EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 21.11.2018
SWD(2018) 511 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Analyse van het ontwerpbegrotingsplan van België

bij

ADVIES VAN DE COMMISSIE

over het ontwerpbegrotingsplan van België

{C(2018) 8011 final}

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Analyse van het ontwerpbegrotingsplan van België

bij

ADVIES VAN DE COMMISSIE

over het ontwerpbegrotingsplan van België

1. INLEIDING

België heeft op 15 oktober 2018 zijn ontwerpbegrotingsplan (OBP) voor 2019 voorgelegd overeenkomstig Verordening (EU) nr. 473/2013. België valt onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact en moet voldoende vooruitgang waarborgen in de richting van zijn budgettaire middellangetermijndoelstelling (MTD) van een begroting die structureel in evenwicht is. Aangezien de schuldquote in 2017 103,4 % van het bbp bedroeg, moet België ook voldoen aan de schuldreductiebenchmark.

In deel 2 van dit document worden de macro-economische vooruitzichten besproken die aan het OBP ten grondslag liggen, en wordt een beoordeling gegeven op grond van de najaarsprognoses 2018 van de Commissie. Het volgende deel bevat de recente en verwachte begrotingsontwikkelingen zoals weergegeven in het OBP, evenals een op de najaarsprognoses 2018 van de Commissie steunende analyse van de risico' s die deze ontwikkelingen in gevaar kunnen brengen. Dit deel bevat met name ook een beoordeling van de maatregelen die het OBP ondersteunen. In deel 4 worden de recente en verwachte begrotingsontwikkelingen in 2018-2019 beoordeeld (waarbij eveneens rekening wordt gehouden met de risico's voor de verwezenlijking ervan) in het licht van de verplichtingen die voortvloeien uit het stabiliteits- en groeipact. In deel 5 wordt de uitvoering geanalyseerd van de budgettair-structurele hervormingen die er zijn gekomen na de laatste landspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees semester die de Raad in juli 2018 heeft gegeven, onder andere wat het verkleinen van de belastingwig betreft. In deel 6 worden de voornaamste conclusies van dit document kort weergegeven.

2. MACRO-ECONOMISCHE ONTWIKKELINGEN DIE AAN HET ONTWERPBEGROTINGSPLAN TEN GRONDSLAG LIGGEN

In het OBP-scenario wordt ervan uitgegaan dat de Belgische economie zowel in 2018 als in 2019 met 1,5 % groeit, nadat de groei in 2017 1,7 % bedroeg. Dit patroon is iets minder krachtig dan werd verwacht in het stabiliteitsprogramma maar stemt overeen met de najaarsprognoses 2018 van de Commissie. Volgens het OBP en de projecties van de Commissie zal de (herberekende[1]) outputgap naar verwachting 0,1 % van het potentiële bbp in 2018 en 0,3 % in 2019 bereiken.

[1] Outputgap (in % van het potentiële bbp) volgens het OBP, zoals herberekend door de Commissie op basis van het OBP-scenario volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

In de projecties van het OBP en de prognoses van de Commissie wordt verwacht dat de economische groei in 2019 zal worden gestuwd door de binnenlandse vraag. In het OBP wordt verwacht dat de netto-uitvoer weegt op de bbp-groei in 2019, terwijl in de najaarsprognoses van de Commissie van een neutrale bijdrage wordt uitgegaan. Na een verwachte vertraging in 2018 tot 0,9 % zou de groei van de consumptie van de huishoudens in 2019 weer aantrekken tot 1,6 % en 1,5 % volgens het OBP respectievelijk de najaarsprognoses van de Commissie, doordat de koopkracht stijgt als gevolg van hogere werkgelegenheid, duurzame loongroei en verlagingen van de personenbelasting. De groei van de werkgelegenheid zou solide blijven in 2019, zij het in een trager tempo in beide projecties, terwijl de werkloosheidsgraad volgend jaar zou dalen tot 5,7 % volgens het OBP en 5,9 % volgens de Commissie.

De groei van de overheidsinvesteringen zal in 2018 naar verwachting zijn versneld als gevolg van de plaatselijke investeringscyclus en zou in 2019 vertragen. Niettemin zouden de overheidsinvesteringen in België nog altijd bij de laagste in de EU blijven in vergelijking met andere EU-lidstaten. Volgens het OBP-scenario stijgen de totale investeringen met 3,4 % in 2018 en 2,8 % in 2019, wat een iets hoger tempo is dan in de najaarsprognoses 2018 van de Commissie. Dit komt doordat ondernemingen blijven investeren, gelet op de hoge capaciteitsbenutting, de gunstige financieringsvoorwaarden en de stevige winstmarges.

In het OBP wordt verwacht dat de nominale inflatie licht zal afnemen van 2,2 % in 2017 tot 2,0 % in 2018 en 1,9 % in 2019, terwijl in de najaarsprognoses van de Commissie wordt verwacht dat de inflatie licht zal aantrekken tot 2,3 % in 2018 alvorens te vertragen tot 2,1 % in 2019. Aangenomen wordt dat het verschil voornamelijk het gevolg is van verschillende aannames met betrekking tot de ontwikkeling van de energieprijzen. Die draagt met name bij tot een hogere bbp-deflator in de prognoses van de Commissie in 2018 en 2019 ten opzichte de verwachting in het OBP.

Al bij al zijn de verschillen tussen het OBP-scenario en de najaarsprognoses 2018 van de Commissie gering, zowel qua totaal groeipercentage als qua samenstelling van de groei. Het OBP-scenario wordt daarom aannemelijk geacht.

Tabel 1. Vergelijking van de macro-economische ontwikkelingen en prognoses

	2017	2018			2019		
	COM	SP	OBP	COM	SP	OBP	COM
Reëel bbp (mutatie in %)	1,7	1,8	1,5	1,5	1,7	1,5	1,5
Particuliere consumptie (mutatie in %)	1,1	1,7	0,9	0,9	1,7	1,6	1,5
Bruto-investeringen in vaste activa (mutatie in %)	1,8	3,9	3,4	2,6	2,9	2,8	2,3
Uitvoer van goederen en diensten (mutatie in %)	5,0	4,2	3,1	3,4	3,6	3,5	3,2
Invoer van goederen en diensten (mutatie in %)	4,3	4,3	2,7	3,1	3,8	3,8	3,3
Bijdragen tot de reële bbp-groei:							
- Finale binnenlandse vraag	1,1	1,8	1,1	1,2	1,8	1,7	1,5
- Mutatie voorraden	0,0	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Netto-uitvoer	0,6	0,0	0,4	0,3	-0,1	-0,2	0,0
Outputgap[1]	0,0	0,1	0,1	0,1	0,4	0,3	0,3
Werkgelegenheid (mutatie in %)	1,4	1,2	1,2	1,0	1,0	0,9	0,7
Werkloosheidscijfer (in %)	7,1	6,7	5,9	6,4	6,5	5,7	6,1
Arbeidsproductiviteit (mutatie in %)	0,3	0,6	0,3	0,5	0,7	0,6	0,8
HICP inflatie (%)	2,2	1,7	2,0	2,3	1,3	1,9	2,1
Bbp-deflator (mutatie in %)	1,7	1,6	1,6	2,2	1,6	1,7	1,9
Beloning van werknemers (per hoofd, mutatie in %)	1,9	1,9	2,2	2,2	2,1	2,3	2,0
Vorderingsoverschot/-tekort t.o.v. het buitenland (in % van het bbp)	1,0	-0,1	-1,0	1,2	-0,1	-0,5	1,2

Noot:

[1] Als % van het potentiële bbp, waarbij de potentiële bbp-groei is herberekend door de diensten van de Commissie op basis van het programmascenario volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

Bronnen:
Stabiliteitsprogramma 2018 (SP); ontwerpbegrotingsplan 2019 (OBP); najaarsprognoses 2018 van de diensten van de Commissie (COM); berekeningen van de diensten van de Commissie.

Kader 1: De macro-economische prognoses die aan het Belgische OBP ten grondslag liggen

In de twopackverordening (EU) nr. 473/2013 is bepaald dat de macro-economische prognoses die aan het OBP ten grondslag liggen, door een onafhankelijke instantie moeten worden opgesteld of bekrachtigd. In België wordt de "economische begroting", die de macro-economische projecties bevat die nodig zijn voor het opstellen van de begrotingen van de federale regering en de gewesten en gemeenschappen, geleverd door het Instituut voor de nationale rekeningen. Het Instituut voor de nationale rekeningen delegeert die taak bij wet aan het Federaal Planbureau (FPB). Het FPB is een formeel aan de regering toegevoegde, gereputeerde instelling, die zich echter als onafhankelijk orgaan opstelt.

In het OBP is vermeld dat de Belgische autoriteiten bij het opstellen van hun begrotingen 2019 hebben gebruikgemaakt van twee verschillende macro-economische scenario's, die beide door het FPB zijn opgesteld. Het eerste scenario, dat in juni 2018 werd gepubliceerd, werd in juli door de federale regering gebruikt bij de voorbereiding van haar begroting 2019. In september 2018 werd door het FPB een nieuw scenario gepubliceerd, dat de subfederale entiteiten voorzag van het macro-economische kader voor het opstellen van hun begrotingen 2019. De projecties van september zijn officieel in het OBP opgenomen (zie tabel 1) en worden in deel 2 "het OBP-scenario" genoemd.

Zoals ook vorig jaar het geval was, actualiseerde de federale regering haar ontwerpbegroting niet op basis van de nieuwe macro-economische prognoses van september, vooral om procedurele redenen die verband houden met het tijdstip van de begrotingsopmaak. Niettemin wordt in het OBP en de algemene toelichting bij de begroting verklaard dat de herzieningen tussen september en juni meer of minder gunstig zijn naargelang welke macro-economische variabele wordt beschouwd: in de projecties van september werd de groei licht neerwaarts bijgesteld voor 2018 en 2019. Daarentegen werden bijvoorbeeld de investeringen in vaste activa en de werkloosheid opwaarts respectievelijk neerwaarts herzien voor beide jaren.

Het blijkt dus dat voor het macro-economische scenario dat aan het OBP 2019 ten grondslag ligt, de recentste beschikbare onafhankelijk opgestelde macro-economische prognoses niet volledig werden gebruikt. België voldoet dus niet volledig aan het vereiste van Verordening (EU) nr. 473/2013 dat de ontwerpbegroting moet zijn gebaseerd op onafhankelijk opgestelde macro-economische prognoses.

3. RECENTE EN GEPLANDE BEGROTINGSONTWIKKELINGEN

3.1. Tekortontwikkelingen

Het OBP mikt op een nominaal overheidstekort van 1,1 % van het bbp in 2018, tegenover 0,9 % in 2017, terwijl België in zijn meest recente stabiliteitsprogramma nog uitging van een tekort van 1,0 % van het bbp. De geringe verslechtering vloeit voort uit hogere projecties van de totale uitgaven, terwijl de ontvangstenquote onveranderd blijft. De stijging van het tekort ten opzichte van 2017 berust grotendeels op de uitgaven, aangezien in het OBP wordt verwacht dat de primaire uitgaven stijgen met 0,4 % van het bbp in 2018. Het streefcijfer voor het nominale saldo in het OBP stemt in grote lijnen overeen met de projecties in de najaarsprognoses 2018 van de Commissie, waarin een tekort van 1,0 % van het bbp in 2018 wordt verwacht en waarin de ontvangstenquote en de uitgavenquote beide 0,3 procentpunt lager zijn dan in het OBP. Het verschil tussen beide projecties vloeit met name vooruit uit het verschil in bbp-deflatoren in 2018, hetgeen leidt tot een lager nominaal bbp in het OBP. Tevens wordt in de prognoses van de Commissie een tragere groei van de directe belastingen en een iets andere samenstelling in termen van uitgavencategorieën verwacht.

Tabel 2. Samenstelling van de begrotingsaanpassing

(in % van het bbp)	2017	2018			2019			Mutatie: 2017-2019
	COM	SP	OBP	COM	SP	OBP	COM	OBP
Ontvangsten	**51,3**	**50,7**	***51,3***	**51,0**	**50,4**	***51,0***	**50,7**	**-0,3**
waarvan:								
- Belastingen op productie en invoer	13,0	13,1	*13,3*	13,2	13,1	*13,3*	13,2	0,3
- Huidige belastingen op inkomen en vermogen enz.	16,8	16,3	*16,7*	16,5	16,0	*16,5*	16,3	-0,3
- Vermogensheffingen	0,8	0,9	*0,8*	0,8	0,9	*0,8*	0,9	0,0
- Sociale bijdragen	15,8	15,6	*15,7*	15,7	15,6	*15,8*	15,6	0,0
- Overige (restpost)	4,8	4,8	*4,8*	4,8	4,8	*4,6*	4,8	-0,2
Uitgaven	**52,2**	**51,7**	**52,3**	**52,0**	**51,1**	**52,0**	**51,8**	**-0,2**
waarvan:								
- Primaire uitgaven	49,7	49,4	50,1	49,6	48,9	49,9	49,6	0,2
waarvan:								
Beloning van werknemers	12,3	12,1	12,2	12,2	11,9	12,0	12,1	-0,3
Intermediair verbruik	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,1	4,0	0,1
Sociale uitkeringen	25,0	24,9	25,1	24,9	24,7	25,1	24,9	0,1
Subsidies	3,3	3,2	3,4	3,3	3,1	3,4	3,3	0,1
Bruto-investeringen in vaste activa	2,2	2,4	2,4	2,4	2,4	2,3	2,5	0,1
Overige (restpost)	2,8	2,8	3,0	2,8	2,8	3,0	2,8	0,2
- Rente-uitgaven	2,5	2,3	2,2	2,4	2,2	2,1	2,2	-0,4
Overheidssaldo	**-0,9**	**-1,0**	**-1,1**	**-1,0**	**-0,7**	**-1,0**	**-1,1**	**-0,1**
Primair saldo	**1,6**	**1,3**	**1,1**	**1,4**	**1,5**	**1,1**	**1,2**	**-0,5**
Eenmalige en andere tijdelijke maatregelen	0,5	0,0	0,1	0,3	-0,1	-0,1	0,1	-0,6
Overheidssaldo exclusief eenmalige maatregelen	**-1,3**	**-1,0**	**-1,2**	**-1,3**	**-0,6**	**-0,9**	**-1,2**	**0,4**
Outputgap[1]	0,0	0,1	0,1	0,1	0,4	0,3	0,3	0,1
Conjunctuurgezuiverd saldo[1]	-0,9	-1,1	-1,2	-1,1	-1,0	-1,2	-1,2	-0,2
Structureel saldo[2]	**-1,4**	**-1,1**	**-1,3**	**-1,3**	**-0,9**	**-1,1**	**-1,3**	**0,4**
Structureel primair saldo[2]	1,1	1,3	0,9	1,0	1,3	1,0	0,9	0,0

Noten:

[1]Outputgap (in % van het potentiële bbp) en conjunctuurgezuiverd saldo volgens het programma zoals herberekend door de Commissiediensten op basis van het programmascenario volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

[2]Structureel (primair) saldo = conjunctuurgezuiverd (primair) saldo exclusief eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.

Bronnen:
Stabiliteitsprogramma 2018 (SP); ontwerpbegrotingsplan 2019 (OBP); najaarsprognoses 2018 van de diensten van de Commissie (COM); berekeningen van de diensten van de Commissie.

Voor 2019 wordt in het OBP uitgegaan van een nominaal tekort van 1,0 % van het bbp, terwijl in het meest recente stabiliteitsprogramma werd uitgegaan van een tekort van 0,7 % van het bbp. Deze verslechtering kan worden verklaard door het zwakkere macro-economische scenario alsook door het basiseffect van het hogere verwachte nominale tekort in 2018. Meer in het bijzonder is het hogere tekort ten opzichte van het stabiliteitsprogramma eerder een gevolg van een grotere opwaartse herziening aan de uitgavenzijde dan aan de

ontvangstenzijde. Met name wordt in het OBP verwacht dat de uitgaven als percentage van het bbp dalen met 0,3 procentpunt, ten opzichte van een daling van 0,6 procentpunt die in het stabiliteitsprogramma werd verwacht. Dit is met name het gevolg van meer dynamische sociale uitkeringen en subsidies. Anderzijds wordt verwacht dat de ontvangsten zullen evolueren in overeenstemming met de verwachting in het stabiliteitsprogramma en 51 % van het bbp zullen bereiken.

In de najaarsprognoses 2018 van de Commissie wordt voor 2019 uitgegaan van een nominaal tekort van 1,1 % van het bbp, 0,1 procentpunt hoger dan in het OBP. Het verschil met het OBP komt voor het merendeel voort uit een tragere daling van de uitgavenquote in de najaarsprognoses van de Commissie (-0,2 procentpunt van het bbp) ten opzichte van de vermindering waarvan in het OBP wordt uitgegaan (-0,3 procentpunt).

Ten slotte vertaalt het verschil in de ontwikkelingen van het nominale saldo tussen de najaarsprognoses 2018 van de Commissie en het OBP zich ook in een andere structurele inspanning. In het OBP wordt uitgegaan van een (herberekende) structurele verbetering van 0,2 % van het bbp, een bevestiging van het streefcijfer van het stabiliteitsprogramma, terwijl in de najaarsprognoses 2018 van de Commissie geen structurele verbetering wordt verwacht. De beoordeling van de naleving van de vereiste structurele aanpassing komt aan bod in punt 4.2.

Risicofactoren

Met betrekking tot 2018 zijn er zowel opwaartse als neerwaartse risico's voor de projectie in het OBP betreffende het nominale tekort. De belangrijkste onzekerheid vloeit voort uit de betalingen van de vennootschapsbelasting. Voor de ramingen van de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting in 2018 is de onzekerheid groter dan gewoonlijk, omdat een hervorming van 2017 tot doel had de inning van de vennootschapsbelasting te verschuiven van betalingen achteraf (d.w.z. belastingaanslagen) naar voorschotten (d.w.z. voorafbetalingen). Bij de hervorming werden geleidelijk sterkere stimulansen ingevoerd om voorafbetalingen te doen, namelijk door sancties in te voeren voor buitensporig hoge belastingaanslagen. Dit heeft geleid tot een sterke stijging van de voorafbetalingen in 2017 en de eerste helft van 2018, maar het valt nog te bezien in welke mate deze gedragswijziging gevolgen heeft voor de kohieren vennootschapsbelasting in het laatste kwartaal van 2018.

In structurele termen vloeit het voornaamste risico voort uit het eenmalige karakter van de stijging van de voorafbetalingen van de vennootschapsbelasting. Door het vervroegen van de belastinginning werd bij de hervorming het tijdstip van recurrente ontvangsten gewijzigd[2]. Daardoor leidt deze maatregel tot een tijdelijke piek in de belastingontvangsten. De voorafbetalingen van de vennootschapsbelasting stegen in 2017 met bijna 3 miljard EUR (of 0,7 % van het bbp) en verwacht wordt dat ze in 2018 met 2 miljard EUR zullen stijgen (0,4 % van het bbp), wat ten minste ten dele effect zal hebben op de kohieren vennootschapsbelasting in 2018 en de komende jaren. In haar voor- en najaarsprognoses 2018 raamde de Commissie de structurele ontwikkeling van de totale ontvangsten uit de vennootschapsbelasting door extrapolatie van de ontwikkeling daarvan op middellange termijn. De jongste raming wijst op een iets hoger percentage van structurele ontvangsten ten opzichte van de voorjaarsprognoses 2018. Dit zou worden ondersteund door lagere kohieren in 2018 ten opzichte van 2017, hetgeen wijst op een normalisering van de structuur voor de inning van de belastingen.

[2] Report on Public Finances in EMU 2015, blz. 58.

Anderzijds berekenen de autoriteiten nu een hoger percentage tijdelijke betalingen. Als gevolg daarvan liggen beide ramingen nu dichter bij elkaar dan in het voorjaar. Het percentage structurele ontvangsten uit de vennootschapsbelasting in 2017 en 2018 blijft echter met onzekerheid omgeven.

De begrotingsdoelstellingen voor 2019 in het OBP gaan gepaard met nog enkele andere risicofactoren. Om te beginnen sluit het OBP een aantal kapitaaluitgaven van de berekening van het structurele saldo uit, omdat wordt verwacht dat de flexibiliteitsclausule inzake openbare investeringen in het stabiliteits- en groeipact zal worden toegepast, hoewel België hier niet om heeft verzocht en er momenteel niet voor in aanmerking komt. Ten tweede bevat het OBP geen informatie over de - directe of indirecte - budgettaire gevolgen van een potentieel ordelijk afwikkelingsproces van de Arco-coöperatie. Ten slotte zou de hoger dan verwachte inflatie kunnen leiden tot negatieve budgettaire gevolgen, omdat de ambtenarensalarissen en de sociale uitkeringen in België worden geïndexeerd voor inflatie.

Klimaat met lage rente

Het rendement op eurostaatsobligaties blijft historisch laag: de tienjaarsrente staat in België momenteel op 0,82 %[3]. Als gevolg daarvan zijn de totale rentebetalingen van de overheid als percentage van het bbp blijven afnemen. Volgens het OBP zouden de rente-uitgaven van 2,5 % van het bbp in 2017 dalen tot 2,2 % in 2018 en zouden ze volgend jaar nog verder dalen tot 2,1 % van het bbp in 2019, ruim onder de 3,6 % van het bbp, die in 2011-2012 werd opgetekend op het hoogtepunt van de staatsschuldencrisis in de eurozone. Het beeld volgens het OBP wijkt licht af van de najaarsprognoses 2018 van de Commissie, waarin wordt uitgegaan hogere rente-uitgaven, zij het in de richting van de projectie in het OBP in 2019. Gelet op de daling van de rente-uitgaven gaat de geplande verbetering van het (herberekende) structurele saldo (0,2 % van het bbp in zowel 2018 als 2019) gepaard met een geringe verslechtering van het structurele primaire saldo in 2018 (-0,1 % van het bbp), gevolgd door een geringe verbetering in 2019 (0,1 % van het bbp).

Flexibiliteitsclausule

Het OBP 2019 gaat vergezeld van een formeel verzoek om gebruik te maken van de flexibiliteit in het kader van het preventieve deel overeenkomstig het "Gemeenschappelijk overeengekomen standpunt over flexibiliteit binnen het stabiliteits- en groeipact", dat in februari 2016 door de Raad is goedgekeurd. België verzocht om een tijdelijke afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de MTD vanaf 2018 met het oog op de geplande uitvoering van grote structurele hervormingen met een positief effect op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn. Omdat het verzoek om een tijdelijke afwijking moet worden ingediend in het jaar voorafgaand aan de toepassing van de clausule, heeft de Commissie de vervulling van de criteria om voor de clausule inzake structurele hervormingen in aanmerking te komen, beoordeeld vanaf 2019[4].

---

[3] Rendement op tienjaarsobligaties op 26 oktober 2018. Bron: Bloomberg.

[4] Het "Gemeenschappelijk overeengekomen standpunt over flexibiliteit binnen het stabiliteits- en groeipact" bepaalt dat lidstaten die de clausule inzake structurele hervormingen wensen toe te passen, dit moeten aanvragen in hun stabiliteits- en convergentieprogramma. De flexibiliteit wordt verleend in het kader van de beoordeling van de stabiliteits- en convergentieprogramma's, met name in de desbetreffende landspecifieke aanbeveling. Deze landspecifieke aanbeveling zou de toekenning van flexibiliteit afhankelijk kunnen stellen van de latere vervulling van bepaalde criteria om in aanmerking te komen (zoals de eerbiediging van de

Op basis van de najaarsprognoses 2018 van de Commissie zal België in 2019 blijven voldoen aan de minimale benchmark die een veiligheidsmarge biedt in de richting van de drempel van 3 % van het bbp. Met name is de initiële afstand van België van zijn MTD lager dan de maximaal toegestane afstand van 1,5 % van het bbp. Bovendien zal het nominale tekort naar verwachting onder de referentiewaarde van 3 % van het bbp blijven en momenteel wordt ervan uitgegaan dat het structurele tekort van België na toepassing van de tijdelijke afwijking in 2019 onder de minimumbenchmark van 1,4 % van het bbp zal blijven, waardoor wordt gezorgd voor een passende veiligheidsmarge ten opzichte van de referentiewaarde van 3 % van het bbp.

Op die basis kan België in 2019 in aanmerking komen voor de gevraagde tijdelijke afwijking voor structurele hervormingen van 0,5 % van het bbp. Om in aanmerking te komen voor de clausule inzake structurele hervormingen, moeten de hervormingen groot zijn en langdurige positieve effecten voor de begroting hebben, onder meer door een verhoging van de potentiële groei. De Commissie heeft een voorlopige beoordeling uitgevoerd van het door de autoriteiten voorgestelde plan met structurele hervormingen, dat hieronder wordt toegelicht.

Met betrekking tot het proces en de geloofwaardigheid van de voorgestelde hervormingen hebben de Belgische autoriteiten een samenvatting van de inhoud, de stand van uitvoering en de recentste effectbeoordeling van de structurele hervormingen verstrekt. De geloofwaardigheid van de maatregelen wordt ondersteund doordat ze zijn gespecificeerd hetzij in de ontwerpwetgeving, die voor het publiek beschikbaar is, hetzij in de bijlage bij het OBP. Bovendien zijn ze in werking of wordt het tijdschema voor de goedkeuring en uitvoering ervan gespecificeerd in de bijlage bij het OBP.

De voorgestelde hervormingen betreffen het pensioenstelsel, het belastingstelsel, de arbeidsmarkt en het openbaar bestuur. Hervormingen op deze punten zijn belangrijk om de macro-economische onevenwichtigheden en de structurele zwakke punten van de Belgische economie aan te pakken, met het oog op het herstel van het concurrentievermogen van de economie, de verbetering van de houdbaarheid van de begroting en het scheppen van groei en banen. Ze zijn het onderwerp van landspecifieke aanbevelingen sinds 2012 en van verdere analyse in de respectieve landverslagen over België. De Commissie heeft een voorlopige beoordeling uitgevoerd van het effect van de hervormingen, op basis van de informatie die de Belgische autoriteiten in de bijlage bij hun OBP hebben verstrekt.

Met name werd met betrekking tot de pensioenhervorming in 2015 wetgeving aangenomen (wet van 10 augustus 2015), waarvan het belangrijkste effect is dat de wettelijke pensioenleeftijd tegen 2025 van 65 jaar op 66 jaar wordt gebracht, en tegen 2030 op 67 jaar; ten tweede wordt de minimumleeftijd om voor vervroegd pensioen in aanmerking te komen, tegen 2018 op 63 jaar gebracht en tegen 2019 wordt het vereiste aantal gewerkte jaren op 42 gebracht; en ten derde wordt de minimumleeftijd voor het overlevingspensioen verhoogd. Voorts werd er in 2016 een aanvullende hervorming van het pensioenstelsel voor ambtenaren ingevoerd: de studiejaren die meetellen voor de bovengenoemde loopbaanvoorwaarde voor vervroegd pensioen worden vanaf 2015 geleidelijk afgeschaft (in stappen van 4 tot 6 maanden per jaar). In overeenstemming met de conclusies van het verslag over de vergrijzing 2018 van de Commissie zullen de kosten van de vergrijzing daardoor op lange termijn naar verwachting

---

veiligheidsmarge). De lidstaten van de eurozone kunnen verzoeken om toepassing van de clausule inzake structurele hervormingen op het tijdstip van de ontwerpbegrotingsplannen, die uiterlijk op 15 oktober moeten worden ingediend.

in een trager tempo toenemen: de jaarlijkse groei van de kosten van de vergrijzing, die momenteel 4-5 % per jaar bedraagt, zal naar verwachting halveren; tussen 2013 en 2060 zullen de pensioenuitgaven naar verwachting toenemen met 1,3 % van het bbp (van 11,8 % van het bbp tot 13 % van het bbp), tegenover 3,3 % vóór de hervormingen van 2015[5]. De hervormingen zullen naar verwachting ook bijdragen tot een stijging van de effectieve leeftijd van uittreding uit de arbeidsmarkt.

De fiscale hervormingsmaatregelen van 2015 willen de werkgelegenheid vergroten, de koopkracht versterken en het concurrentievermogen stimuleren. De hervorming vermindert de lasten op arbeid, waaronder de personenbelasting en de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid, in verschillende stappen tussen 2016 en 2020. Tegelijkertijd zijn de indirecte belastingen verhoogd om de verlagingen van de lasten op arbeid gedeeltelijk te compenseren. In totaal zouden er volgens de ramingen van het Federaal Planbureau en de Nationale Bank van België tegen 2021 ten minste 52 000 banen netto worden gecreëerd[6]. Nog meer positieve effecten worden verwacht van belastingverlagingen gericht op kmo's en zelfstandigen. Verwacht wordt dat deze taxshift tegen 2020 het bbp in totaal met 1 procentpunt zal verhogen. Er wordt echter niet verwacht dat de taxshift begrotingsneutraal is. Met name het negatieve effect op het primaire saldo zal naar verwachting oplopen tot bijna 0,9 procentpunt tegen eind 2020.

België heeft op 25 december 2017 ook een hervorming van zijn vennootschapsbelasting aangenomen. De vorige opzet was gekenmerkt door een hoog wettelijk tarief van 34 % met talrijke vrijstellingen en aftrekken. De hervorming voorziet in lagere wettelijke tarieven en minder vrijstellingen. Het wettelijke belastingtarief moet worden teruggebracht tot 29,6 % in 2018 en 25 % in 2020 (voor kmo's: 20 % over de eerste 100 000 vanaf 2018). Volgens de autoriteiten gaat met de hervorming in 2018 een begrotingskost van 0,3 % van het bbp gepaard, die in 2020 stijgt tot 0,9 % van het bbp en op kruissnelheid tot 1,2 % van het bbp. Om deze verslechtering tegen te gaan, heeft de regering tegelijkertijd de belastinggrondslag verruimd. Aanvullende maatregelen, waaronder de richtlijn bestrijding belastingontwijking, zullen naar verwachting een effect hebben tegen 2020.

In 2017 is België gestart met een reeks hervormingen van de arbeidsmarkt, waaronder een beleid van loonmatiging. Deze omvatten de instelling van lagere marges voor reële loongroei tussen 2011 en 2016, verder een tijdelijke opschorting van de indexering van de lonen in zowel de particuliere als de overheidssector en een herziening van de loonnormwet van 1996, waarbij het kader voor loononderhandelingen in de private sector wordt gewijzigd, onder meer met een vergroting van de mogelijkheden voor de regering om maatregelen te nemen in geval van buitensporige loongroei. Globaal genomen wordt verwacht dat deze hervorming zal helpen iets te doen aan de loonkostenhandicap ten opzichte van de voornaamste handelspartners van België, waardoor het concurrentievermogen van de Belgische economie zal verbeteren. De regering heeft ook een wet aangenomen ter verbetering van de flexibiliteit op de werkplek, met name in termen van werktijdregelingen. Al deze maatregelen samen zullen naar verwachting bijdragen tot het creëren van banen en het verminderen van de werkloosheid.

---

[5] Federaal Planbureau, 2015, De budgettaire gevolgen van de vergrijzing voor België tot 2060.

[6] https://www.nbb.be/doc/ts/publications/other/ds1707320nl.pdf https://www.plan.be/publications/publication-1448-nl-de+budgettaire+gevolgen+van+de+vergrijzing+voor+belgie+tot+2060+raming+van+maart+2015+met+de+hervormingen+van+de+regering+michel

Ten slotte is de aanneming van maatregelen tot hervorming van het openbaar bestuur gepland voor februari 2019. Op basis van het OBP wordt verwacht dat deze maatregelen een positief effect hebben van ongeveer 0,1 % van het bbp.

Kortom, een voorlopige beoordeling wijst erop dat België, mits de minimale benchmark in 2019 wordt nageleefd en het land het merendeel van de overeengekomen hervormingen grotendeels heeft uitgevoerd, in aanmerking lijkt te komen voor de gevraagde tijdelijke afwijking van 0,5 % van het bbp in 2019 voor structurele hervormingen. Een definitieve beoordeling van het verzoek om flexibiliteit zal binnen de normale cyclus van het Europees semester plaatsvinden in het kader van de beoordeling van het stabiliteitsprogramma 2019.

3.2. Schuldontwikkelingen

De overheidsschuld bereikte een piek van 107,6 % van het bbp in 2014 en nam geleidelijk af tot 103,4 % in 2017. In het OBP wordt uitgegaan van een voortzetting van de neerwaartse trend in de overheidsschuld tot 101,9 % en 100,2 % van het bbp in 2018 respectievelijk 2019. Deze ontwikkeling weerspiegelt de verwachte primaire overschotten, waarvan het neerwaartse effect zou worden versterkt door een gunstig sneeuwbaleffect dat voortkomt uit dalende rente-uitgaven en robuuste nominale bbp-groei. Verwacht wordt dat de stock-flow adjustments een schuldverhogend effect hebben in 2018 en 2019. Over het geheel genomen kan de schuldquote daardoor verder dalen in 2018-2019.

Ondanks hogere stock-flow adjustments dan in het OBP wordt in de najaarsprognoses 2018 van de Commissie uitgegaan van een iets grotere daling van de schuldquote in 2018 dan in het OBP als gevolg van een groter primair overschot en een neerwaarts sneeuwbaleffect. Dit laatste kan worden verklaard door een hoger inflatie-effect ten opzichte van de projecties van het OBP. De schuldreductie waarvan in het OBP in 2019 wordt uitgegaan, stemt in grote lijnen overeen met de najaarsprognoses 2018 van de Commissie.

Tabel 3. Schuldontwikkelingen

(in % van het bbp)	2017	2018			2019		
		SP	OBP	COM	SP	OBP	COM
Brutoschuldquote[1]	**103,4**	**101,2**	**101,9**	**101,4**	**99,4**	**100,2**	**99,8**
Mutatie in de quote	-2,7	-2,2	-1,5	-2,0	-1,9	-1,7	-1,6
Bijdragen[2]*:*							
1. Primair saldo	**-1,6**	**-1,3**	**-1,1**	**-1,4**	**-1,5**	**-1,1**	**-1,2**
2. Sneeuwbaleffect	**-1,0**	**-1,1**	**-0,9**	**-1,3**	**-1,1**	**-1,1**	**-1,1**
waarvan:							
Rente-uitgaven	2,5	2,3	2,2	2,4	2,2	2,1	2,2
Groei-effect	-1,7	-1,8	-1,5	-1,5	-1,7	-1,5	-1,5
Inflatie-effect	-1,7	-1,6	-1,6	-2,2	-1,5	-1,7	-1,8
3. Stock-flow adjustment	**-0,1**	**0,3**	**0,5**	**0,7**	**0,7**	**0,6**	**0,7**
waarvan:							
Verschil kasbasis/transactiebasis							
Netto-accumulatie van financiële activa							
waarvan privatiserings-opbrengsten							
Waarderings- en andere resteffecten							

Noten:

[1] Aan het einde van de periode.

[2] Het sneeuwbaleffect geeft het effect weer van de rentelasten op de totale overheidsschuld en van de reële bbp-groei en de inflatie op de schuldquote (via de noemer). De stock-flow adjustment omvat verschillen tussen de boekingen op kasbasis en op transactiebasis, de accumulatie van financiële activa en de waarderings- en andere resteffecten.

Bronnen:
Stabiliteitsprogramma 2018 (SP); ontwerpbegrotingsplan 2019 (OBP); najaarsprognoses 2018 van de diensten van de Commissie (COM); berekeningen van de diensten van de Commissie.

3.3. Maatregelen die het ontwerpbegrotingsplan ondersteunen

De consolidatie-inspanning in structurele termen bedraagt ongeveer 0,2 % van het bbp in het OBP 2019. Het bereiken van deze inspanning berust voor 0,4 % van het bbp op extra ontvangsten bij een stabiele uitgavenquote[7].

Aan de ontvangstenzijde bevat het OBP 2019 nieuwe maatregelen met een netto tekortverlagend effect van ongeveer 0,4 % van het bbp, vooral in termen van inkomsten- en

[7] Deze cijfers werden afgeleid uit de mutatie van de ontvangsten- en de uitgavenquote tussen 2018 en 2019 bij ongewijzigd beleid ten opzichte van die waarbij rekening is gehouden met de maatregelen, zoals gemeld in het OBP.

vermogensbelasting, alsmede sociale bijdragen. De voornaamste hervorming (de "arbeidsdeal") omvat 28 arbeidsmarktmaatregelen waarvan een totale budgettaire opbrengst van 0,1 % van het bbp wordt verwacht uit aanvullende inkomstenbelasting en hogere sociale bijdragen. De hervorming is voldoende gedetailleerd gepresenteerd om in de prognoses van de Commissie te kunnen worden opgenomen, terwijl andere, kleinere arbeidsmarktmaatregelen die ook in het OBP zijn vermeld, slechts ten dele in de prognoses van de Commissie in aanmerking zijn genomen omdat ze klein van omvang zijn en in de voorgaande jaren schamele resultaten hadden. De stijging van de inkomstenbelasting waarvan wordt uitgegaan, vloeit voort uit de hoger dan verwachte voorafbetalingen in de vennootschapsbelasting, nadat in 2017 en 2018 hogere belastingvermeerderingen zijn vastgesteld bij betaling van de belastingen achteraf, waardoor de belastinginning verder verschuift van belastingaanslagen naar voorafbetalingen. Het aanvullende effect dat in het OBP is opgenomen, is goed voor ongeveer 0,3 miljard EUR in 2019. In het OBP worden ook extra initiatieven voorgesteld om fiscale en sociale fraude te bestrijden, voor een geraamd budgettair effect van 0,25 miljard EUR. In de prognoses van de Commissie is voor deze maatregelen een lager bedrag opgenomen, omdat ze in het verleden de verwachte doelstellingen niet hebben behaald en over het algemeen moeilijk te controleren zijn. De evaluatie van deze maatregelen door de Commissie, samen met de uitsluiting van technische correcties en volume-effecten die door de autoriteiten als maatregelen zijn gerapporteerd, die ten dele zijn opgenomen in de onderliggende trend van de prognoses van de Commissie, verklaart een deel van het verschil in het nominale tekort tussen beide projecties.

Aan de uitgavenzijde worden in het OBP geen nieuwe maatregelen met een aanzienlijke budgettaire impact in 2019 gepland. Alleen de intermediaire consumptie wordt met name getroffen, met een licht tekortverhogend effect van 0,1 % van het bbp. Aan de tekortverlagende zijde van de uitgaven heeft de regering maatregelen voorgesteld die goed zijn voor minder dan 0,1 % van het bbp, die in de prognoses van de Commissie zijn opgenomen, met uitzondering van het volume-effect. Deze worden echter grotendeels geneutraliseerd door technische correcties en door andere kleine tekortverhogende initiatieven. Al bij al blijft de uitgavenquote tussen het scenario met en zonder maatregelen dus ongewijzigd.

Met betrekking tot niet-recurrente maatregelen die als eenmalige maatregelen zijn aangemerkt, is het totale effect in het OBP goed voor 0,1 % van het bbp. Het gaat alleen om ontvangstenmaatregelen, met name de verhoogde inning van voorafbetalingen in de vennootschapsbelasting in 2019 als gevolg van hogere boetes voor laattijdige belastingbetaling, de vervroegde inning van de eindbelasting op pensioensparen en de taxshiftcorrectie. In de najaarsprognoses 2018 van de Commissie wordt echter geen rekening gehouden met de taxshiftcorrectie, omdat die wordt beschouwd als een overdracht tussen verschillende overheidsniveaus, die na consolidatie neutraal is, en een groter eenmalig percentage van ontvangsten uit de vennootschapsbelasting omvat.

Tabel 4. Voornaamste discretionaire maatregelen van het OBP

A. Discretionaire maatregelen van de overheid – ontvangstenzijde

Component	Begrotingseffect (in % van het bbp) (als opgegeven door de autoriteiten)
	2019
Belastingen op productie en invoer	0,0
Huidige belastingen op inkomen en vermogen enz.	0,2
Vermogensheffingen	
Sociale bijdragen	0,1
Inkomen uit vermogen	0,0
Overige	0,1
Totaal	0,4

Noot:

Het begrotingseffect is het geaggregeerde effect van de in het OBP (dat wil zeggen door de nationale autoriteiten) opgegeven maatregelen. Een plusteken houdt in dat de ontvangsten als gevolg van de betreffende maatregel zullen stijgen.

Bron: Ontwerpbegrotingsplan 2019.

B. Discretionaire maatregelen van de overheid – uitgavenzijde

Component	Begrotingseffect (in % van het bbp) (als opgegeven door de autoriteiten)
	2019
Beloning van werknemers	0,0
Intermediair verbruik	0,1
Sociale uitkeringen	0,0
Rente-uitgaven	0,0
Subsidies	0,0
Bruto-investeringen in vaste activa	0,0
Kapitaaloverdrachten	0,0
Overige	
Totaal	0,1

Noot:

Het begrotingseffect is het geaggregeerde effect van de in het OBP (dat wil zeggen door de nationale autoriteiten) opgegeven maatregelen. Een plusteken houdt in dat de uitgaven als gevolg van de betreffende maatregel zullen stijgen.

Bron: Ontwerpbegrotingsplan 2019.

4. NALEVING VAN DE BEPALINGEN VAN HET STABILITEITS- EN GROEIPACT

België is onderworpen aan het preventieve deel van het pact en moet voldoende vooruitgang in de richting van zijn MTD waarborgen. In kader 2 is de meest recente landspecifieke aanbeveling op het gebied van de overheidsfinanciën opgenomen. Aangezien de schuldquote in 2017 103,4 % van het bbp bedroeg, wat boven de in het Verdrag vastgestelde drempel van 60 % ligt, moet België ook de schuldreductiebenchmark halen.

Kader 2: Aanbevelingen van de Raad gericht aan België

Op 13 juli 2018 richtte de Raad aanbevelingen aan België in het kader van het Europees semester. Met name op het gebied van de overheidsfinanciën beval de Raad België aan om ervoor te zorgen dat het nominale groeipercentage van de netto primaire overheidsuitgaven in 2019 niet hoger ligt dan 1,8 %, hetgeen neerkomt op een jaarlijkse structurele aanpassing van 0,6 % van het bbp, en meevallers te gebruiken om de vermindering van de overheidsschuldquote te versnellen.

De Raad herinnerde eraan dat van België verwacht wordt dat het zich in 2019 in het licht van zijn begrotingssituatie en met name zijn schuldniveau verder aanpast in de richting van zijn budgettaire middellangetermijndoelstelling, namelijk een begrotingssituatie die structureel in evenwicht is. Volgens de gezamenlijk overeengekomen aanpassingsmatrix in het kader van het stabiliteits- en groeipact vertaalt die aanpassing zich in een vereiste dat het nominale groeipercentage van de netto primaire overheidsuitgaven in 2019 niet hoger mag uitvallen dan 1,8 %. Dit stemt overeen met een jaarlijkse structurele aanpassing van ten minste 0,6 % van het bbp.

4.1. Naleving van het schuldcriterium

Omdat België in 2017 de schuldreductiebenchmark niet naleefde, stelde de Commissie een verslag krachtens artikel 126, lid 3, VWEU op om dit ogenschijnlijke risico van het bestaan van een buitensporig tekort van nabij te volgen, rekening houdend met alle relevante factoren. Dit verslag[8] werd op 23 mei 2018 aangenomen en omvatte een beoordeling van alle relevante factoren, met name i) de voorheen ongunstige maar verbeterende macro-economische omstandigheden, die daardoor minder verklaren waarom België grote gaten laat vallen wat betreft de naleving van de schuldreductiebenchmark; ii) het feit dat er momenteel niet voldoende stevig bewijs is om te concluderen dat er sprake is van een significante afwijking in België in 2017 en over 2016 en 2017 samen; en iii) de implementatie van groeibevorderende structurele hervormingen de jongste jaren, waarvan er verschillende als substantieel worden beschouwd en naar verwachting zullen bijdragen tot het verbeteren van de houdbaarheid van de schuld.

Tabel 6. Naleving van het schuldcriterium

[8] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1542368608137&uri=CELEX:52018DC0429

	2017	2018			2019		
		SP	OBP	COM	SP	OBP	COM
Brutoschuldquote	103,4	101,2	101,9	101,4	99,4	100,2	99,8
Kloof t.o.v. schuldbenchmark [1,2]	0,5	-0,1		0,5	-0,7		0,5
Structurele aanpassing [3]	0,9	0,2	0,2	0,0	0,2	0,2	0,0
Vergeleken met:							
Vereiste aanpassing [4]							

Noten:

[1] Niet relevant gedurende BTP's die liepen in november 2011 en in de drie jaren na de correctie van het buitensporige tekort.

[2] Geeft het verschil aan tussen de schuldquote en de schuldbenchmark. Als dit cijfer positief is, voldoet de geraamde bruto schuldquote niet aan de schuldreductiebenchmark.

[3] Alleen van toepassing gedurende de overgangsperiode van drie jaar vanaf de correctie van het buitensporige tekort voor BTP's die in november 2011 liepen.

[4] Geeft de resterende minimale jaarlijkse structurele aanpassing aan die - indien in acht genomen - waarborgt dat de lidstaat aan het einde van de overgangsperiode zal voldoen aan de schuldreductiebenchmark, uitgaande van de veronderstelling dat de COM- begrotingsvoorspellingen voor de voorafgaande jaren worden gehaald.

Bronnen:
Stabiliteitsprogramma 2018 (SP); ontwerpbegrotingsplan 2019 (OBP); najaarsprognoses 2018 van de diensten van de Commissie; berekeningen van de diensten van de Commissie.

Op basis van een algemene beoordeling van de mate van naleving van het preventieve deel en gezien grote onzekerheden in verband met sleutelfactoren van de begrotingsprestaties in 2017, werd in het verslag verklaard dat er onvoldoende bewijs was om te concluderen dat België niet voldoet aan het vereiste aanpassingstraject richting de MTD in 2017 en over 2016 en 2017 samen. De analyse was bijgevolg niet geheel doorslaggevend of het schuldcriterium als omschreven in het Verdrag en in Verordening (EG) nr. 1467/1997 al dan niet was nageleefd. België werd echter geacht het risico te lopen van een significante afwijking in 2018 en over 2017 en 2018 samen. In het verslag werd België dan ook verzocht vanaf 2018 de nodige maatregelen te nemen om aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact te voldoen.

Het OBP bevat niet voldoende informatie om de naleving van de schuldreductiebenchmark in 2018 en 2019 te kunnen beoordelen. Op basis van de najaarsprognoses 2018 van de Commissie, waarin wordt uitgegaan van vergelijkbare schuldontwikkelingen in 2018-2019 als in het OBP, zou België niet voldoen aan de schuldreductiebenchmark in 2018 of in 2019 (een gat van 0,5 % van het bbp in beide jaren). In deze projecties wordt geen rekening gehouden met het effect van de potentiële verkoop van activa in de financiële sector na 2018.

4.2. Aanpassing in de richting van de MTD

België is onderworpen aan het preventieve deel van het SGP en moet zorgen voor naleving van de vereiste aanpassing in de richting van de MTD. In 2018 moest België daartoe een jaarlijkse structurele aanpassing in de richting van de MTD van ten minste 0,6 % van het bbp nastreven.

In de mededeling van de Commissie over het Europees semester 2017 van mei 2017[9] is verklaard dat de Commissie niet zal aarzelen gebruik te maken van haar beoordelingsmarge ingeval grote begrotingsaanpassingen een significante impact hebben op groei en werkgelegenheid. In de aanbeveling van de Raad van 11 juli 2017[10] werd vermeld dat bij de beoordeling van het ontwerpbegrotingsplan 2018 en de daaropvolgende beoordeling van de begrotingsresultaten 2018 terdege rekening zal moeten worden gehouden met de doelstelling om een begrotingskoers te bereiken die bijdraagt aan zowel het versterken van het voortgaande herstel als het waarborgen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Na de beoordeling door de Commissie van de kracht van het herstel in België en met inachtneming van de uitdagingen op het gebied van de houdbaarheid, die zij in het kader van haar advies over het ontwerpbegrotingsplan voor 2018 van België heeft verricht, hoeven in dat verband geen extra elementen in aanmerking te worden genomen.

Volgens het OBP 2019 zal de groei van de primaire overheidsuitgaven, ongerekend discretionaire en eenmalige inkomstenmaatregelen, hoger zijn dan de uitgavenbenchmark[11] van 1,6 % in 2018. Het daaruit voortvloeiende gat (-0,6 % van het bbp) wijst op een significante afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de MTD. De mutatie van het (herberekende) structurele saldo in 2018 wijst op enige afwijking, namelijk een gat van -0,4 % van het bbp. Dit vergt een algehele beoordeling. Het verschil in omvang van de afwijking van beide indicatoren is hoofdzakelijk het gevolg van dalende rente-uitgaven, met positieve gevolgen voor de interpretatie van de begrotingsinspanning, gemeten naar de mutatie van het structurele saldo. De algehele beoordeling bevestigt bijgevolg het risico van een significante afwijking afgaande op beide pijlers.

Op basis van de najaarsprognoses 2018 van de Commissie zal de groei van de primaire overheidsuitgaven, ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en eenmalige maatregelen, naar verwachting de uitgavenbenchmark van 1,6 % overschrijden, hetgeen zou resulteren in een gat van 0,8 % van het bbp in 2018, wat wijst op een significante afwijking. Het structurele saldo zal naar verwachting vrijwel stabiel blijven in 2018, onder de aanbevolen inspanning van ten minste 0,6 % van het bbp in de richting van de MTD, wat ook wijst op een significante afwijking. Er bestaat dus een risico dat België in 2018 significant afwijkt van het vereiste aanpassingstraject.

Zoals hierboven besproken, blijven er nog steeds onzekerheden over de behandeling van de sterke stijging van de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting in 2017 en 2018, die voortvloeit uit een verschuiving van het tijdstip van inning van de vennootschapsbelasting. In overeenstemming met de methode die in haar voorjaarsprognoses 2018 is gebruikt, heeft de Commissie een referentietrend voor de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting geraamd en heeft zij alle belastinginningen boven die trend beschouwd als een eenmalige, tijdelijke

---

9 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM:2017:500:FIN

10 Aanbeveling van de Raad van 11 juli 2017 over het nationale hervormingsprogramma 2017 van België en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2017 van België (PB C 261 van 9.8.2017, blz. 1).

11 De netto-overheidsuitgaven omvatten de totale overheidsuitgaven zonder rekening te houden met rente-uitgaven, uitgaven in het kader van programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit fondsen van de Unie worden gefinancierd en niet-discretionaire veranderingen in de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen. Nationaal gefinancierde bruto-investeringen in vaste activa worden gespreid over een periode van vier jaar. Discretionaire inkomstenmaatregelen of inkomstenverhogingen die bij wet worden vastgesteld, tellen mee en eenmalige maatregelen aan zowel de ontvangsten- als de uitgavenzijde tellen niet mee.

maatregel, die uiteindelijk zal worden gecompenseerd door lagere ontvangsten uit de belastingaanslagen in de volgende jaren. Omdat de ramingen van de trend door de Commissie, de Belgische autoriteiten en onafhankelijke belanghebbenden uiteenlopen, erkent de Commissie nog altijd de mogelijkheid dat de structurele component van de inning van de vennootschapsbelasting in 2017 en 2018 hoger uitvalt dan geraamd, wat de onderliggende begrotingssituatie zou verbeteren.

Voor 2019 wordt op basis van de informatie in het OBP verwacht dat de groei van de primaire overheidsuitgaven, ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en eenmalige maatregelen, de uitgavenbenchmark van 1,8 % zal overschrijden, hetgeen zou resulteren in een gat van 0,6 % van het bbp in 2018, wat wijst op een risico van significante afwijking. Gelet op de geplande verbetering in het structurele saldo van 0,2 % van het bbp ten opzichte van een vereiste aanpassing van 0,6 % van het bbp wijst het (herberekende) structurele saldo op een risico van enige afwijking van de vereisten in 2019. Voor 2018 en 2019 samen wordt in het OBP gewezen op een risico van significante afwijking op basis van de uitgavenbenchmark (een gemiddeld gat van -0,6 % van het bbp) en ook op basis van het structurele saldo (een gemiddeld gat van -0,4 % van het bbp).

Volgens de najaarsprognoses 2018 van de Commissie zal de groei van de primaire overheidsuitgaven, ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en eenmalige maatregelen, in 2019 met 0,9 % van het bbp afwijken van de uitgavenbenchmark, wat wijst op een risico van significante afwijking. Ook het structurele saldo bevestigt dit risico, met een afwijking van -0,6 % van het bbp. Voor 2018 en 2019 samen wijzen beide indicatoren op een risico van significante afwijking met gaten van -0,9 % en -0,6 % van het bbp voor de pijler van de uitgavenbenchmark respectievelijk de pijler van het structurele saldo. Het verschil in omvang van de afwijking van beide indicatoren is hoofdzakelijk het gevolg van een iets hogere bbp-deflator die voor de indicator structureel saldo wordt gebruikt, vergeleken met de bbp-deflator die aan de uitgavenbenchmark ten grondslag ligt, alsook van de dalende rente-uitgaven, die beide positieve gevolgen hebben voor de interpretatie van de begrotingsinspanning, gemeten naar de mutatie van het structurele saldo. Rekening houdend met het bovenstaande bevestigt de algehele beoordeling het risico van een significante afwijking. Dezelfde conclusie vloeit voort uit de beoordeling voor 2018 en 2019 samen.

Ten slotte heeft België in het OBP verzocht om flexibiliteit op grond van de clausule inzake structurele hervormingen, waardoor een maximale tijdelijke afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de MTD van 0,5 % van het bbp mogelijk is. Mocht de maximaal toegestane afwijking worden verleend, zou de afwijking van de uitgavenbenchmark volgens de najaarsprognoses 2018 van de Commissie alleen al in 2019 zakken tot 0,4 % van het bbp, wat wijst op een risico van enige afwijking. De afwijking van de pijler van de uitgavenbenchmark over 2019 en 2018 samen zou echter nog steeds wijzen op een risico van significante afwijking van 0,6 % van het bbp. De pijler van het structurele saldo zou wijzen op enige afwijking voor 2019, maar zou nog steeds wijzen op een risico van significante afwijking voor 2019 en 2018 samen, gelet op de grote afwijking die in 2018 wordt verwacht. Een algehele beoordeling zou nog steeds wijzen op een risico van significante afwijking. De definitieve beoordeling van het verzoek om flexibiliteit op grond van de clausule inzake structurele hervormingen zal in het voorjaar van 2019 plaatsvinden binnen de normale cyclus van het Europees semester, in het kader van de beoordeling van het stabiliteitsprogramma 2019.

Tabel 7: Naleving van de vereisten van het preventieve deel

(in % van het bbp)	2017	2018		2019	
Initiële positie[1]					
Middellangetermijndoelstelling (MTD)	0,0	0,0		0,0	
Structureel saldo[2] (COM)	-1,4	-1,3		-1,3	
Structureel saldo op basis van bevriezing (COM)	-1,5	-1,3		-	
Positie t.o.v. de MTD[3]	Niet op MTD	Niet op MTD		Niet op MTD	
(in % van het bbp)	**2017**	**2018**		**2019**	
	COM	**OBP**	**COM**	**OBP**	**COM**
Pijler structureel saldo					
Vereiste aanpassing[4]	0,6	0,6		0,6	
Gecorrigeerde vereiste aanpassing[5]	0,6	0,6		0,6	
Mutatie structureel saldo[6]	0,8	0,2	0,0	0,2	0,0
Eenjaarsafwijking van de vereiste aanpassing[7]	0,3	-0,4	-0,6	-0,4	-0,6
Gemiddelde tweejaarsafwijking van de vereiste aanpassing[7]	-0,1	-0,1	-0,2	-0,4	-0,6
Pijler uitgavenbenchmark					
Toepasselijk referentiepercentage[8]	0,0	1,6		1,8	
Eenjaarsafwijking aangepast voor eenmalige maatregelen[9]	-0,5	-0,6	-0,8	-0,6	-0,9
Tweejaarsafwijking aangepast voor eenmalige maatregelen[9]	-0,5	-0,5	-0,6	-0,6	-0,9

Noten

[1] Het gunstigste niveau van het structurele saldo, in percentage van het bbp zoals bereikt aan het eind van jaar t-1, tussen de voorjaarsprognoses (t-1) en de laatste prognoses, bepaalt of in jaar t al dan niet een aanpassing in de richting van de MTD nodig is. In de boordeling of de MTD is bereikt, is een marge van 0,25 procentpunt (pp.) gehanteerd.

[2] Structureel saldo = conjunctuurgezuiverd overheidssaldo ongerekend eenmalige maatregelen.

[3] Op basis van het relevante structurele saldo in jaar t-1.

[4] Op basis van de positie t.o.v. de MTD, de conjuncturele positie en het schuldniveau (zie European Commission: Vademecum on the Stability and Growth Pact, blz. 38)

[5] Vereiste aanpassing, gecorrigeerd voor de clausules, de eventuele marge t.o.v. de MTD en de toegestane afwijking voor de landen die beter doen dan de doelstellingen.

[6] Mutatie structureel saldo t.o.v. jaar t-1. Beoordeling achteraf (voor 2017) verricht op basis van de voorjaarsprognoses 2017 van de Commissie.

[7] Het verschil tussen de mutatie van het structurele saldo en de gecorrigeerde vereiste aanpassing.

[8] Middellangetermijnreferentiepercentage van de potentiële bbp-groei. Het (standaard)referentiepercentage geldt vanaf jaar t+1 indien het land zijn MTD in jaar t heeft bereikt. Een lager percentage geldt indien het land werkt aan de aanpassing in de richting van zijn MTD, ook in jaar t.

[9] Afwijking van het groeipercentage van de overheidsuitgaven, ongerekend discretionaire ontvangstenmaatregelen, ontvangstenverhogingen die bij wet zijn geregeld en eenmalige maatregelen, van het toepasselijke referentiepercentage in termen van het effect op het structurele saldo. Het voor de uitgavenbenchmark gebruikte uitgavenaggregaat is berekend op basis van de algemeen aanvaarde methode. Een minteken houdt in dat de uitgavengroei hoger is dan het toepasselijke referentiepercentage.

Bronnen :

Ontwerpbegrotingsplan 2019 (OBP); najaarsprognoses 2018 van de Commissie (COM); berekeningen van de Commissie.

5. SAMENSTELLING VAN DE OVERHEIDSFINANCIËN EN IMPLEMENTATIE VAN BUDGETTAIR-STRUCTURELE HERVORMINGEN

Volgens het OBP loopt door de consolidatie-inspanning in 2019 de ontvangstenquote op van 50,6 % bij ongewijzigd beleid tot 51,0 % na verrekening van het effect van maatregelen. Dit zou in lijn zijn met de daling van de ontvangstenquote sinds de piek van 52,7 % van het bbp in 2013 (0,36 procentpunt gemiddelde jaarlijkse daling tot 2017). De uitgavenquote zou volgens het OBP dalen tot 52 % van het bbp in 2019, een voortzetting van de inspanning tot vermindering van de uitgavenquote sinds de piek van 55,9 % van het bbp in 2012 (0,65 procentpunt gemiddelde jaarlijkse daling tot 2017). De begrotingsinspanning zou in 2019 gelijkmatig verdeeld zijn tussen ontvangsten en uitgaven.

Deze verdeling tussen ontvangsten en uitgaven verschilt van de samenstelling van de cumulatieve begrotingsinspanning tussen 2011 en 2018. Net als in de voorgaande jaren wordt verwacht dat dalende rente-uitgaven zullen bijdragen aan de verbetering van het structurele saldo en goed zijn voor 0,1 % van het bbp in 2019. Volgens het OBP zullen de overheidsinvesteringen dalen van 2,4 % van het bbp in 2018 tot 2,3 % in 2019, hetgeen in lijn is met het gemiddelde peil van de overheidsinvesteringen in de periode 2007-2017.

In het landverslag 2018 voor België werd onderstreept dat het Belgische belastingstelsel ondanks de recente hervormingen complex blijft. De hervorming van de vennootschapsbelasting zal leiden tot lagere wettelijke tarieven en het stelsel vereenvoudigen. Toch blijven vele vrijstellingen en verstorende prikkels bestaan, zoals blijkt uit de stijgende trend in het totale bedrag van de belastingvoordelen. In het landverslag 2018 werd tevens geconcludeerd dat, buiten de hervorming om de belastingdruk op arbeid te verlagen (zie kader 3), er meer gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheid om belastingen op meer groeivriendelijke belastinggrondslagen te baseren, aangezien de inkomsten uit milieugerelateerde belastingen nog steeds tot de laagste in de EU behoren. Ondanks de recente invoering van regelingen om alternatieve mobiliteit te stimuleren, blijft de gunstige fiscale behandeling van bedrijfswagens bijdragen aan de complexiteit van het belastingstelsel en de verkeerscongestie verergeren. Daarnaast werd erop gewezen dat in de begrotingsconsolidatie meer zou kunnen worden ingezet op uitgavenbeheersing, omdat de totale overheidsuitgaven als percentage van het bbp boven het gemiddelde van de eurozone liggen. In dit verband mag het belang van de verbetering van de efficiëntie en samenstelling van de overheidsuitgaven op alle overheidsniveaus, onder meer om ruimte te creëren voor openbare investeringen, niet worden onderschat. Zo is tot dusver geen enkel bestuursniveau in België gebonden aan nationale regelgeving op het gebied van uitgaven, met uitzondering van een plafond voor de uitgaven voor gezondheidszorg. Meer algemeen is vooruitgang geboekt met het invoeren van voldoende waarborgen met betrekking tot de onafhankelijkheid van de Hoge Raad van Financiën. Er is echter nog steeds geen formele overeenkomst over jaarlijkse begrotingsdoelstellingen op alle overheidsniveaus. Een doeltreffende begrotingscoördinatie is essentieel in een federale lidstaat als België, waar een groot deel van het bestedingsvermogen aan de subnationale overheden is overgedragen. Ten slotte werd in het landverslag 2018 voor België ook uitdrukkelijk het uitvoeren van uitgaventoetsingen vermeld. Uitgaventoetsing kan bijdragen tot een slimmere toewijzing van de uitgaven en een groeivriendelijke consolidatie ondersteunen.

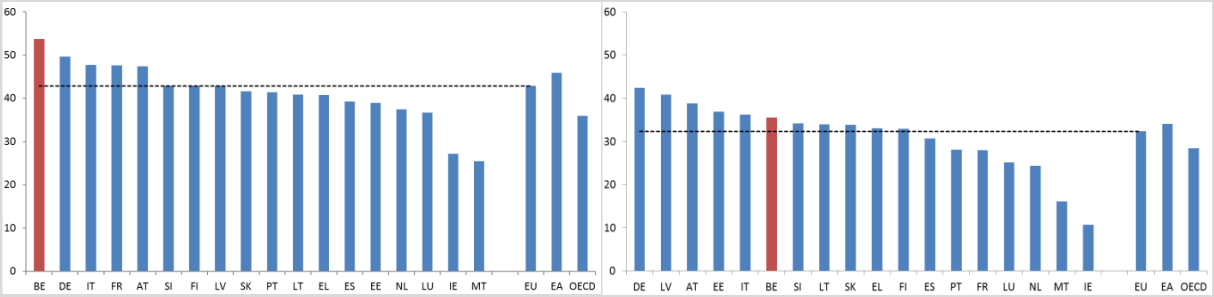
Kader 3 - Aanpak van de belastingdruk op arbeid in de eurozone

De belastingdruk op arbeid in de eurozone is betrekkelijk hoog, hetgeen nadelig is voor de economische bedrijvigheid en de werkgelegenheid. De Eurogroep zegde daarom toe te zullen streven

naar een verlaging van de belastingdruk op arbeid. Op 12 september 2015 is overeengekomen om voor de lidstaten die deel uitmaken van de eurozone Eurogroep-benchmarks vast te stellen voor de belastingdruk op arbeid ten opzichte van het bbp-gewogen EU-gemiddelde, waarbij in eerste instantie wordt uitgegaan van indicatoren waarmee de belastingwig op arbeid voor een afzonderlijke werknemer met gemiddeld salaris en een alleenstaande werknemer met een laag salaris wordt gemeten. Bovendien werd overeengekomen deze cijfers te relateren aan het OESO-gemiddelde om een bredere vergelijkbaarheid mogelijk te maken.

Met de belastingwig op arbeid wordt het verschil gemeten tussen de totale arbeidskosten voor een werknemer en het nettosalaris van die werknemer. Daarbij wordt uitgegaan van de inkomstenbelasting en van de socialezekerheidsbijdragen van werkgevers en werknemers. Hoe hoger de belastingwig, des te hoger de negatieve prikkels om te werken of nieuw personeel in dienst te nemen. Onderstaande grafieken geven de loonwig voor een alleenstaande werknemer in België die respectievelijk het gemiddelde loon en een laag loon (50% van het gemiddelde) verdient in vergelijking met het EU-gemiddelde.

De belastingdruk op arbeid in België bij een gemiddeld loon en een laag loon (2017)



NB: Voor Cyprus zijn er geen recente gegevens beschikbaar. Het EU- en het EZ-gemiddelde zijn bbp-gewogen. Het OESO-gemiddelde is niet gewogen.
Bron: Databank van de Europese Commissie inzake belasting- en uitkeringsindicatoren op basis van OESO-gegevens.

Het vaststellen van benchmarks is slechts de eerste stap in het proces dat moet leiden tot stevige, landspecifieke beleidsconclusies. De belastingdruk op arbeid is ook afhankelijk van allerlei andere beleidselementen, zoals het uitkeringsstelsel en het loonvormingsstelsel. Als op het gebied van werkgelegenheid goed wordt gepresteerd, is de urgentie om de belasting op arbeid te verlagen mogelijk minder groot, terwijl budgettaire beperkingen ertoe kunnen nopen een verlaging van de belasting op arbeid volledig te compenseren met andere inkomstenverhogende of uitgavenverlagende maatregelen. Er moet een grondige, landspecifieke analyse worden verricht voordat beleidsconclusies kunnen worden getrokken.

Met betrekking tot de aanbeveling van de Raad van 13 juli 2018 aan België om de hindernissen om te werken weg te nemen, voert België een meerjarige belastinghervorming door om de belastingdruk op arbeid te verminderen door een verlaging van de personenbelasting en de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid. Het OBP bevat echter geen nieuwe maatregelen die van invloed zijn op de belastingwig op arbeid, met name voor mensen met een gemiddeld loon. Tot dusver blijft die de hoogste in de EU.

In het OBP wordt het voornemen vermeld om nieuwe maatregelen te nemen die onder meer gericht zijn op beperking van de groei van de uitgaven voor gezondheidszorg en versterking van de houdbaarheid van het pensioenstelsel op lange termijn, met name door het bevorderen van deeltijdwerk voor gepensioneerden en het hervormen van het stelsel van aanvullende pensioenen. In het OBP wordt ook het voornemen vermeld om een mechanisme in te voeren om de verkoop van overheidsgoederen te koppelen aan de financiering van projecten voor strategische investeringen. In het landverslag van 2019 en in het kader van de in mei 2019 door de Commissie voor te stellen landspecifieke aanbevelingen zal een brede evaluatie

worden verricht van de vooruitgang die bij de uitvoering van de landspecifieke aanbevelingen is geboekt.

6. ALGEHELE CONCLUSIE

Op basis van de najaarsprognoses 2018 van de Commissie voldoet België in 2018 en 2019 niet aan de schuldreductiebenchmark. Volgens een algehele beoordeling van het OBP gaat de geplande aanpassing gepaard met een risico van significante afwijking van het door de Raad aanbevolen aanpassingstraject in de richting van de MTD in 2018 en in 2019. Die risico's worden bevestigd door de algehele beoordeling op basis van de najaarsprognoses 2018 van de Commissie. De beoordeling zou niet veranderen als de flexibiliteit op grond van de clausule inzake structurele hervormingen waarom België heeft verzocht, in aanmerking werd genomen.