



**Federaal
Planbureau**

Economische analyses en vooruitzichten

RAPPORT - 12178 (C1.001)

Gezondheidscrisis en de naweeën ervan op middellange termijn: waarom hebben de financiën van Entiteit II die beter doorstaan dan die van Entiteit I?

**Rapport voor de Centrale Raad voor het Bedrijfs-
leven als aanvulling op de Economische vooruit-
zichten 2020-2025 van juni 2020**

Juni 2020

Vincent Frogneux

Belliardstraat 14-18
1040 Brussel

e-mail: contact@plan.be
<https://www.plan.be>

Het Federaal Planbureau

Het Federaal Planbureau (FPB) is een instelling van openbaar nut die beleidsrelevante studies en vooruitzichten maakt over economische, socio-economische en milieuvraagstukken. Daarnaast bestudeert het de integratie van die vraagstukken in een context van duurzame ontwikkeling. Het stelt zijn wetenschappelijke expertise onder meer ter beschikking van de regering, het Parlement, de sociale gesprekspartners, nationale en internationale instellingen.

De werkzaamheden van het FPB worden steeds gekenmerkt door een onafhankelijke benadering, transparantie en aandacht voor het algemeen welzijn. De kwaliteit van de gegevens, een wetenschappelijke methodologie en de empirische geldigheid van de analyses staan daarbij centraal. Tot slot zorgt het FPB voor een ruime verspreiding van de resultaten van zijn werkzaamheden en draagt zo bij tot het democratisch debat.

Het Federaal Planbureau is EMAS en Ecodynamische Onderneming (drie sterren) gecertificeerd voor zijn milieubeheer.

<https://www.plan.be>

e-mail: contact@plan.be

Overname is toegestaan, tenzij voor handelsdoeleinden, mits bronvermelding.

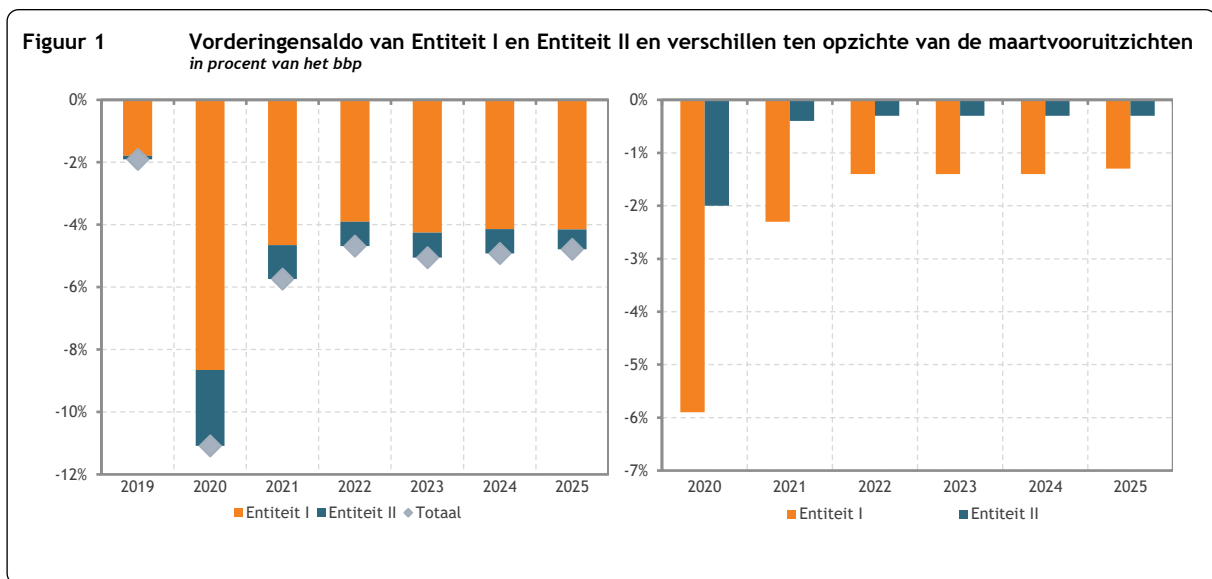
Verantwoordelijke uitgever: Philippe Donnay

Abstract – In de Economische vooruitzichten van juni 2020 hebben de gezondheids crisis in 2020 en het daaruit voortvloeiende verlies aan economische activiteit in 2020 en op middellange termijn de Belgische overheidsfinanciën aanzienlijk verslechterd. In dit rapport wordt uitgelegd hoe de institutionele organisatie van het land op het vlak van de budgettaire bevoegdheden van de verschillende overheidsniveaus, in termen van inkomsten en uitgaven, en op het vlak van de financieringsmechanismen van de gemeenschappen, de gewesten en de lokale overheden door de federale overheid, leidt tot een geringere verslechtering van de financiën van Entiteit II dan die van Entiteit I.

Abstract – Dans les Perspectives économiques de juin 2020, la crise sanitaire en 2020 et la perte d'activité économique qui en découle en 2020 et à moyen terme dégradent sensiblement les finances publiques belges. Ce rapport explique comment l'organisation institutionnelle du pays en termes de compétences budgétaires des différents niveaux de pouvoir, en recettes et dépenses, et sur le plan des mécanismes de financement des communautés, régions et pouvoirs locaux par le pouvoir fédéral, conduisent à une moindre détérioration des finances de l'entité II que de celles de l'entité I.

1. Inleiding

De gezondheidscrisis heeft de budgettaire vooruitzichten van de Belgische overheid aanzienlijk verslechterd. In de Economische vooruitzichten 2020-2025 van juni 2020 van het Federaal Planbureau¹ neemt het vorderingstekort toe met 32 miljard euro in 2020 en met 8 miljard euro vanaf 2022 ten opzichte van de maartvooruitzichten². Wanneer de verslechtering van het saldo wordt verdeeld tussen Entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid) en Entiteit II (gemeenschappen en gewesten en lagere overheid) stellen we vast dat die zich voor 75 % situeert bij Entiteit I in 2020 en dat dat aandeel tot meer dan 80 % stijgt op middellange termijn (zie tabel 1). De impact op Entiteit I is dus drie tot vier keer groter dan die op Entiteit II, terwijl haar budgettaire omvang slechts 1,5 keer groter is dan die van Entiteit II.



In 2020 is de achteruitgang van de overheidsfinanciën hoofdzakelijk te wijten aan de impact van de recessie op de fiscale en parafiscale ontvangsten en op bepaalde sociale uitgaven, en aan de impact van de discretionaire steunmaatregelen die in 2020 op 8,6 miljard euro worden geraamd in de junivooruitzichten en die ongeveer gelijk verdeeld zijn tussen de twee entiteiten (zie tabel 2)³.

Op middellange termijn leidt de verwachte aanhoudende en zelfs permanente impact van de crisis op het bbp tot een langdurige verslechtering van de overheidsfinanciën via de budgettaire aggregaten die verband houden met de economische activiteit, zoals de fiscale en parafiscale ontvangsten en bepaalde sociale uitgaven, en via de rentelasten. De kost van die steunmaatregelen verdwijnt daarentegen vanaf 2021, aangezien het tijdelijk karakter van de maatregelen (beperkt tot 2020).

¹ <https://www.plan.be/publications/publication-2009-nl-economische-vooruitzichten-2020-2025-versie-van-juni-2020>

² <https://www.plan.be/publications/publication-1977-nl-economische-vooruitzichten-2020-2025-versie-van-maart-2020>

Die maartvooruitzichten werden opgesteld zonder rekening te houden met de inperkingsmaatregelen die in België en Europa zouden worden opgelegd (maar hielden al rekening met een verslechtering van de internationale omgeving als gevolg van de epidemie die zich, op dat moment, nog beperkte tot Azië).

³ Ze is ook te wijten aan enkele methodologische herzieningen die zijn doorgevoerd tussen de maartvooruitzichten en de junivooruitzichten, de aanpassingen aan de observaties voor 2019 (in het bijzonder op het niveau van de lagere overheid) en de integratie van nieuwe informatie (in het bijzonder met betrekking tot de ziekte- en invaliditeitsuitkeringen en de nieuwe demografische vooruitzichten). Hoewel die elementen de omvang van de herziening van het vorderingensaldo en de verdeling tussen Entiteit I en Entiteit II beïnvloedden, hebben ze geen impact op de kernboodschap.

Tabel 1 Rekening van de gezamenlijke overheid: verschillen tussen de economische vooruitzichten van juni 2020 en maart 2020
in miljard euro

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Ontvangsten	0,0	-20,6	-9,4	-5,8	-5,4	-5,1	-4,8
Fiscale en parafiscale ontvangsten	0,5	-18,4	-8,0	-4,9	-4,5	-4,3	-4,0
Overige ontvangsten	-0,4	-2,2	-1,4	-0,9	-0,8	-0,8	-0,8
Uitgaven	-0,2	11,4	2,6	2,2	2,8	3,1	3,3
Werkingskosten	-0,3	0,7	0,0	-0,4	-0,2	-0,2	-0,2
Investerings	0,2	-1,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Niet-sociale overdrachten	0,0	3,6	-0,4	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2
Sociale uitkeringen, waaronder:	-0,2	7,8	2,4	2,0	2,2	2,4	2,3
Werkloosheid (sociale zekerheid)	0,0	4,9	1,9	1,2	1,1	0,9	0,9
Leefloon (lagere overheid)	-0,1	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
Rentelasten	0,2	0,3	0,5	0,8	1,0	1,2	1,4
Vorderingensaldo	0,2	-31,9	-12,0	-8,0	-8,1	-8,2	-8,0
Entiteit I	0,2	-23,7	-10,1	-6,5	-6,7	-6,9	-6,7
Federale overheid	0,0	-10,9	-6,2	-2,5	-2,8	-3,1	-3,3
Sociale zekerheid	0,2	-12,9	-3,9	-3,9	-3,8	-3,9	-3,4
Entiteit II	0,0	-8,2	-1,9	-1,5	-1,4	-1,3	-1,4
Gemeenschappen en gewesten	0,1	-7,8	-1,2	-1,0	-0,9	-0,8	-0,8
Lagere overheid	-0,1	-0,4	-0,6	-0,6	-0,5	-0,5	-0,6

Tabel 2 Steunmaatregelen met een impact op het vorderingensaldo¹
in miljard euro, tenzij anders vermeld

	Totaal	Entiteit I	Entiteit II
Ontvangsten (vennootschapsbelasting, btw horeca, enz.)	-1,7	-1,6	0,0
Aankoop van medisch materiaal, tracing, enz.	1,3	0,9	0,4
Compensatie- en hinderpremies	2,4	0,0	2,4
Gezondheidszorg	0,3	0,0	0,3
Werkloosheid ²	0,7	0,7	0,0
Overige (subsidies, non-profit, enz.)	2,2	1,0	1,3
Totaal	8,6	4,2	4,4
% van het bbp	2,0	1,0	1,0

1. Zijn niet inbegrepen: waarborgen, kredietverleningen en participaties, maatregelen m.b.t. betalingsuitstel van belastingen en bijdragen, en automatische stabilisatoren.

2. Een deel van de stijging van de tijdelijke werkloosheid en het overbruggingsrecht in 2020 wordt verondersteld deel uit te maken van de automatische stabilisatoren. Dat wordt niet opgenomen in de tabel.

2. Waarom doorstaat Entiteit II de crisis beter dan Entiteit I?

De minder sterke achteruitgang van de financiën van Entiteit II op middellange termijn is niet het gevolg van beleidskeuzes, aangezien alle discretionaire steunmaatregelen van 2020 eenmalig zijn en de budgettaire vooruitzichten van maart 2020 en juni 2020 opgesteld zijn bij ongewijzigd beleid en dus niet anticiperen op eventuele toekomstige budgettaire relancemaatregelen of besparingen⁴. Ze is daarentegen het gevolg van de verdeling van de ontvangsten en uitgaven tussen de verschillende beleidsniveaus als gevolg van de institutionele organisatie van het land en de mechanismen die de overdrachten van de federale overheid aan de gemeenschappen, gewesten en lagere overheid vastleggen.

2.1. Bijdragen van de ontvangsten

2.1.1. Fiscale en parafiscale ontvangsten

Het verlies aan economische activiteit ten gevolge van de gezondheidscrisis treft de fiscale en parafiscale ontvangsten van de overheid hard in 2020, maar ook in de daaropvolgende jaren. De verwachte impact is evenwel niet dezelfde voor elke belasting. Bepaalde belastingen, zoals de onroerende voorheffing betaald door de gezinnen, zouden weinig of niet worden getroffen door de crisis. Andere belastingen zouden slechts licht worden getroffen. De daling van de personenbelasting zou bijvoorbeeld gematigd worden door de bijdrage van de vervangingsinkomens en de bezoldigingen van de overheidssector aan de belastbare grondslag ervan. Nog andere belastingen zouden sterker worden geraakt, zoals de btw-ontvangsten en accijnzen als gevolg van de daling van de consumptie en het beschikbaar inkomen van de gezinnen. Tot slot zijn er belastingen die sterk zouden dalen, zoals de vennootschapsbelasting en de roerende voorheffing.

Het niveau en de samenstelling van de fiscale en parafiscale ontvangsten van de verschillende beleidsniveaus hebben dus een impact op het respectievelijke verlies aan ontvangsten van Entiteit I en Entiteit II.

In absolute termen (in miljoen euro) is de daling van de fiscale en parafiscale ontvangsten in Entiteit I meer uitgesproken dan in Entiteit II, aangezien de fiscale en parafiscale ontvangsten zich voor meer dan 80 % situeren bij Entiteit I.

Aangezien de fiscale ontvangsten die het hardst zijn getroffen door de crisis (vennootschapsbelasting, roerende voorheffing, enz.) zich uitsluitend of hoofdzakelijk bij de federale overheid situeren, wordt de federale overheid geconfronteerd met een relatief sterkere daling van haar ontvangsten dan de andere beleidsniveaus.

⁴ Sinds de maartvooruitzichten hebben alleen de Vlaamse en Duitstalige Gemeenschap hun begroting van 2020 aangepast.

Tabel 3 Herziening van de fiscale en parafiscale ontvangsten ten opzichte van de economische vooruitzichten van maart 2020
Procentuele afwijking

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Gezamenlijke overheid	0,2	-8,9	-3,8	-2,3	-2,0	-1,9	-1,7
Federale overheid, waaronder:	0,0	-11,7	-4,9	-2,6	-2,7	-2,7	-2,5
Belasting op het gezinsinkomen (zonder roerende voorheffing)	0,6	-5,9	-2,9	-1,6	-1,3	-1,3	-1,4
Bevrijdende roerende voorheffing	0,0	-15,5	-6,3	-3,6	-5,5	-5,7	-5,5
Vennootschapsbelasting	-1,2	-31,1	-12,0	-5,3	-6,8	-6,7	-5,4
Btw en accijnzen	-0,1	-9,9	-4,1	-2,7	-2,5	-2,4	-2,3
Sociale zekerheid, waaronder:	0,1	-7,9	-3,2	-2,1	-1,6	-1,3	-1,1
Sociale werkgeversbijdragen	0,0	-8,1	-3,6	-2,8	-2,4	-2,2	-2,0
Werknemersbijdragen	0,1	-8,7	-3,1	-1,7	-1,0	-0,6	-0,3
Gemeenschappen en gewesten, waaronder:	0,1	-2,9	-2,8	-2,5	-2,0	-1,6	-1,3
Personenbelasting	0,3	0,4	-2,6	-3,4	-2,3	-1,5	-1,0
Lagere overheid, waaronder: (1)	4,2	0,4	1,7	1,7	2,1	2,3	2,4
Personenbelasting	2,1	0,2	-2,4	-3,3	-2,4	-1,8	-1,5
p.m. bbp in waarde	-0,1	-11,1	-5,2	-3,4	-3,3	-3,2	-3,1

(1) De opwaartse herziening van de fiscale en parafiscale ontvangsten van de lagere overheid ten opzichte van de maartvooruitzichten is uitsluitend toe te schrijven aan een startpunteffect.

2.1.2. Ontvangsten uit overdrachten

De grotere blootstelling van Entiteit I aan de fiscale en parafiscale ontvangsten verklaart niet uitsluitend de sterkere achteruitgang van de financiën van Entiteit I. De overdrachten van die entiteit naar Entiteit II zouden immers sterker kunnen dalen dan de fiscale ontvangsten. Dat is evenwel niet het geval.

Op het niveau van de gemeenschappen en gewesten is de belangrijkste bron van de overdrachten van Entiteit I de Bijzondere Financieringswet (BFW). Het merendeel van de BFW-dotaties zijn gekoppeld aan het bbp in volume, maar die koppeling is vaak slechts gedeeltelijk. De btw-dotatie is bijvoorbeeld slechts voor 91 % gekoppeld aan de economische groei. Bovendien zijn bepaalde dotaties – zoals de werkgelegenheidsdotatie – onderworpen aan een ‘bijdrage tot de vergrijzingskosten’ die werd beslist in het kader van de zesde staatshervorming: een gedeeltelijke koppeling van de dotaties aan de reële bbp-groei voor het deel van die reële groei dat niet meer dan 2,25 % bedraagt (55 % in het geval van de werkgelegenheidsdotatie) en een koppeling van 100 % voor het deel dat meer dan 2,25 % bedraagt. Die gedeeltelijke koppeling en asymmetrie in de koppeling met het bbp hebben een aanzienlijke impact wanneer een recessie en een forse herneming zich voordoen. Tijdens de recessie in 2020 remt het mechanisme van de gedeeltelijke koppeling de daling van de dotaties uitgekeerd aan Entiteit II af. In 2021, het jaar waarin het bbp sterk zou hernemen, is de impact van de gedeeltelijke koppeling beperkt tot ongeveer een vierde van de bbp-groei voor de dotaties die zijn onderworpen aan een ‘bijdrage tot de vergrijzingskosten’. Daaruit volgt dat de schok een structurele impact heeft op het niveau van de BFW-overdrachten (klikeffect) die uiteindelijk slechts licht neerwaarts worden herzien in nominale termen ten opzichte van de maartvooruitzichten^{5 6}. De overdrachten worden evenwel opwaarts herzien als ze worden uitgedrukt in procent van het bbp. Ze stijgen met 0,3 % van het bbp op middellange termijn, wat overeenstemt met ongeveer de helft van de bijdrage tot de sanering van de overheidsfinanciën waarin de zesde staatshervorming voorziet⁷.

⁵ Er moet worden opgemerkt dat de groeidrempel van 2,25 % die wordt gebruikt om de bijdrage tot de vergrijzingskosten te berekenen, wordt gerechtvaardigd door het feit dat als de groei hoog was, Entiteit I de stijging van de sociale uitgaven volledig zelf zou kunnen financieren. In voorliggend geval versterkt de toepassing van het mechanisme paradoxaal genoeg de budgettaire moeilijkheden van Entiteit I.

⁶ De herziening van de BFW-overdrachten is ook het gevolg van de herziening van de inflatie- en demografische parameters.

⁷ De bijdrage tot de sanering stemt overeen met een vermindering van de dotaties met 1,25 miljard euro in 2015 en 2016.

Tabel 4 Bbp in volume, btw- en werkgelegenheidsdotaties in de economische vooruitzichten van maart 2020 en juni 2020
Index 2019 = 100, tenzij anders vermeld

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Economische vooruitzichten van juni 2020							
Bbp-groei in volume		-10,5%	8,2%	3,3%	1,4%	1,4%	1,2%
Bbp in volume	100	89,5	96,8	100,0	101,4	102,9	104,1
Btw-dotatie	100	90,4	97,2	100,1	101,4	102,7	103,8
Werkgelegenheidsdotatie	100	94,2	101,0	103,3	104,1	104,9	105,6
Economische vooruitzichten van maart 2020							
Bbp-groei in volume		0,4%	1,4%	1,4%	1,3%	1,3%	1,1%
Bbp in volume	100	100,4	101,8	103,2	104,6	105,9	107,1
Btw-dotatie	100	100,4	101,6	102,9	104,2	105,4	106,4
Werkgelegenheidsdotatie	100	100,2	101,0	101,8	102,5	103,2	103,9
Vershil: junivooruitzichten - maartvooruitzichten							
Bbp in volume		-10,9	-5,0	-3,2	-3,1	-3,1	-3,0
Btw-dotatie		-9,9	-4,4	-2,8	-2,8	-2,7	-2,6
Werkgelegenheidsdotatie		-6,0	0,0	1,5	1,6	1,7	1,7

De ontvangen overdrachten van de lagere overheid komen hoofdzakelijk van de gemeenschappen en gewesten en zijn dus overdrachten binnen Entiteit II. Hoewel die overdrachten (bijvoorbeeld de gemeentefondsen, het gesubsidieerd onderwijs van de lagere overheid) geen impact hebben op het vorderingensaldo van Entiteit II, moet worden opgemerkt dat ze niet afhankelijk zijn van de economische activiteit⁸. De overdrachten van de federale overheid aan de lagere overheid zijn daarentegen opwaarts herzien als gevolg van de cofinanciering van de toename van de uitgaven voor het (equivalent) leefloon⁹.

2.2. Bijdragen van de uitgaven

Naast de impact van de steunmaatregelen die zijn genomen door de verschillende beleidsniveaus (en die gelijk zijn verdeeld tussen de twee entiteiten, zie tabel 2) worden de uitgaven minder sterk getroffen dan de ontvangsten. De voornaamste stijging wordt waargenomen op het niveau van de werkloosheidsuitkeringen en het leefloon als gevolg van de toename van het aantal begunstigden, en op het niveau van de rentelasten door de licht opwaartse herziening van de rente en de aanzienlijke toename van de overheidsschuld (zie tabel 1).

Net zoals de daling van de ontvangsten situeert de stijging van de uitgaven zich hoofdzakelijk bij Entiteit I. De werkloosheidsuitkeringen vallen ten laste van de sociale zekerheid. Hoewel het leefloon deel uitmaakt van de uitgaven van de lagere overheid, is slechts een deel van de toename van de uitgaven ten laste van Entiteit II, aangezien de federale overheid een deel financiert¹⁰. Tot slot doet de stijging van de rente ten opzichte van de maartvooruitzichten de besparingen op de rentelasten (ten gevolge van de lage rentevoeten) afnemen. De federale overheid wordt het hardst getroffen aangezien dat beleidsniveau de grootste schuld heeft. Bovendien stijgt de schuld het sterkst op het niveau van Entiteit I, wat ook leidt tot een lichte toename van de rentelasten.

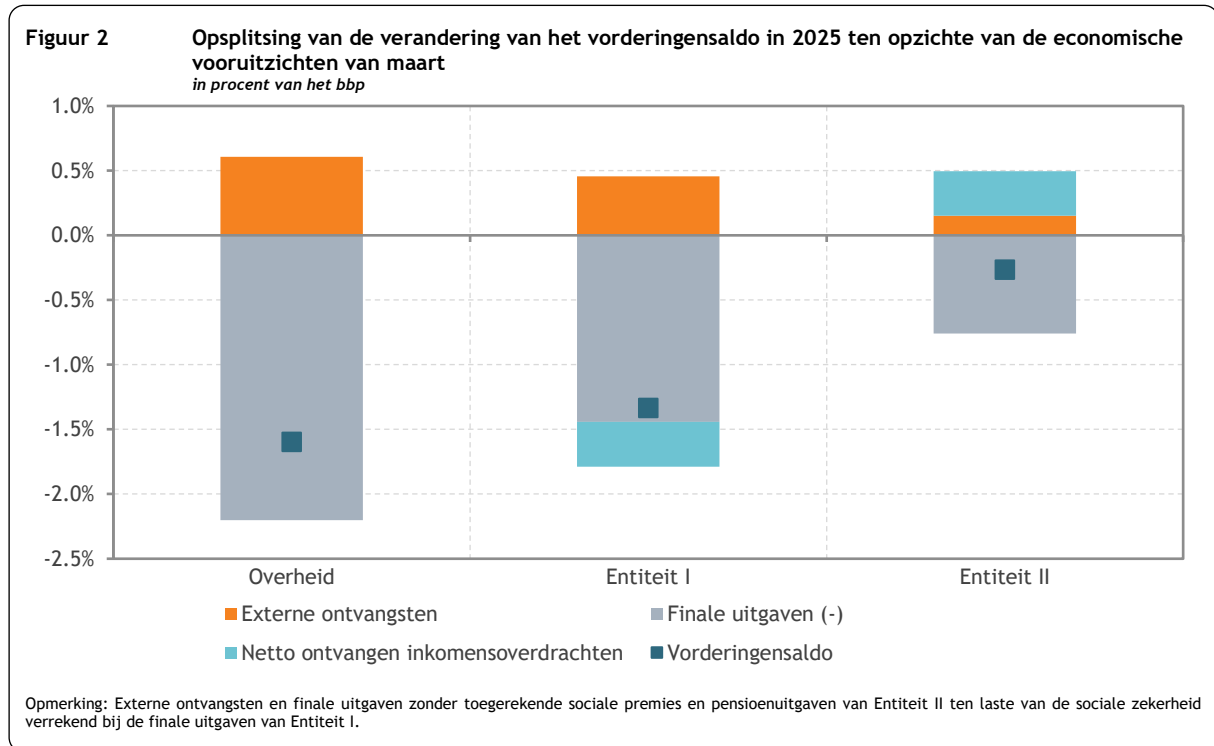
⁸ Het gemeentefonds stijgt bijvoorbeeld met 3,5 % per jaar in Vlaanderen, met 2 % per jaar in Brussel en met 1 % + inflatie per jaar in Wallonië.

⁹ De federale overheid draagt, afhankelijk van het aantal begunstigden in de gemeente, voor 55 %, 65 % of 70 % bij tot de financiering van het leefloon dat wordt uitgekeerd door de OCMW's.

¹⁰ Naast het feit dat de federale overheid tussenkomt in de financiering van het leefloon, heeft die ook bijkomende steunmaatregelen voor de OCMW's genomen in het kader van de gezondheids crisis (voedselhulp, steun aan gezinnen die in energiearmoede verkeren, enz.)

2.3. Samenvatting van de impact voor 2025

Figuur 2 toont een opsplitsing van de verandering van het vorderingensaldo in 2025 ten opzichte van de economische vooruitzichten van maart 2020. Er worden drie componenten onderscheiden: de externe ontvangsten, de finale uitgaven en de netto ontvangen inkomensoverdrachten van de overheid¹¹.



Ten opzichte van de maartvooruitzichten werden de ratio's van de externe ontvangsten en finale uitgaven opwaarts herzien in 2025. Voor Entiteit II ligt de toename van de ratio van de ontvangsten lager dan die van Entiteit I in absolute waarde, maar licht hoger dan die van Entiteit I in relatieve waarde. Het aandeel van Entiteit II in de externe ontvangsten is dus licht gestegen. Wat de finale uitgaven betreft, ligt de toename van de ratio van de finale uitgaven lager dan die van Entiteit I, zowel in absolute als relatieve waarde. Het aandeel van Entiteit II in de finale uitgaven is dus licht gedaald. Daaruit volgt dat, als de netto ontvangen inkomensoverdrachten van de overheid ongewijzigd waren gebleven in procent van het bbp ten opzichte van de maartvooruitzichten, de financiën van Entiteit I zwaarder zouden zijn aangetast dan die van Entiteit II, maar dat die impact eerder beperkt zou zijn geweest. De bijdrage van de netto ontvangen inkomensoverdrachten van de overheid speelt een belangrijke rol in de verklaring waarom de financiën van Entiteit II minder zwaar worden aangetast.

¹¹ Externe ontvangsten en finale uitgaven zonder toegerekende sociale premies en pensioenuitgaven van Entiteit II ten laste van de sociale zekerheid verrekend bij de finale uitgaven van Entiteit I.

3. Conclusie

De gezondheids crisis heeft de budgettaire vooruitzichten van de Belgische overheid aanzienlijk verslechterd. Daarbij werden die van Entiteit I evenwel zwaarder getroffen dan die van Entiteit II. De reden daarvoor ligt in de verdeling van de ontvangsten en uitgaven tussen de verschillende beleidsniveaus die volgt uit de institutionele organisatie van het land en de mechanismen die de overdrachten van de federale overheid aan de gemeenschappen, gewesten en lagere overheid vastleggen.

Entiteit I ondervindt de impact van de daling van de fiscale en parafiscale ontvangsten en de stijging van de werkloosheidsuitkeringen en de rentelasten. De financieringsregels van Entiteit II, in het bijzonder de regels van de Bijzondere Financieringswet (BFW) en de federale cofinanciering van het leefloon beschermen gedeeltelijk Entiteit II. De toename op middellange termijn van de overdrachten van de BFW stemt overeen met ongeveer de helft van de bijdrage tot de sanering van de overheidsfinanciën waarin de zesde staatshervorming voorziet.

Entiteit II is evenwel geen homogene entiteit en het is mogelijk dat de crisis bepaalde subentiteiten ervan zwaarder getroffen heeft. In een scenario van sterke groei zou vooral Entiteit I voordeel halen uit de toename van de ontvangsten en de daling van de werkloosheidsuitgaven. Wat de overdrachten van de BFW betreft, zouden de gemeenschappen en gewesten slechts voluit profiteren van die sterke groei wanneer die de drempel van 2,25 % overschrijdt.