overbruggingsrecht genoot, gelijk te stellen met periodes van dienstactiviteit voor de berekening van het pensioen. Tot slot heeft hij een ontwerp aangenomen om de wet van 7 mei 2020¹¹⁴ te wijzigen, die een decumulatie instelde voor wanneer SARS-COVID-19-inkomsten¹¹⁵ worden gecombineerd met die inkomsten. Deze maatregelen zullen worden verlengd tot 31 maart 2021.

¹¹² Dit laatste overbruggingsrecht wordt toegekend aan zelfstandigen die na hun activiteit te hebben geschorst, deze hervatten en daarbij minstens 10% van hun inkomsten verliezen.

¹¹³ Zijnde 2.583,38 euro voor een alleenstaande en 3.228,20 euro voor een zelfstandige met gezinslast. Dat recht kan worden aangevraagd door alle zelfstandigen, helpers en meewerkende echtgenoten die werden verplicht hun activiteit stop te zetten wegens een beslissing van een overheid in het raam van de pandemie.

¹¹⁴ Wet houdende uitzonderlijke maatregelen in het kader van de COVID-19-pandemie inzake pensioenen, aanvullende pensioenen en andere aanvullende voordelen inzake sociale zekerheid.

¹¹⁵ In het stelsel voor de zelfstandigen gaat het om het overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen beoogd in hoofdstuk 3 van de wet van 23 maart 2020 tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen.

2.4 Geneeskundige verzorging

In augustus 2020 raamde het RIZIV de uitgaven voor de COVID-19-crisis op 360,9 miljoen euro¹¹⁶. Daarnaast hadden de ziekenhuizen ook een voorschot gekregen van 1 miljard euro. Volgens de geactualiseerde ramingen bedragen de voorlopige uitgaven 3.526,0 miljoen euro, waarvan 2.229 miljoen euro voor verstrekkingen binnen de begrotingsdoelstelling en 1.047 miljoen euro voor specifieke verstrekkingen buiten de begrotingsdoelstelling. Voor 2021 worden de kosten voorlopig geraamd op 629,6 miljoen euro, waarvan 217,8 miljoen euro binnen en 411,8 miljoen euro buiten de begrotingsdoelstelling¹¹⁷.

Tabel - Geraamde uitgaven voor de COVID-19-crisis voor de geneeskundige verzorging (in miljoen euro)

Maatregel	Boek Sociale Zekerheid 2020	Aangepaste ramingen 2020	Begroting 2021
Specifieke verstrekkingen	360,9	1.047,0	411,8
Aankoop van beschermend materiaal door zorgverleners	168,9	287,8	0,0
Aanpassing forfaits thuisverpleegkundigen (beschermingsmateriaal)	59,9	199,6	59,9
Terugbetaling van testen	46,7	380,0	294,8
Kosten van centra voor triage en afname van testen	32,9	116,8	50,4
Overige	52,5	62,8	6,7
Verstrekkingen binnen de begrotingsdoelstelling	0,0	2.229,0	217,8
Ziekenhuizen	0,0	2.229,0	0,0
Versterking aanbod psychologische zorg	0,0	0,0	200,0
Eerstelijns-sessies psychologie voor alle leeftijdsgroepen	0,0	0,0	16,7
Ziekenhuisvervoer	0,0	0,0	1,1
Totaal	360,9	3.276,0	629,6

Bron: Rekenhof, op basis van nota's van het RIZIV

¹¹⁶ Zie: Rekenhof, "Weerslag van de COVID-19-gezondheids crisis op de ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid", 177^e Boek – Deel II – Boek 2020 over de Sociale Zekerheid, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, september 2020, www.rekenhof.be.

¹¹⁷ Voor COVID-19-uitgaven buiten de begrotingsdoelstelling krijgt het RIZIV een dotatie ten laste van de federale Staat via de interdepartementale provisie "COVID".

2.4.1 Specifieke prestaties

Voor de financiering van de uitgaven voor de specifieke verstrekkingen in 2020 krijgt het RIZIV middelen uit de interdepartementale provisie "COVID". Het Rekenhof merkt op dat in de ramingen voor 2021 voor de specifieke verstrekkingen alleen de verwachte uitgaven voor het eerste trimester zijn verwerkt, zonder rekening te houden met een aantal bijkomende uitgaven, zoals specifieke maatregelen voor kwetsbare groepen, de kostprijs van de vaccinatie of de kosten van bv. antigen-testen.

2.4.2 Verstrekkingen binnen de begrotingsdoelstelling

Ziekenhuizen

In 2020 wordt aan de ziekenhuizen een uitzonderlijke financiële tegemoetkoming toegekend om de meeruitgaven van de COVID-19-crisis te dekken. In afwachting van een definitieve regeling hebben zij krachtens het koninklijk besluit nr. 10 van 19 april 2020¹¹⁸ 2 miljard euro aan voorschotten gekregen. Het koninklijk besluit van 30 oktober 2020¹¹⁹ bevat de regels voor de vaststelling en betaling van de vergoeding en voor de afrekening van de voorschotten¹²⁰. Volgens dat koninklijk besluit dekt de vergoeding onder meer:

- de bijkomende infrastructuurkosten en exploitatiekosten van de ziekenhuizen als gevolg van de gezondheidscrisis (forfaitair bedrag);
- de lopende uitgaven van de ziekenhuizen, op basis van een percentage van een "normale activiteit" om de daling van de reguliere inkomsten te compenseren;
- de aanvullende activiteiten van de zorgverleners in het kader van COVID-19, zoals de permanentie van de spoed- en intensieve zorg, medische coördinatie, ziekenhuishygiëne, opleiding in verband met de epidemie,..., die niet zijn gedekt door de gebruikelijke financiering.
- het beschikbaar houden van bedden voor COVID-19-patiënten en de betrokkenheid van zorgverleners bij buitengewone medische activiteiten.

Die bijkomende uitgaven voor de ziekenhuizen gaan gepaard met een lagere activiteitsgraad, omdat zij de niet-dringende zorgen moesten uitstellen (hetzij verplicht, hetzij omdat de capaciteit nodig was voor de verzorging van COVID-19-patiënten). Volgens de ramingen van het RIZIV kan die bijkomende vergoeding daardoor oplopen van 960 miljoen euro (daling van de activiteitsgraad met 10%) tot 2,4 miljard euro (daling van de activiteitsgraad met 40%)¹²¹. Volgens de regering zouden die meeruitgaven niet leiden tot een overschrijding van

¹¹⁸ Koninklijk besluit nr. 10 van 19 april 2020 voor de toekenning van en de regels voor de verdeling en vereffening van een voorschot aan de algemene ziekenhuizen in het kader van de epidemie door het coronavirus COVID-19.

¹¹⁹ Koninklijk besluit van 30 oktober 2020 tot vaststelling van de nadere regels voor de toekenning van een uitzonderlijke federale financiële tegemoetkoming aan de ziekenhuizen in het kader van de coronavirus COVID-19-epidemie.

¹²⁰ Die afrekening zal in twee stappen gebeuren: een voorlopige afrekening voor de kosten van het eerste en tweede semester 2020, respectievelijk eind 2020 en in juni 2021, en een definitieve afrekening eind 2023. Als de kosten voor het ziekenhuis hoger liggen dan het ontvangen voorschot, wordt het verschil bijbetaald. In het omgekeerde geval mag het ziekenhuis het bedrag van het voorschot behouden.

¹²¹ Voor het eerste semester 2020 raamt het RIZIV de uitgaven voor de COVID-19-crisis binnen de begrotingsdoelstelling op 1.408,7 miljoen euro (987,3 miljoen euro voor de ziekenhuizen en 421,4 miljoen euro voor de ambulante verstrekkingen buiten het ziekenhuis).

de begrotingsdoelstelling omdat de uitgaven voor de verstrekkingen die geen verband houden met COVID-19 lager zullen liggen dan geraamd.

Voor 2021 worden (voorlopig) geen bijkomende kosten voor de ziekenhuizen geraamd.

Andere verstrekkingen

In 2021 worden verstrekkingen terugbetaald voor de verbetering van het aanbod voor psychologische zorg (200 miljoen euro), de uitbreiding van de psychologische eerstelijnszorg tot de gehele bevolking (+16,7 miljoen euro¹²²) en het vervoer van patiënten van en naar het ziekenhuis.

3 Bespreking van de regeringsmaatregelen

3.1 Algemene opmerking

Bij de opmaak van het ontwerp van begroting 2021 heeft de regering diverse maatregelen goedgekeurd in verband met de pensioenen (verhoging van het minimumpensioen, afschaffing van de correctiecoëfficiënt bij de berekening van de pensioenen van de zelfstandigen, enz.). Die maatregelen zijn opgenomen in artikel 68 van het ontwerp van programmawet.

3.2 Specifieke maatregelen

3.2.1 RIZIV-Geneeskundige Verzorging

De begrotingsdoelstelling 2020, die initieel werd vastgesteld op 27.654,5 miljoen euro, werd tijdens het jaar verhoogd tot 27.975,9 miljoen euro om rekening te houden met de bijkomende uitgaven voor de verpleegkundigen (in en buiten de ziekenhuizen) in het kader van het Zorgpersoneelfonds¹²³ (2020: 236,6 miljoen euro, 2021: 274,4 miljoen euro).

De begrotingsdoelstelling voor 2021 bedraagt 30.073,6 miljoen euro (+7,50% tegenover de aangepaste doelstelling 2020). Die stijging is het gevolg van de toepassing van de groeïnorm (405,5 miljoen euro), de indexering (227,3 miljoen euro) en het in aanmerking nemen van bijkomende uitgaven voor:

- de herwaardering van de psychologische zorg: 200 miljoen euro (kadert in de maatregelen voor de bestrijding van de COVID-19-crisis);
- de uitbreiding van de psychologische eerstelijnszorg: 16,7 miljoen euro;
- de eerste fase van de aanpassing van de loonschalen in de ziekenhuizen overeenkomstig de voorstellen van het Instituut voor Functieclassificatie (IF-IC) zoals die zijn opgenomen in het sociaal akkoord voor de federale zorgsector dat op 7 juli 2020 werd afgesloten (350 miljoen euro);
- inhaalbedragen voor de ziekenhuizen en bedragen voor juridische geschillen 394,4 miljoen euro;

¹²² In 2020 wordt die verstrekking vergoed in het kader van de specifieke verstrekkingen COVID-19 (geraamde uitgaven: 12,5 miljoen euro, begrepen in de rubriek "overige").

¹²³ Voor de doelstellingen van het Zorgpersoneelfonds, zie Rekenhof, Deel I, Hoofdstuk 2 - "Begroting 2019", 177^e Boek – Deel II – Boek 2020 over de Sociale Zekerheid, punt 2.3.1.

- de invoering van het elektronisch attest (*eAttest*) voor de artsen en de tandartsen (65,8 miljoen euro);
- de bijkomende ontvangsten 2021 voor de geneesmiddelen waarvoor het RIZIV een overeenkomst heeft gesloten met de geneesmiddelenbedrijven (179,1 miljoen euro)¹²⁴.

Het regeerakkoord voorziet ook in een besparing van 150 miljoen euro in de sector van de geneesmiddelen. Volgens de regering moeten die besparingen steunen op drie krachtlijnen:

- structurele maatregelen die op korte termijn realiseerbaar zijn om de concurrentie aan te moedigen, het aandeel goedkope geneesmiddelen te verhogen en de prijzen van oude geneesmiddelen te doen dalen (besparing geraamd op 48 miljoen euro);
- een pakket aan maatregelen waarbij de voorschrijvers, apothekers, ziekenhuizen en verzekeringsinstellingen betrokken zijn of waarvoor procedures binnen de Commissie Tegemoetkoming Geneesmiddelen nodig zijn (besparingsdoelstelling: 100 miljoen euro op jaarbasis, nog uit te werken);
- het invoeren van een mechanisme voor budgettaire responsabilisering van de sector om de vooropgestelde besparingen te behalen en van een evenwichtige verdeling van de besparingsinspanningen onder de verschillende marktsegmenten (ambulant, ziekenhuis) waarbij rekening gehouden wordt met hun groei- en innovatiedynamiek.

Om de realisatie van de besparingen te waarborgen, zal het systeem van de *clawback*¹²⁵ worden aangepast.

3.2.2 Pensioenen

Geleidelijke verhoging van het minimumpensioen voor volledige en onvolledige loopbanen

De maatregel voorziet erin dat de minima van de pensioenen voor alle stelsels over een periode van vier jaar geleidelijk worden verhoogd.

De kosten van die maatregel worden geraamd op 296,4 miljoen euro voor 2021 en zijn als volgt gespreid over de verschillende stelsels:

- werknemers: 183,21 miljoen euro;
- zelfstandigen: 92,7 miljoen euro;
- ambtenaren: 20,4 miljoen euro.

Er valt op te merken dat het om een brutoverhoging gaat (vóór fiscale afhoudingen). Op basis van de berekeningen van het Federaal Planbureau¹²⁶ verwacht de regering fiscale terugverdieneffecten ten belope van 35%. Daaruit volgt dus dat de kosten van 296,4 miljoen

¹²⁴ In het kader van die overeenkomsten ("overeenkomsten artikel 111 (81)") verbinden de bedrijven zich, in ruil voor de terugbetaling van een geneesmiddel, tot de compenseren van een deel van de kosten voor het RIZIV- Geneeskundige Verzorging. In de begrotingsdoelstelling wordt het gedeelte dat wordt gecompenseerd, beschouwd als een bedrag dat bovenop de groeinorm wordt toegevoegd. In 2020 wordt dat bedrag geraamd op 697 miljoen euro, in 2021 op 876,1 miljoen euro.

¹²⁵ De *clawback* verwijst naar de heffing die de geneesmiddelenbedrijven betalen als de uitgaven voor geneesmiddelen hoger liggen dan de (vooraf vastgelegde) enveloppe.

¹²⁶ Er wordt een fiscale afhouding uitgevoerd vanaf 1.305 euro.

euro zouden kunnen worden teruggebracht tot 179,4 miljoen euro voor 2021. De details van die berekening werden niet meegegeeld aan het Rekenhof.

De globale kosten van deze maatregel worden voor de periode 2021-2024 op 1.278,3 miljoen euro geraamd voor het werknemersstelsel, op 445,9 miljoen euro voor de zelfstandigen en op 95 miljoen euro voor het ambtenarenstelsel.

De werkelijke verhoging van het minimumbedrag van 2020 zal 11,03% bedragen voor de periode 2021-2024. Voor het boekjaar 2021 beoogt de maatregel zowat 830.000 gepensioneerden. Het Rekenhof beschikt niet over de nodige gegevens om het aantal gepensioneerden uit te splitsen per stelsel.

De kosten betreffen de werkelijke verhoging van het minimumbedrag en houden geen rekening met de bijkomende kosten die voortvloeien uit de toepassing van de maatregelen in verband met de welvaart (+1%) en de indexering (+2%).

Als rekening wordt gehouden met al die parameters (verhoging van het minimumbedrag, toepassing van welvaart en indexering), zou de verhoging 22% bedragen¹²⁷. De globale bijkomende kosten worden op 600 miljoen euro geraamd voor 2021 en op 3 miljard euro voor de periode 2021-2024 (voor de drie stelsels).

Neutralisatie van de verhoging van de minimumpensioenen wat de drempelbedragen van toepassing op de solidariteits- en ZIV-bijdrage betreft

De regering heeft zich ertoe verbonden de drempelbedragen van toepassing op de solidariteits- en ZIV-bijdrage aan te passen om te vermijden dat de stijging van de koopkracht die samenhangt met de verhoging van het minimumpensioen zou verminderen door die druk van die bijdragen.

Het kabinet van de minister van Pensioenen raamt de budgettaire impact (ontvangstendaling) van de maatregel voor het boekjaar 2021 op 32,5 miljoen euro voor alle pensioenen (minimumpensioen of niet). Op basis van een toename van het aantal gepensioneerden met 1,69%, zou de maatregel betrekking hebben op 120.000 gepensioneerden.

De ontvangstenderving van 32,5 miljoen euro heeft enkel betrekking op het werknemersstelsel. De impact voor sommige stelsels van overheidspensioenen en voor de zelfstandigen is nog niet becijferd.

3.2.3 Werkloosheid

Vermindering van de opdrachtenbegroting (zonder werkloosheid)

De ministerraad heeft beslist om vanaf het boekjaar 2022 aan de RVA een vermindering van zijn opdrachtenbegroting op te leggen ten belope van 25 miljoen euro in 2022, 50 miljoen euro in 2023 en 100 miljoen euro in 2024. De maatregel sluit elke vermindering van de uitgaven voor opdrachten in samenhang met de werkloosheid uit.

¹²⁷ Die globale verhoging gaat uit van drie indexeringen en vier welvaartsaanpassingen.

Volgens de RVA vertegenwoordigt die begrotingsdoelstelling een lineaire jaarlijkse besparing met 2% op zijn uitgaven voor opdrachten in vergelijking met 2020.

Het Rekenhof heeft geen informatie ontvangen over de maatregelen die ten uitvoer zullen worden gelegd om die doelstelling te halen. Het kabinet van de minister van Werk heeft verklaard dat specifieke strategieën zullen worden uitgewerkt in 2021, met het oog op de inwerkingtreding ervan vanaf het begrotingsjaar 2022.

Verhoging van de werkloosheidsminima

De ministerraad heeft beslist de minima voor uitkeringsgerechtigde volledig werklozen jaarlijks te herwaarderden met 1,125% in de loop van de periode 2021 tot 2024.

In zijn vergadering van 5 november 2020 raamde het Beheerscomité van de RVA de impact van die maatregel op 134 miljoen euro tussen nu en 2024.

3.2.4 Uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid

Twee maatregelen zorgen in 2021 voor bijkomende uitgaven in de uitkeringsverzekering.

De eerste maatregel beoogt de verhoging van uitkeringen wegens arbeidsongeschiktheid tot het minimumbedrag voor een regelmatig werknemer vanaf het begin van de arbeidsongeschiktheid, wordt in fasen doorgevoerd. In 2021 zal het minimumbedrag worden toegekend vanaf de vijfde maand van de arbeidsongeschiktheid (op dit ogenblik is dat nog vanaf de zevende maand). De meeruitgaven zijn geraamd op ongeveer 1/4^e van de kostprijs van 171,9 miljoen euro voor de toekenning van het minimumbedrag vanaf de eerste dag van de arbeidsongeschiktheid. Het RIZIV is in zijn ramingen uitgegaan van een scenario waarbij alle arbeidsongeschikte werknemers in 2021 het minimumbedrag zullen krijgen vanaf de vijfde maand van hun ziekte.

Een andere maatregel heeft betrekking op de stapsgewijze verhoging van het geboorteverlof op te trekken van tien naar twintig dagen. De kostprijs van de verhoging met vijf dagen in 2021 werd door het RIZIV geraamd op 35,1 miljoen euro (30 miljoen euro voor de RSZ-Globaal Beheer en 5,1 miljoen euro voor het RSVZ-Globaal Beheer), tegenover 40,1 miljoen euro in de notificaties.

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



ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be