



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 28.11.2014
C(2014) 8800 final

ADVIES VAN DE COMMISSIE

van 28.11.2014

betreffende het ontwerpbegrotingsplan van BELGIË

ADVIES VAN DE COMMISSIE

van 28.11.2014

betreffende het ontwerpbegrotingsplan van BELGIË

ALGEMENE OVERWEGINGEN

1. In Verordening (EU) nr. 473/2013 worden voorschriften vastgesteld om de monitoring van het begrotingsbeleid in de eurozone te versterken en om te waarborgen dat de nationale begrotingen consistent zijn met de richtsnoeren voor het economisch beleid die zijn afgegeven in het kader van het stabiliteits- en groeipact (SGP) en het Europees semester voor de coördinatie van het economisch beleid.
2. Krachtens artikel 6 van Verordening (EU) nr. 473/2013 moeten de lidstaten uiterlijk 15 oktober van elk jaar bij de Commissie en bij de Eurogroep een ontwerpbegrotingsplan indienen dat de belangrijkste aspecten van de begrotingssituatie van de overheid en van de sectoren ervan voor het komende jaar bevat.

OVERWEGINGEN BETREFFENDE BELGIË

3. Op grond van het ontwerpbegrotingsplan voor 2015 dat op 15 oktober 2014 door België is ingediend en op 22 oktober 2014 is geactualiseerd, heeft de Commissie het volgende advies opgesteld overeenkomstig artikel 7 van Verordening (EU) nr. 473/2013.
4. België is onderworpen aan het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact en dient voldoende vooruitgang in de richting van de MTD te waarborgen. Daar in 2013 (het jaar waarin België zijn buitensporig tekort corrigeerde) de schuldquote 104,5% van het bbp bedroeg, waarmee de referentiewaarde van 60% van het bbp werd overschreden, wordt België gedurende de eerste drie jaar na de correctie van het buitensporig tekort onderworpen aan de overgangsregeling inzake de naleving van de schuldregel. In deze periode dient het land voldoende vooruitgang in de richting van naleving van de schuldverminderingbenchmark te boeken. Op 8 juli 2014 gaf de Raad België de aanbeveling de begrotingsmaatregelen voor 2014 te versterken in het licht van de opdoemende kloof met de vereiste aanpassing in de richting van de middellangetermijndoelstelling. Tevens werd aanbevolen in 2015 de vereiste aanpassing van 0,6% van het bbp in de richting van de middellangetermijndoelstelling te waarborgen, waarvan op dat moment werd aangenomen dat die eveneens de naleving van de schuldregel zou waarborgen.
5. Het macro-economische scenario waarop het ontwerpbegrotingsplan (OBP) van België voor 2015 steunt (een bbp-groei van 1,5%), gaat uit van een minder dynamisch herstel dan het meest recente stabiliteitsprogramma (1,8%). Ondanks deze neerwaartse herziening is er tussen het macro-economische scenario voor 2015 waarop het ontwerpbegrotingsplan steunt en de najaarsprognoses 2014 van de Commissie (0,9%) een substantieel verschil dat de robuustheid van de in het ontwerpbegrotingsplan gestelde doelen beïnvloedt. Dit verschil kan grotendeels worden verklaard door het verschillende tijdstip waarop het scenario en de prognoses zijn opgesteld ten opzichte van het ontwerpbegrotingsplan 2015, en waarbij in de prognoses van de Commissie rekening is gehouden met in het ontwerpbegrotingsplan

uiteengezette maatregelen die van invloed zijn op het overheidsverbruik en de particuliere consumptie. Hiermee wordt ook onderstreept dat een volledige verdiscontering van tweederonde-effecten bij de opstelling van de begroting een meerwaarde kan leveren.

6. Verordening (EU) nr. 473/2013 vereist dat de ontwerpbegroting is gebaseerd op onafhankelijk opgestelde of bekrachtigde macro-economische prognoses. De macro-economische vooruitzichten waarop het ontwerpbegrotingsplan steunt, zijn opgesteld door het Federaal Planbureau onder verantwoordelijkheid van het Instituut voor de nationale rekeningen. Beide instellingen hebben een lange traditie en zijn bij wet opgericht. Het Federaal Planbureau staat onder het gezamenlijke gezag van de Eerste Minister en de minister van Economische Zaken; het Instituut voor de nationale rekeningen onder dat van de minister van Economische Zaken.
7. Daar waar het stabiliteitsprogramma uitging van een vermindering van het tekort tot 2,1 % van het bbp in 2014, voorspelt het ontwerpbegrotingsplan een tekort van 2,9 % van het bbp. Dit is te verklaren door herzieningen van het statistisch apparaat, die een impact van 0,3 p.p. van het bbp op het tekort van 2013 hebben, en een neerwaartse herziening van de groeioprognose voor 2014. En tot slot wordt de verbetering van het (herberekende) structureel saldo met 0,2 p.p. neerwaarts bijgesteld tot 0,3% van het bbp. Het ontwerpbegrotingsplan mikt op een nominaal tekort van 2,1% van het bbp in 2015, in vergelijking met 1,4% van het bbp in het stabiliteitsprogramma 2014. Verklaringen voor deze opwaartse herziening zijn de slechter dan eerder verwachte economische vooruitzichten en de recente statistische herzieningen. De (herberekende) structurele verbetering in het ontwerpbegrotingsplan voor 2015 is vergelijkbaar met de inspanning (0,7% van het bbp) die in het meest recente stabiliteitsprogramma werd ingepland.
8. Volgens de najaarsprognoses 2014 van de Commissie zou het uiteindelijke tekort in 2014 iets hoger uitvallen omdat de macro-economische vooruitzichten in vergelijking met het ontwerpbegrotingsplan minder gunstig zijn. In 2015 voorspelt de Commissie een nominaal tekort van 2,8% van het bbp, substantieel hoger dan het in het ontwerpbegrotingsplan gestelde doel. Dit komt in de eerste plaats doordat in de prognose van de Commissie wordt uitgegaan van een lagere bbp-groei, die ongeveer 0,4 p.p./bbp van het verschil in de voorspellingen verklaart. Ten tweede wordt ook het effect van nieuwe maatregelen (0,2 p.p./bbp) verschillend beoordeeld, aangezien de Commissie voor haar prognoses enkel rekening heeft gehouden met de maatregelen die op de sluitingsdatum bekend en voldoende uitgewerkt waren. In het bijzonder is vooralsnog onduidelijk hoe het in het ontwerpbegrotingsplan vermelde begrotingseffect van sommige nieuwe maatregelen zal worden gerealiseerd.
9. In contrast met het meest recente stabiliteitsprogramma verwacht het ontwerpbegrotingsplan dat de schuldquote in 2014 verder stijgt, bovenop een hoger tekort en een lagere nominale groei, en in 2015 een vrij bescheiden daling te zien geeft. Volgens de prognoses van de Commissie daarentegen, zou de schuldquote in 2015 blijven stijgen, tot boven 107% van het bbp. Naast de verschillen in de tekortvoorspellingen, verklaart ook de lagere voorspelling van de bbp-groei in de prognoses van de Commissie de uiteenlopende ontwikkeling.
10. De focus van de consolidatiemaatregelen in het ontwerpbegrotingsplan ligt op snoeien in de uitgaven, met een totale nominale impact van 1,4% van het bbp. De maatregelen omvatten lineaire bezuinigingen op de algemene overheidsuitgaven. In de sociale zekerheid is de groeinorm voor de uitgaven in de gezondheidszorg naar

beneden bijgesteld en zijn de voorwaarden voor sommige sociale uitkeringen verscherpt. Ook de gewesten en gemeenschappen hebben aangekondigd in een aantal uitgaven te snoeien. Aan de ontvangstenzijde zijn de voorgenomen maatregelen grosso modo neutraal, althans wanneer rekening wordt gehouden met de lagere fiscale opbrengsten als gevolg van een opschorting van het loonindexeringsmechanisme en de voorgenomen omzetting van welvaartsaanpassingen van sociale uitkeringen in een belastingkrediet. Belastingverhogingen zijn er in de vorm van de verhoging van sommige indirecte belastingen en het vervroegd belasten van pensioenspaargelden. Daarnaast is een door de vorige regering aangekondigde verlaging van de socialezekerheidsbijdragen in 2015 uitgesteld tot 2016 en stelt het ontwerpbegrotingsplan hogere aftrekmogelijkheden in de personenbelasting in het vooruitzicht bij wijze van koopkrachtcompensatie voor het nadelige effect van de opschorting van de loonindexering.

11. Het ontwerpbegrotingsplan bevat onvoldoende informatie om de naleving van de overgangsregeling voor de schuldverminderingbenchmark te kunnen beoordelen. Volgens de najaarsprognoses 2014 van de Commissie blijft de voorgenomen bijsturing van het structurele saldo (respectievelijk 0,1% en 0,4% van het bbp in 2014 en 2015) onder het vereiste dat op grond van die prognoses is becijferd (respectievelijk 0,8% en 1,1% van het bbp in 2014 en 2015).
12. Voor 2014 is de ontwikkeling van het (herberekende) structurele saldo in het ontwerpbegrotingsplan ontoereikend voor de in het kader van het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact vereiste aanpassing met 0,5% van het bbp, maar de afwijking wordt niet significant geacht (verschil van 0,2% van het bbp). De in de prognoses van de Commissie voorspelde afwijking is 0,2% van het bbp groter, maar nog steeds niet significant. Het voorgenomen groeitempo van de overheidsuitgaven in 2014, ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, zal naar verwachting bijdragen tot de vereiste jaarlijkse structurele aanpassing in de richting van de MTD. Deze beoordeling wordt bevestigd door de najaarsprognose 2014 van de Commissie. Aanzienlijke tegenvallers aan de ontvangstenzijde in 2014, die zowel in het ontwerpbegrotingsplan als in de voorspelling van de Commissie worden gesignaleerd, beïnvloeden het structurele saldo in 2014 fors. Anderzijds kan het aan de uitgavenbenchmark ten grondslag liggende referentiegroeipercentage gezien de huidige, lagere, ramingen van het potentiële groeipercentage tot te dynamische ontwikkelingen van de uitgaven leiden. Op grond van een totaalbeoordeling kan worden gesteld dat het risico bestaat dat in 2014 in zekere mate van het aanpassingstraject richting MTD wordt afgeweken.

De in het ontwerpbegrotingsplan ingeplande bijsturing van het (herberekende) structurele saldo in 2015 is adequaat. Volgens de prognoses van de Commissie wijst de structurele verbetering echter op een zekere afwijking van de vereiste inspanning, die momenteel 0,6% van het bbp bedraagt (verschil van 0,2% van het bbp). Ook de uitgavenbenchmark wijst op een zekere afwijking in 2015, zowel op basis van de voornemens in het (herberekende) ontwerpbegrotingsplan als op basis van de najaarsprognoses 2014 van de Commissie. De totaalbeoordeling op basis van de prognoses van de Commissie wijst op een risico dat in de jaren 2014-2015 in zekere mate van het vereiste aanpassingstraject richting MTD wordt afgeweken.

13. Het ontwerpbegrotingsplan bevat een plan om de belastingwig te verkleinen. In het bijzonder is België voornemens om vanaf 2015 de forfaitaire beroepskostenafrek in de personenbelasting te verhogen (0,15% van het bbp). Anderzijds wordt de in het

Competitiviteitspact van 2013 aangekondigde verlaging van de werkgeversbijdragen met 0,1% van het bbp één jaar uitgesteld, nl. van 2015 naar 2016, terwijl tegelijkertijd de aangekondigde verlaging voor 2017 één jaar wordt vervroegd. De in het ontwerpbegrotingsplan aangekondigde algemene tax shift waarbij de druk op arbeid wordt verlicht, blijft dus zeer beperkt qua omvang. Sommige begrotingsmaatregelen om de kosten van het stelsel van werkloosheidsuitkeringen te drukken, kunnen ook van invloed zijn op de negatieve financiële prikkels om te werken waarop in de aanbevelingen van de Raad aan België van 8 juli 2014 is gewezen. Het ontwerpbegrotingsplan bevat ook een tijdelijke opschorting van de indexering van de lonen en de sociale uitkeringen, met enige mate van compensatie voor de laagste inkomens. Niettegenstaande hiervan een positief effect op de concurrentiepositie van het land kan worden verwacht, mag niet uit het oog worden verloren dat de Raad in zijn aanbeveling een oproep tot België deed om het loonvormingssysteem in zijn totaliteit structureel te hervormen. Tot slot wordt voorgenomen de uitvoering van de lopende hervormingen van de regelingen inzake brugpensioen en vervroegd pensioen te intensiveren om de kloof tussen de reële en de wettelijke pensioenleeftijd te verkleinen.

14. Al met al is de Commissie van oordeel dat het risico bestaat dat het ontwerpbegrotingsplan van België, dat momenteel onderworpen is aan het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact en aan de overgangsregeling voor de schuld, niet aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact voldoet. De Commissie verzoekt de autoriteiten daarom in het kader van de nationale begrotingsprocedure de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de begroting van 2015 aan het stabiliteits- en groeipact voldoet.

Daarnaast is de Commissie van oordeel dat België enige vooruitgang heeft geboekt met betrekking tot het structurele deel van de begrotingsaanbevelingen die de Raad in het kader van het Europees semester 2014 heeft gedaan, en vraagt zij de autoriteiten nog meer te doen.

De Commissie zal begin maart 2015 haar standpunt ten aanzien van de uit hoofde van het stabiliteits- en groeipact op België rustende verplichtingen bepalen in het licht van de uiteindelijke begrotingswet en de verwachte nadere toelichting van het programma van structurele hervormingen dat door de autoriteiten is aangekondigd.

Gedaan te Brussel, op 28.11.2014

Voor de Commissie
Pierre MOSCOVICI
Lid van de Commissie

