

**DE KLOOF TUSSEN DE TOTALE
ONTVANGSTEN EN DE RIJKSMIDDELEN:
EEN ANALYSE VAN DE PERIODE 2000-2006**

EVELIEN VANALME
Adviseur van Financiën

1. Algemeen besluit

In deze studie staat de toenemende kloof tussen de totale ontvangsten die de federale overheid int, en de rijksmiddelen in de periode 2000-2006 centraal. Onder de totale ontvangsten van de federale overheid verstaat men alle ontvangsten die door de federale overheid geïnd worden ¹, met uitzondering van de opcentiemen en andere ontvangsten ² die voor rekening van de lokale besturen (provincies en gemeenten) geïnd worden. De rijksmiddelen zijn gelijk aan de totale ontvangsten die de federale overheid int, verminderd met de federaal geïnde ontvangsten voor de financiering van andere overheden. Deze federaal geïnde ontvangsten voor de financiering van andere overheden worden ook wel voorafnemingen voor andere overheden genoemd, en zijn in de wet vastgelegd. Het is de sterke groei van deze voorafnemingen voor andere overheden (+50,86%) die de toename van de kloof tussen de totale ontvangsten die de federale overheid int, en de rijksmiddelen die nauwelijks gestegen zijn (+1,04%), heeft veroorzaakt. Concreet richt deze studie zich vooral op de wettelijke basis van de voorafnemingen voor andere overheden en op de effectief doorgestorte bedragen.

De studie bestaat uit twee delen. Terwijl in het eerste deel een globaal overzicht gegeven wordt van de kloof tussen de totale ontvangsten die de federale overheid int, en de rijksmiddelen, worden in het tweede deel de verschillende categorieën van voorafnemingen, namelijk de voorafnemingen voor de Europese Unie, de voorafnemingen voor de gemeenschappen en de gewesten, de voorafnemingen voor de sociale zekerheid en de voorafnemingen die samengevat worden onder de noemer “andere”, elk in een afzonderlijk hoofdstuk in detail besproken.

De totale ontvangsten stegen in de periode 2000-2006 met 16 680,7 miljoen euro (+22,75%), namelijk van 73 314,5 miljoen euro in 2000 tot 89 995,2 miljoen euro in 2006. De rijksmiddelen namen eerst toe, van 42 251,4 miljoen euro in 2000 tot 50 430,8 miljoen euro in 2003, wat toe te schrijven is aan de stijging van de niet-fiscale kapitaalontvangsten in deze periode, waarna ze terugvielen tot 43 131,9 miljoen euro in 2006. Over de volledige periode 2000-2006 stegen de rijksmiddelen in nominale termen met 880,5 miljoen euro (+2,08%). De voorafnemingen voor andere overheden zijn in de periode 2000-2006 jaar na jaar gestegen, namelijk van 31 063,2 miljoen euro in 2000 tot 46 863,3 miljoen euro in 2006, wat een totale stijging met 15 800,1 miljoen euro (+50,86%) inhoudt. De voorafnemingen voor de gemeenschappen en de gewesten zijn de belangrijkste categorie van voorafnemingen, gevolgd door die voor de sociale zekerheid. Een samenvattend overzicht wordt gegeven in onderstaande tabel.

¹ De ontvangsten waarvan de inning door andere overheden gebeurt, zoals de onroerende voorheffing die door het Vlaams Gewest geïnd wordt, behoren niet tot de totale ontvangsten van de federale overheid.

² Met name de provinciale en gemeentelijke opcentiemen op de onroerende voorheffing, de aanvullende gemeente- en agglomeratiebelastingen op de personenbelasting en de gemeentelijke opdecimen op de verkeersbelasting behoren niet tot de totale ontvangsten van de federale overheid.

Samenvattende tabel ³

(in miljoen euro en in %)

	totale ontvangsten	rijksmiddelen	voorafnemingen	Europese Unie	gemeenschappen en gewesten	sociale zekerheid	andere
2000	73 314,5	42 251,4	31 063,2	2 306,9	24 904,5	3 851,7	0,1
2001 <i>nominale groei 1 jaar</i>	75 861,3 3,47	42 621,9 0,88	33 239,4 7,01	2 429,8 5,33	27 234,5 9,36	3 575,0 -7,18	- -
2002 <i>nominale groei 1 jaar</i>	79 431,2 4,71	45 388,3 6,49	34 042,9 2,42	2 214,4 -8,86	27 201,0 -0,12	4 627,5 29,44	- -
2003 <i>nominale groei 1 jaar</i>	86 323,1 8,68	50 430,8 11,11	35 892,3 5,43	2 365,0 6,80	28 642,4 5,30	4 884,8 5,56	- -
2004 <i>nominale groei 1 jaar</i>	88 434,6 2,45	48 103,6 -4,61	40 331,1 12,37	2 260,1 -4,43	29 745,6 3,85	8 286,5 69,64	38,7 -
2005 <i>nominale groei 1 jaar</i>	89 755,0 1,49	45 660,3 -5,08	44 094,7 9,33	2 421,8 7,15	32 052,1 7,75	9 447,6 14,01	173,3 347,25
2006 <i>nominale groei 1 jaar</i>	89 995,2 0,27	43 131,9 -5,54	46 863,3 6,28	2 477,0 2,28	33 425,1 4,28	10 495,5 11,09	465,6 168,75
evolutie 2000-2006 <i>nominale groei periode</i>	16 680,7 22,75	880,5 2,08	15 800,1 50,86	170,1 7,38	8 520,6 34,21	6 643,9 172,49	465,5 -
<i>gemiddelde ⁴ jaarlijkse nominale groei</i>	3,48	0,34	7,09	1,19	5,03	18,18	-

Bron: Eigen berekeningen op basis van gegevens van de AOIF, "Douane en Accijnzen" en de AKRED en van Tabel III.A.3.2., Tabel III.A.3.3. en Tabel III.A.3.4., Conjunctuurnota, FOD Financiën.

De **voorafnemingen voor de Europese Unie** stegen in de periode 2000-2006 met 170,1 miljoen euro (+7,38%), namelijk van 2 306,9 miljoen euro in 2000 tot 2 477,0 miljoen euro in 2006. De basiswetgeving voor de voorafnemingen voor de Europese Unie in de periode 2000-2006 bestaat uit het besluit van de Raad van 31 oktober 1994 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen ⁵, dat nog geldt tijdens de jaren 2000 en 2001, en uit het besluit van de Raad van 29 september 2000 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen ⁶, dat van toepassing is vanaf het jaar 2002. De voorafnemingen voor de Europese Unie bestaan uit de douanerechten, de landbouw- en suikerheffingen en een gedeelte van de btw-opbrengst. De douanerechten en de landbouw- en suikerheffingen worden volledig afgestaan aan de Europese Unie, al mag de federale overheid hier wel het inningspercentage ⁷ van behouden om de inningskosten te dekken. Ondanks de stijging van het inningspercentage, zijn de netto overgedragen douanerechten en landbouw- en suikerheffingen toch toegenomen in de periode 2000-2006 van 1 295,4 miljoen euro tot 2 031,2 miljoen euro (+56,80%). Het gedeelte van de

³ De cijfers zijn bijgewerkt tot 25 april 2007.

⁴ Geometrisch gemiddelde.

⁵ P.B. nr. L 293 van 12 november 1994.

⁶ P.B. nr. L 253 van 7 oktober 2000.

⁷ 10% voor de te innen bedragen die vastgesteld zijn tot en met 31 december 2000 en 25% voor de te innen bedragen die na 31 december 2000 vastgesteld zijn.

btw-opbrengst dat België moet afstaan aan de Europese Unie, is in diezelfde periode 2000-2006 gedaald met meer dan de helft (-55,92%), namelijk van 1 011,5 miljoen euro in 2000 tot 445,8 miljoen euro in 2006. Het maximale afroepingspercentage op de btw-ontvangsten dat nog 1% bedroeg voor de begrotingsjaren 2000 en 2001, is eerst gezakt tot 0,75% voor de begrotingsjaren 2002 en 2003, en dan nog verder gedaald tot 0,50% vanaf het begrotingsjaar 2004. De Europese Unie wordt immers meer en meer gefinancierd door bijdragen op basis van het BNI van de lidstaten. Bovendien wordt de bijdrage van België in de financiering van de Britse korting vanaf 2006 volledig aangerekend bij de BNI-bijdrage. De BNI-bijdrage (tot en met 2001: BNP-bijdrage) is geen voorafneming op de totale ontvangsten, maar wordt ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting van de federale overheid. In 2000 bedroeg de BNP-bijdrage van België 1 121,1 miljoen euro, terwijl de BNI-bijdrage in 2006 al 2 453,4 miljoen euro ⁸ bedroeg (+118,84%).

Het geheel van voorafnemingen voor de Europese Unie over de hele periode 2000-2006 liet, ondanks enkele schommelingen, slechts een lichte stijging (+170,1 miljoen euro of +7,38%) optekenen. De voorafnemingen voor de Europese Unie hebben dus slechts in heel beperkte mate de kloof tussen de totale ontvangsten die de federale overheid int, en de rijksmiddelen verbreed. Zoals vermeld, mag het belang van de stijgende BNP/BNI-bijdrage voor de Europese Unie hierbij niet uit het oog worden verloren.

Zoals reeds gesteld, zijn de **voorafnemingen voor de gemeenschappen en de gewesten** de belangrijkste categorie van voorafnemingen. Ze stegen in de periode 2000-2006 met 8 520,6 miljoen euro (+34,21%), namelijk van 24 904,5 miljoen euro in 2000 tot 33 425,1 miljoen euro in 2006. Ondanks hun stijging met meer dan een derde over de volledige periode, daalde het aandeel van de voorafnemingen voor de gemeenschappen en de gewesten in het geheel van de voorafnemingen voor andere overheden van 80,17% in 2000 tot 71,32% in 2006. De voorafnemingen voor de gemeenschappen en de gewesten speelden in absolute cijfers de belangrijkste rol in de toenemende kloof tussen de totale ontvangsten die de federale overheid int, en de rijksmiddelen. De bijdrage tot de toename van de kloof is vooral toe te schrijven aan het grote aandeel van de voorafnemingen voor de gemeenschappen en de gewesten in het geheel van de voorafnemingen voor andere overheden, eerder dan aan het stijgingspercentage van de voorafnemingen voor de gemeenschappen en de gewesten.

De voorafnemingen voor de gemeenschappen en de gewesten worden gevormd door het toegewezen gedeelte van de btw-ontvangsten (voor de Vlaamse en Franse Gemeenschap), het toegewezen gedeelte van de opbrengst van de personenbelasting (voor de gemeenschappen, de gewesten en de gemeenschapscommissies) en de gewestelijke belastingen (voor de gewesten) waarvan de federale overheid de dienst nog verzekert.

Binnen de periode 2000-2006 vormt het jaar 2002 een scharnierpunt voor de evolutie van de voorafnemingen voor de gemeenschappen en de gewesten omdat in 2002 het Lambermontakkoord ⁹ en de daaruit voortvloeiende bijzondere wet van 13 juli 2001 ¹⁰, de financiering van de gemeenschappen en de gewesten grondig veranderde. Deze bijzondere wet wijzigde immers aanzienlijk de basiswetgeving voor de jaren 2000 en 2001, namelijk de

⁸ Aangepaste raming begrotingscontrole 2006.

⁹ 16 oktober 2000.

¹⁰ Bijzondere wet van 13 juli 2001 tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten, BS 3 augustus 2001.

bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten ¹¹ (BFW), gewijzigd door de bijzondere wet van 16 juli 1993 ¹².

Oorspronkelijk bestond het toegewezen gedeelte van de btw-opbrengst voor de Vlaamse en Franse Gemeenschap enkel uit een gedeelte van de btw-opbrengst dat overeenstemde met de onderwijsbevoegdheden van de gemeenschappen, maar vanaf 2002 komen daar nog eens cumulatief supplementaire bedragen afkomstig van de btw bij ter herfinanciering van de gemeenschappen. De gewone regeling van het toegewezen gedeelte van de personenbelasting ¹³ voor de Vlaamse en Franse Gemeenschap werd niet gewijzigd in 2002. Vanaf dat jaar wordt echter aan de Vlaamse, Franse en Duitstalige Gemeenschap een dotatie ter compensatie van het kijk- en luistergeld toegekend die ook voorafgenomen wordt op de opbrengst van de personenbelasting, omdat het kijk- en luistergeld toen omgevormd werd van een gemeenschapsbelasting tot een gewestbelasting. Deze dotatie ter compensatie van het kijk- en luistergeld vormt echter geen meerkost voor de federale overheid, omdat deze afgetrokken wordt van de middelen die voor de gewesten bestemd zijn via de zogenaamde “negatieve term” (cf. infra).

Een andere wijziging die in 2002 van kracht werd, is de toekenning van bijzondere middelen afkomstig van de opbrengst van de personenbelasting aan de Franse en Vlaamse Gemeenschapscommissies.

De belangrijkste verandering vanaf 2002 is echter de uitbreiding en volledige regionalisering van de gewestelijke belastingen die opgesomd worden in artikel 3, BFW. Het is immers de overdracht van de gewestelijke belastingen die ook na 2002 nog de grootste nominale groei laat optekenen van alle voorafnemingen voor de gemeenschappen en de gewesten. De gewesten worden ook nog gefinancierd door een toegewezen gedeelte van de personenbelasting dat volgens artikel 34, BFW bestaat uit de middelen uit de gewone regeling, de zogenaamde “negatieve term” die het inkomstenverlies voor de federale overheid als gevolg van de uitbreiding van de gewestelijke belastingen moest compenseren, en de nationale solidariteitstussenkomst. De gewesten krijgen bovendien bijkomende middelen afkomstig van de personenbelasting omwille van de overheveling van bevoegdheden naar de gewesten door het Sint-Michielsakkoord (vanaf 1993) en het Lambermontakkoord (vanaf 2002). Vanaf 2002 worden eveneens bijzondere middelen afkomstig van de personenbelasting toegekend aan de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Met een aandeel van 22,40% in 2006, zijn de **voorafnemingen voor de sociale zekerheid** de tweede grootste categorie van de overgedragen ontvangsten. Over de periode 2000-2006 zijn de voorafnemingen voor de sociale zekerheid gestegen met 6 643,9 miljoen euro (+172,49%), met name van 3 851,7 miljoen euro in 2000 tot 10 495,5 miljoen euro in 2006. De voorafnemingen voor de sociale zekerheid zijn ongetwijfeld de snelst groeiende categorie van voorafnemingen, waardoor ook zij, naast de voorafnemingen voor de gemeenschappen en de gewesten, een belangrijke rol gespeeld hebben in de toenemende kloof tussen de totale ontvangsten die de federale overheid int, en de rijksmiddelen. De bijdrage van de voorafnemingen voor de sociale zekerheid tot de toename van die kloof is dus vooral toe te schrijven aan het stijgingspercentage van 172,49% in de beschouwde periode, en niet zozeer

¹¹ BS 17 januari 1989.

¹² Bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur en tot aanvulling van de kieswetgeving met betrekking tot de gewesten en de gemeenschappen, BS 20 juli 1993.

¹³ Artikel 47, BFW.

aan het aandeel van de voorafnemingen voor de sociale zekerheid in nominale termen in het geheel van de voorafnemingen voor andere overheden. Bij het begin van de beschouwde periode was het aandeel van de voorafnemingen voor de sociale zekerheid in het geheel van de voorafnemingen voor andere overheden immers nog relatief gering (12,40% in 2000).

Binnen de voorafnemingen voor de sociale zekerheid onderscheiden wij de voorafnemingen voor de alternatieve financiering van de sociale zekerheid en, sinds 2002, de voorafnemingen voor het Pensioenfonds van de geïntegreerde politie, die slechts een heel klein deel (1,78% in 2006) uitmaken van wat wij de voorafnemingen voor de sociale zekerheid noemen.

Vanaf 2001 vormt de programmawet van 2 januari 2001¹⁴ de wettelijke grondslag voor de alternatieve financiering van de sociale zekerheid. Voor het begrotingsjaar 2000 was dat nog de wet van 26 juli 1996¹⁵. De voorafnemingen voor de alternatieve financiering van de sociale zekerheid namen in de periode 2000-2006 heel sterk toe, namelijk met 167,64% (+6 456,9 miljoen euro). Een uitschieter vormde het jaar 2004 met een procentuele stijging van 72,68% (+3 411,9 miljoen euro) ten opzichte van 2003. In 2004 is de alternatieve financiering van de sociale zekerheid immers uitgebreid met een alternatieve financiering die specifiek bedoeld is voor de geneeskundige verzorging.

In 2000 bestond de alternatieve financiering nog enkel uit een voorafneming op de btw-ontvangsten. Vanaf 2001 werden de verschillende soorten aangeboorde middelen jaar na jaar uitgebreid. In 2006 werden de volgende middelen aangesproken voor de alternatieve financiering van de sociale zekerheid: de btw, de belasting op de aandelenopties, de belasting op de werknemersparticipatie, de accijnzen op tabak, de roerende voorheffing en de taks op de verzekeringsverrichtingen. Vanaf 2007 komt daar nog eens een gedeelte van de opbrengst van de personenbelasting en de vennootschapsbelasting bij. Niet alleen het aantal bronnen werd uitgebreid, ook de voorafnemingen op de btw stegen door allerlei in programmawetten opgenomen verhogingen.

Onder de **“andere voorafnemingen”** vindt men zowel de voorafnemingen voor het Veiligheidsfonds van de politiezones, het Stookoliefonds, de CREG-fondsen, het Rampenfonds en Selor terug, als de voorafnemingen die gebeuren in het kader van de effectisering van de fiscale vorderingen inzake inkomstenbelastingen en btw. De categorie van de “andere voorafnemingen” is zeer klein in vergelijking met de voorafnemingen voor de Europese Unie, de gemeenschappen en de gewesten en de sociale zekerheid, en, met uitzondering van de voorafnemingen voor Selor in 2000, bestaan ze allemaal slechts sedert 2004 of later. Toch is de categorie “andere voorafnemingen” enorm gegroeid sinds 2004; in dat jaar bedroegen de “andere voorafnemingen” slechts 38,7 miljoen euro. In 2006 bedroegen de “andere voorafnemingen” al 465,6 miljoen euro. De voorafnemingen in het kader van de effectisering van de fiscale vorderingen - de belangrijkste subcategorie onder de “andere voorafnemingen” – vertegenwoordigden daarvan 280,5 miljoen euro of 60,24% in 2006.

Uit deze studie kan men concluderen dat de kloof tussen de totale voorafnemingen die de federale overheid int, en de rijksmiddelen in de periode 2000-2006 nominaal toegenomen is met 50,86% (+15 800,1 miljoen euro) en dat deze toename vooral toe te schrijven is aan de groei van de voorafnemingen voor de gemeenschappen en de gewesten

¹⁴ BS 3 januari 2001.

¹⁵ Wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, BS 1 augustus 1996.

(+8 520,6 miljoen euro of +34,21%), omwille van hun grote aandeel in het geheel van de voorafnemingen voor andere overheden, en aan de groei van de voorafnemingen voor de sociale zekerheid (+6 643,9 miljoen euro of +172,49%), omwille van het sterke stijgingspercentage. De groei van de voorafnemingen voor de Europese Unie (+170,1 miljoen euro of +7,38%) en van de “andere voorafnemingen” (+465,5 miljoen euro) hebben veel minder bijgedragen tot de toename van de kloof tussen de totale voorafnemingen die de federale overheid int, en de rijksmiddelen in de periode 2000-2006.