

Methodologische vernieuwingen

Bij de opmaak van de overheidsrekeningen in april 2016 werden enkele vernieuwingen ingevoerd. Het betreft de wijze waarop de ontvangsten uit de verkoop van emissierechten worden aangerekend, de concrete integratie van de zesde staatshervorming en de statistische behandeling van een aantal investeringsbijdragen van de federale overheid aan de NMBS en Infrabel.

1. Emissierechten

De nieuwe, op 4 maart 2016 verschenen Manual on Government Deficit and Debt (MGDD) maakt het mogelijk de veilingopbrengsten in het kader van het Europese emissiehandelssysteem op een andere wijze aan te rekenen.

De ontvangsten van de veiling of de verkoop van deze emissierechten dienen in de overheidsrekeningen te worden ingeschreven als een belasting op productie (D.29). Het tijdstip van de aanrekening van deze ontvangst is het ogenblik dat de bedrijven hun rechten inleveren ter compensatie van de veroorzaakte uitstoot. Dit is eind april voor de uitstoot in het voorgaande jaar. Aangezien niet bekend is welke rechten worden ingeleverd, namelijk de rechten die gratis werden toegekend of die welke werden toegewezen via het veilingstelsel, wordt de aanrekenbare belastingontvangst in de overheidsrekeningen bepaald aan de hand van een algemene regel.

De belastingontvangst is gelijk aan het aantal ingeleverde rechten, vermenigvuldigd met de gemiddelde prijs van een emissierecht. De gemiddelde prijs wordt bepaald als het nog uitstaande bedrag aan inkomsten van geveilde rechten (dat in de overheidsrekeningen nog niet als een belasting werd ingeschreven, maar als een transitorische post van een betaling ten gevolge van de verkoop van een emissierecht), gedeeld door het aantal nog niet-ingeleverde emissierechten die werden toegekend. Aangezien het niet mogelijk is te bepalen of de ingeleverde rechten initieel gratis werden toegewezen of geveild, wordt het aantal niet-ingeleverde rechten bepaald met inachtneming van de totale hoeveelheid actieve rechten, wat leidde tot een lage gemiddelde prijs¹. Hierdoor werden de veilingopbrengsten, op middellange termijn, slechts in beperkte mate beschouwd als belastingopbrengsten. De nieuwe MGDD biedt een alternatief, namelijk uitgaan van de hypothese dat eerst de geveilde rechten zullen worden ingeleverd en pas in tweede instantie de gratis verstrekte. In de praktijk betekent dit dat de veilingopbrengsten sneller zullen worden aangerekend als belastingopbrengsten².

In de loop van februari 2016 hebben de federale overheid en de gewesten een akkoord gesloten over de verdeling van de veilingopbrengsten. In de overheidsrekeningen worden de aangerekende belastingen op basis van de in dit akkoord vermelde verdeelsleutels toegewezen aan de betrokken overheden.

¹ Dit werd in belangrijke mate beïnvloed door het feit dat de resterende rechten uit de tweede fase van het systeem (2008-2012) konden worden overgedragen naar de huidige fase en niet werden vernietigd.

² Het INR stapt op de nieuwe methode over omdat het, door de overallocatie van de emissierechten op Belgisch niveau en de mogelijkheid om rechten uit te voeren en in andere landen in te leveren, onwaarschijnlijk is dat op een aanvaardbare termijn de kasontvangsten in belangrijke mate worden aangerekend als belastingontvangsten, wat een basisprincipe is van de MGDD.

2. Zesde staatshervorming

Ingevolge de zesde staatshervorming werden vanaf 1 juli 2014 enige bevoegdheden overgedragen van entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid) naar de gemeenschappen en gewesten, wat het financiële gewicht van de verschillende overheidsgeledingen wijzigde. Behalve voor een overdracht van de bevoegdheden inzake uitgaven zorgde de zesde staatshervorming ook voor een uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten, door de invoering van gewestelijke opcentiemen.

Vanaf 2015 is de impact van de zesde staatshervorming grotendeels zichtbaar in de overheidsrekeningen¹. Door de aanrekeningsregels in het ESR wijken de registraties in de overheidsrekeningen af van wat er in de begrotingen van de diverse overheidsgeledingen wordt geregistreerd en ook van de kasstromen die gepaard gaan met de staatshervorming. Hierna wordt beknopt uiteengezet welke aanrekeningswijze in de overheidsrekeningen werd gevolgd voor de nieuwe uitgaven en de nieuwe ontvangstenstromen. Het INR heeft tevens twee adviezen uitgebracht die verduidelijken hoe de zesde staatshervorming de overheidsrekeningen beïnvloedt².

- Aanrekening van de nieuwe uitgavenbevoegdheden

De gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) werden bevoegd voor verschillende sociale uitkeringen, met name voor gezinsbijslagen, ouderenzorg, aangelegenheden inzake gezondheidszorg en hulp aan personen. Daarnaast werden de gemeenschappen en de GGC ook bevoegd voor de justitiehuisen. De gewesten kregen nieuwe bevoegdheden op het vlak van werk, waaronder de verminderingen van sommige sociale zekerheidsbijdragen³ (doelgroepverminderingen) en een aantal andere bevoegdheden.

Niettegenstaande de gemeenschappen en gewesten bevoegd zijn geworden voor verschillende extra uitgaven, worden de kasuitgaven in de praktijk vaak nog steeds door dezelfde instellingen als vroeger verricht, hetzij tijdelijk of permanent. Het betreft de instellingen voor de sociale zekerheid, zoals FAMIFED, RVA, RSZ, DIBISS, RIZIV, en de federale overheid zelf. Deze instellingen betalen die uitgaven voor rekening van de deelgebieden. Het zijn de deelgebieden die het beleid bepalen en de financiële verantwoordelijkheid dragen. De instellingen spelen louter de rol van uitbetalingsinstelling.

De uitgaven die deze instellingen voor rekening van de gemeenschappen en gewesten betalen, worden gefinancierd door afhoudingen van de middelen die de federale overheid in het kader van de financieringswet aan de gemeenschappen en gewesten dient te betalen.

In de overheidsrekeningen worden de deelgebieden vanaf 2015 beschouwd als de principalen van de transacties, zelfs al worden deze in de praktijk door andere instellingen betaald. Deze transacties dienen daarom uitsluitend in de rekeningen van de deelgebieden te worden geregistreerd en dit op het moment dat deze verschuldigd worden. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat de twaalf maanden gezinsbijslagen die voor het jaar 2015 verschuldigd waren, zijn aangerekend in de rekeningen van de gemeenschappen en de GGC⁴. De door de federale overheid verschuldigde dotaties aan de gemeenschappen en gewesten worden bruto geregistreerd in de rekeningen van de gemeenschappen en gewesten, dus vóór de afhoudingen door de FOD Financiën ter financiering van de uitgaven van de instellingen.

De uitgaven worden dus niet langer beschouwd als uitgaven van de sector sociale zekerheid, wat logisch is omdat ze niet langer deel uitmaken van een sociaal verzekeringssysteem dat wordt gefinancierd door sociale bijdragen. De financiering komt nu voort uit de algemene middelen van elke deeloverheid. De economische aard van de overgedragen sociale uitgaven verandert door de bevoegdheidsoverdracht: deze uitgaven worden niet

¹ Hoewel de bevoegdheidsoverdracht vanaf 1 juli 2014 inging, werden de budgettaire stromen tussen de overheden pas vanaf 1 januari 2015 aangepast. Tot die datum droeg entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid) de budgettaire impact van de overgedragen bevoegdheden indien er geen maatregelen waren van de deelgebieden. In de overheidsrekeningen wordt de impact daarom pas zichtbaar vanaf 1 januari 2015. Niet alle bevoegdheden werden reeds op deze datum overgedragen. De financiering van de investeringskosten van de ziekenhuisinfrastructuur en de medisch-technische diensten wordt in 2016 overgedragen en de interuniversitaire attractiepolen in 2018.

² Een eerste advies werd in 2013 uitgebracht ([Federale overheid: Zesde staatshervorming](#)) en een tweede advies in 2015 ([Federale overheid: Aanrekening in het kader van de uitvoering van de hervorming van de bijzondere financieringswet](#)).

³ Deze verminderingen van sociale bijdragen voor doelgroepen worden in het ESR beschouwd als uitgaven, en niet als minderontvangsten, en worden daarom eerst aangerekend als werkelijk ontvangen sociale bijdragen en dan als betaalde subsidies aan bedrijven.

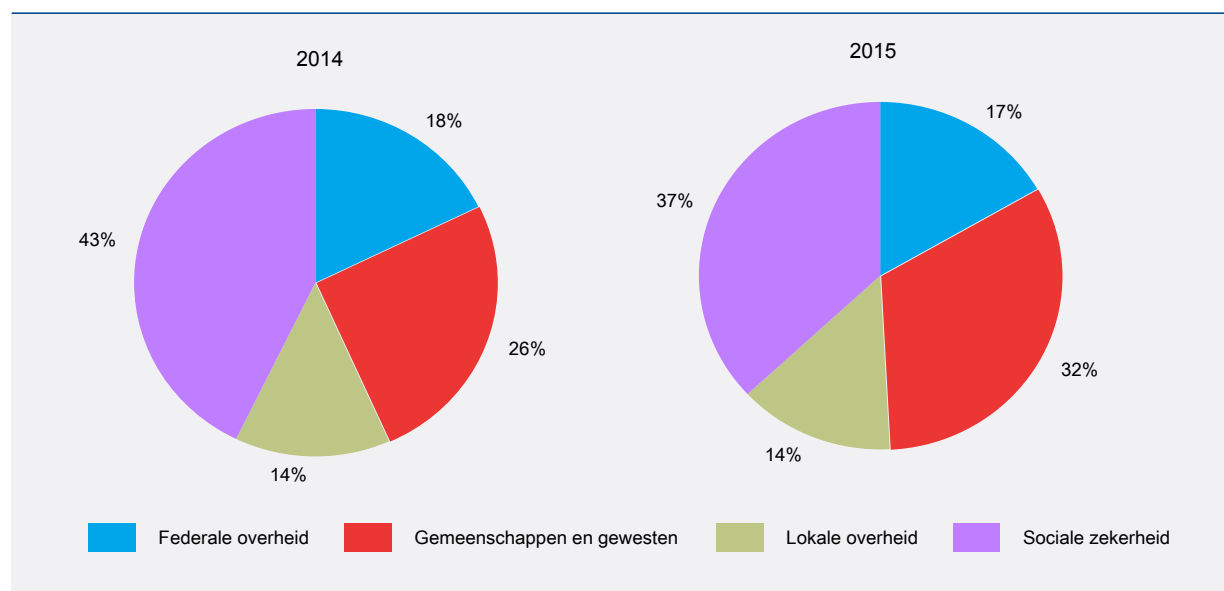
⁴ Dit leidt tot een belangrijk verschil met de afhoudingen op kasbasis in 2015, omdat de gezinsbijslag in januari 2015 nog deels betrekking had op in december 2014 opgebouwde rechten en daarom kasmatig door de sociale zekerheid werd betaald.

langer beschouwd als uitkeringen van de sociale zekerheid, maar als uitkeringen van sociale voorzieningen in geld of sociale overdrachten in natura, omdat ze geen deel meer uitmaken van sociale verzekeringsregelingen die voornamelijk door sociale bijdragen worden gefinancierd.

Betalingen die de technische operatoren van de deelgebieden ontvangen ter dekking van hun werkingskosten, worden beschouwd als ontvangsten uit verkopen. Bij de gemeenschappen en gewesten worden ze geregistreerd als intermediair verbruik. De ratio's voor de ontvangsten en de uitgaven van de overheid worden hierdoor in 2015 met 0,05 % bbp verhoogd, in het bijzonder als gevolg van de betalingen aan FAMIFED.

Uit het aandeel van de diverse overheidsgeledingen in de finale bestedingen¹ blijkt duidelijk dat de zesde staatshervorming leidt tot een verschuiving van de sector sociale zekerheid naar de gemeenschappen en gewesten, terwijl ze de federale overheid slechts in mindere mate beïnvloedt. In 2015 bedroeg het aandeel van de gemeenschappen en gewesten in de finale overheidsuitgaven 32 %, tegen 26 % in 2014. Na de staatshervorming belooft het totale aandeel van entiteit II (lokale overheid en gemeenschappen en gewesten) in de finale uitgaven 46 %.

GRAFIEK 1 DEEL VAN DE SUBSECTOREN IN DE FINALE BESTEDINGEN VAN DE OVERHEID
(in procenten)

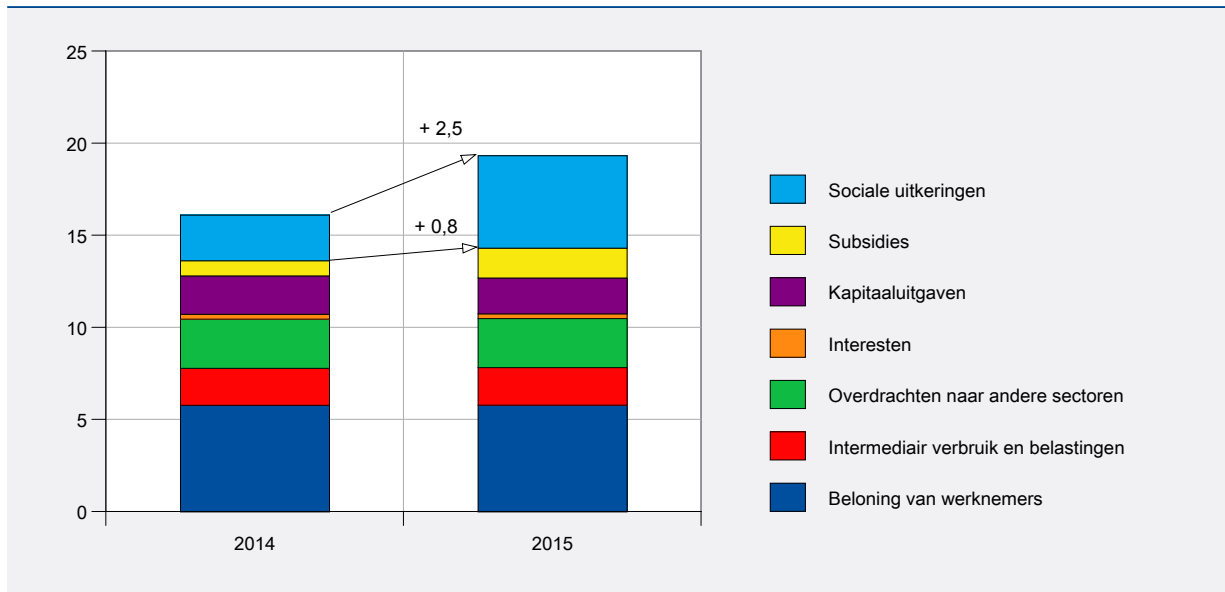


Bron : INR.

Zoals vermeld, zijn het voornamelijk de subsidies (+0,8 % bbp) en de sociale uitkeringen (+2,5 % bbp) die het aandeel van de gemeenschappen en gewesten in de uitgaven sterk verhogen. De subsidies nemen hoofdzakelijk toe door de overdracht van de dienstencheques en de verminderingen van de sociale bijdragen voor bepaalde doelgroepen, die worden aangerekend als uitgaven. De sociale uitkeringen stijgen door de overdracht van de gezinsbijslag (+1,5 % bbp) en van de ouderenzorg (+0,7 % bbp).

¹ De finale bestedingen van een deelsector stemmen overeen met de totale uitgaven exclusief de lopende of kapitaaloverdrachten naar andere overheden.

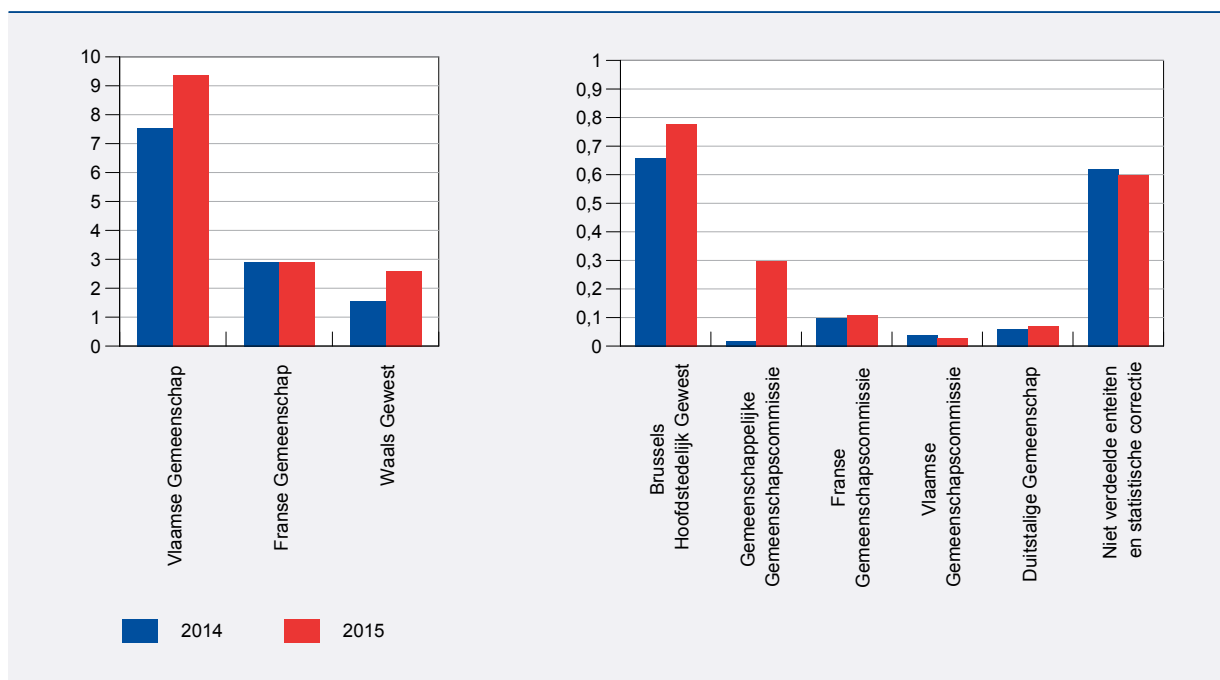
GRAFIEK 2 BELANGRIJKSTE FINALE BESTEDINGSCATEGORIEËN VAN DE GEMEENSCHAPPEN EN GEWESTEN
(in procenten bbp)



Bron: INR.

Wat de individuele gemeenschappen en gewesten betreft, is de staatshervorming vooral zichtbaar in de finale bestedingen van de Vlaamse Gemeenschap (+1,8 % bbp) en het Waalse Gewest (+1 % bbp). De stijging bij het Waalse Gewest en de verwaarloosbare impact van de staatshervorming op de Franse Gemeenschap vloeien voort uit het Sint-Emilie-akkoord, op grond waarvan de voornaamste nieuwe bevoegdheden van de Franse Gemeenschap voornamelijk aan het Waalse Gewest werden overgedragen. Naar verhouding leidt de staatshervorming bij de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie tot de grootste breuk: terwijl in 2014 de eigen finale bestedingen beperkt bleven tot € 74 miljoen, stijgen deze in 2015 tot 1 216 miljoen door de overdracht van de bevoegdheid voor de gezinsbijslag.

GRAFIEK 3 FINALE BESTEDINGEN PER ENTITEIT
(in procenten bbp)



Bron: INR..

- Nieuwe financieringsbronnen

De zesde staatshervorming zorgde niet alleen voor een verhoging van de dotaties, maar creëerde ook nieuwe ontvangsten voor de gewesten. Het gaat in het bijzonder om de gewestelijke opcentiemen en de opbrengsten uit de boetes op bepaalde verkeersovertredingen.

Door de zesde staatshervorming krijgen de gewesten een grotere fiscale autonomie dankzij de uitbreiding van de gewestelijke opcentiemen. De gewesten kunnen de tarieven van de opcentiemen zelf bepalen en kunnen die belastingen verlagen of verhogen.

In de praktijk verloopt de inning als volgt. In de loop van het jaar waarin het inkomen wordt verworven, int de FOD Financiën de bedrijfsvoorheffing en de voorafbetalingen. Deze voorheffingen zijn volledig ten gunste van de federale overheid. Het daaropvolgende jaar (het aanslagjaar) vult de belastingplichtige zijn belastingaangifte in, waarna het verschil tussen de verschuldigde belastingen en de reeds betaalde voorheffingen wordt afgerekend via de inkohieringen. Op het ogenblik van de inkohiering (uiterlijk 18 maanden na het afsluiten van het inkomensjaar) wordt de uiteindelijk verschuldigde federale, gewestelijke en lokale personenbelasting vastgesteld, waarbij de reeds betaalde voorheffingen en voorafbetalingen worden meegerekend.

Om te vermijden dat de gewesten gedurende geruime tijd geen middelen zouden ontvangen, werd een voorschottensysteem in het leven geroepen. De federale overheid stort aan de gewesten maandelijkse voorschotten die overeenstemmen met 1/12 van de voor het aanslagjaar geraamde middelen voor het desbetreffende gewest. Na het verstrijken van de normale aanslagtermijn (van 18 maanden) wordt eerst een voorlopige afrekening gemaakt en vervolgens een maandelijkse afrekening.

In de overheidsrekeningen worden de bedrijfsvoorheffing en de voorafbetalingen geregistreerd wanneer de inkomens worden verworven, dus op het ogenblik dat de belastbare activiteit plaatsvindt. Voor de inkohieringen worden de ontvangsten of terugbetalingen in principe geregistreerd zodra het verschuldigde bedrag vaststaat. Een registratie in de loop van het inkomensjaar zelf zou immers aanleiding geven tot heel wat onzekerheid over de te

registreren bedragen en tot vertekende statistieken. Enkel de werkelijk geïnde kohierontvangsten mogen evenwel in aanmerking worden genomen. In de praktijk wordt dan ook uitgegaan van de werkelijke kasstromen en wordt aangenomen dat het gros van de kohieren twee maanden na de verzending ervan wordt afgerekend.

Aangezien de gewesten de tarieven van de opcentiemen vrij kunnen bepalen en die belastingen kunnen verlagen en verhogen, dienen de desbetreffende ontvangsten te worden geregistreerd als een gewestelijke belasting op inkomen (D.51). Deze belasting op inkomen zal worden aangerekend op het ogenblik dat het verschuldigde bedrag effectief wordt vastgesteld, dus bij de vaststelling van het in te kohieren bedrag¹.

De maandelijkse voorschotten die de FOD Financiën tijdens het aanslagjaar aan de gewesten verstrekt en ook de eerste voorlopige afrekening dienen volgens de in het ESR vastgelegde principes te worden beschouwd als een transitorische post en dit op het niveau van zowel de federale overheid als de gewesten. Deze transitorische posten hebben geen impact op het vorderingensaldo van de federale overheid of het gewest, en dit om twee redenen:

- De voorschotten worden niet betaald tijdens de periode waarin de belastbare activiteit plaatsvindt;
- Het aan de gewesten verschuldigde belastingbedrag is nog niet definitief bekend.

Een aanrekening van de ontvangen gewestelijke opcentiemen op de personenbelasting op het ogenblik dat de inkohiering wordt vastgesteld, strookt met de huidige aanrekeningswijze voor de lokale opcentiemen die het INR toepast. Een consequentie hiervan is dat de ontvangen gewestelijke of lokale opcentiemen worden beïnvloed door een versnelling of vertraging van het inkohieringstempo bij de FOD Financiën.

In 2015 kregen de gewesten financiële voorschotten ten belope van een voor het aanslagjaar 2015 geraamd bedrag aan gewestelijke opcentiemen dat in de normale aanslagtermijn zou worden geïnd. In de overheidsrekeningen werden de werkelijk ingekohierde opcentiemen voor de periode september tot en met december 2015 opgenomen. Het verschil is in 2015 uitzonderlijk groot omdat er nog geen gewestelijke opcentiemen bestonden voor het aanslagjaar 2014.

TABEL 1 VERSCHIL TUSSEN GEÏNKOHERDE GEWESTELIJKE OPCENTIEMEN EN DE FEDERALE VOORSCHOTTEN IN 2015
(miljoenen euro's)

	Vlaamse Gemeenschap	Waals Gewest	Brussel Hoofstedelijk Gewest	Totaal
Voorschotten	5 601	2 468	786	8 855
Gewestelijke opcentiemen	2 769	1 153	335	4 257
Vershil	-2 832	-1 315	-451	-4 598

Bron: INR.

De Hoge Raad van Financiën (HRF) heeft, in zijn advies van maart 2015, aangestipt dat hij zich voor de evaluatie van de normen in België zou baseren op de voorschottenbenadering. Het INR publiceert dan ook die saldi, aangezien deze in de Belgische institutionele context waarschijnlijk een belangrijke maatstaf vormen.

¹ De werkelijke kasgegevens worden, net als op federaal niveau, in rekening gebracht op het ogenblik van de inkohiering om te vermijden dat niet-betaalde ingekohierde bedragen als belastingontvangsten zouden worden geregistreerd.

TABEL 2 UITSPLITSING VAN HET VORDERINGENSALDO VAN DE GEMEENSCHAPPEN EN GEWESTEN
(miljoenen euro's)

	2012	2013	2014	2015	2015 (HRF met voorschotten)
Vlaamse Gemeenschap	246	-471	-582	-3 167	-336
Franse Gemeenschap	-152	-200	-210	-271	-271
Duitstalige Gemeenschap	-5	-82	-40	-40	-40
Waals Gewest	-349	-310	-708	-1 773	-458
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	-47	154	205	-374	77
Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	0	-4	-14	-38	-38
Franse Gemeenschapscommissie	-9	5	12	-4	-4
Vlaamse Gemeenschapscommissie	-4	-1	-24	10	10
Niet verdeelde entiteiten en statistische correctie	20	4	-41	-70	-70
Totaal	-300	-905	-1 401	-5 728	-1 130
pm. Federale overheid	-13 679	-9 805	-10 167	-5 046	-9 644

Bron: INR.

Voorts werden de gewesten ook bevoegd voor de boetes op bepaalde verkeersovertredingen. Wegens problemen heeft de federale overheid deze nog niet doorgestort. Omdat de federale overheid louter zorgt voor de inning ervan, heeft het INR de voornoemde boetes, die in 2015 op ongeveer € 210 miljoen worden geschat, aan de gewesten aangerekend.

3. Aanrekening investeringsbijdragen aan de NMBS en Infrabel

In de afgelopen maanden werd het INR zich ervan bewust dat een deel van de investeringsbijdragen van de federale overheid aan de NMBS en Infrabel niet conform het concept van vastgestelde rechten werd aangerekend. Naast de algemene investeringsbijdragen die de NMBS en Infrabel ontvangen en die jaarlijks in de rekeningen worden aangerekend, hebben ze in het verleden ook specifieke investeringsbijdragen gekregen, die contractueel werden vastgelegd en betaalbaar zijn over verschillende jaren. De federale overheid registreerde deze uitgaven op het tijdstip van de betaling.

Conform de door het INR gehanteerde aanrekeningswijze dient de investeringsbijdrage evenwel in haar geheel te worden aangerekend zodra aan de voorwaarden voor de toekenning ervan is voldaan, en worden de effectieve jaarlijkse betalingen louter als een betalingskalender beschouwd en weerspiegeld in de uitstaande schuld van de overheid.

TABEL 3 IMPACT VAN DE WIJZIGING VAN DE REGISTRATIE VAN DE INVESTERINGSBIJDRAGE AAN DE NMBS EN INFRABEL
(miljoenen euro's, tenzij anders vermeld)

	2012	2013	2014	2015
Impact op het vorderingensaldo	-231	-211	16	24
In % bbp	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Impact op de overheidsschuld	564	775	759	735
In % bbp	0,1	0,2	0,2	0,2

Bron: INR.