



Brussel, 5.6.2019
COM(2019) 531 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

België

**Verslag opgesteld in overeenstemming met artikel 126, lid 3, van het Verdrag
betreffende de werking van de Europese Unie**

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

België

Verslag opgesteld in overeenstemming met artikel 126, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

1. INLEIDING

Artikel 126 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU of het Verdrag) stelt de buitensporigtekortprocedure (BTP) vast. Deze procedure wordt nader vastgesteld in Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten¹, die deel uitmaakt van het stabiliteits- en groeipact (SGP). In Verordening (EU) nr. 473/2013² zijn specifieke voorschriften vastgelegd die in het kader van de buitensporigtekortprocedure op de lidstaten van de eurozone van toepassing zijn.

Overeenkomstig artikel 126, lid 2, VWEU dient de Commissie op basis van twee criteria te monitoren of de begrotingsdiscipline wordt nageleefd: (a) de vraag of de verhouding tussen het voorziene of feitelijke overheidstekort en het bruto binnenlands product (bbp) de referentiewaarde van 3 % overschrijdt; en b) de vraag of de verhouding tussen de overheidsschuld en het bbp de referentiewaarde van 60 % overschrijdt, tenzij deze verhouding in voldoende mate afneemt en de referentiewaarde in een bevredigend tempo benadert.

Artikel 126, lid 3, VWEU, bepaalt dat indien een lidstaat niet voldoet aan één of beide van die criteria, de Commissie een verslag dient op te stellen. In dat verslag moet *"er tevens rekening mee [worden] gehouden of het overheidstekort groter is dan de investeringsuitgaven van de overheid en worden alle andere relevante factoren in aanmerking genomen, met inbegrip van de economische en budgettaire situatie van de lidstaat op middellange termijn"*.

In voorliggend verslag, dat de eerste stap in de BTP vormt, wordt nagegaan of België het tekort- en schuld criterium van het Verdrag heeft nageleefd, waarbij met de economische achtergrond en andere relevante factoren rekening wordt gehouden.

Uit gegevens waarvan de Belgische autoriteiten op 29 maart 2019³ kennisgeving hebben gedaan en die vervolgens door Eurostat zijn gevalideerd⁴, blijkt dat het overheidstekort in

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6. Het verslag houdt ook rekening met de specificaties inzake de uitvoering van het stabiliteits- en groeipact en richtsnoeren inzake de vorm en de inhoud van stabiliteits- en convergentieprogramma's, die op 5 juli 2016 door het Economisch en Financieel Comité zijn aangenomen, te vinden op:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

² Verordening (EU) nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone (PB L 140 van 27.5.2013, blz. 11).

³ Overeenkomstig Verordening (EG) nr. 479/2009 moeten de lidstaten de Commissie tweemaal per jaar in kennis stellen van hun voorziene en feitelijke overheidstekort- en schuldniveau. De meest recente

België in 2018 0,7 % van het bbp bereikte, terwijl de schuld met 102,0 % van het bbp hoger lag dan de referentiewaarde van 60 % van het bbp. Voor 2019 wordt in het ontwerpbegrotingsplan uitgegaan van een tekort van 1,0 % van het bbp en een schuldratio van 100,2 % van het bbp, terwijl in het stabiliteitsprogramma van België voor 2019, dat op 26 april 2019 bij de Commissie is ingediend, uitgegaan is van een tekort van 0,8 % van het bbp en een schuldquote van 100,6 % van het bbp.

Uit de meegedeelde gegevens blijkt dat België in 2018 niet voldeed aan de schuldreductiebenchmark⁵ (zie tabel 1), aangezien de gap ten opzichte van de benchmark 1,1 procentpunt (pp.) van het bbp bedraagt. Bovendien zal België volgens de prognoses in 2019 en 2020 evenmin voldoen aan de schuldreductiebenchmark omdat zijn schuldquote volgens de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie naar verwachting 1,7 pp. van het bbp boven de retrospectieve schuldreductiebenchmark zal blijven in 2019 en 1,9 pp. van het bbp boven de prospectieve schuldreductiebenchmark in 2020. Op basis van het scenario in het stabiliteitsprogramma 2019 wordt ervan uitgegaan dat aan het schuld criterium zal worden voldaan vanaf 2019, waarbij de prospectieve schuldreductiebenchmark in 2019 met 0,2 pp. en in 2020 met 0,6 pp. van het bbp zal worden overschreden.

De niet-naleving van de schuldreductiebenchmark door België in 2018 vormt bewijs dat er op het eerste gezicht sprake is van een buitensporig tekort voor de toepassing van het stabiliteits- en groeipact alvorens evenwel alle factoren in aanmerking worden genomen zoals hieronder beschreven.

De Commissie heeft bijgevolg dit verslag opgesteld om de afwijking van de schuldreductiebenchmark en de overschrijding van de referentiewaarde van het Verdrag grondig te beoordelen teneinde na te gaan of de inleiding van een buitensporigtekortprocedure gerechtvaardigd is nadat alle relevante factoren in aanmerking zijn genomen. In deel 2 van dit verslag wordt het tekortcriterium onderzocht. In deel 3 wordt het schuld criterium onderzocht. Deel 4 heeft betrekking op overheidsinvesteringen en andere relevante factoren en bevat onder meer een beoordeling van de inachtneming van het vereiste aanpassingstraject in de richting van de middellangetermijndoelstelling (MTD). In het verslag wordt rekening gehouden met de op 7 mei 2019 gepubliceerde voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie alsook met de door de Commissie verrichte evaluatie van latere macro-economische en budgettaire ontwikkelingen.

kennisgeving van België is te vinden op: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>.

⁴ Eurostat News Release nr. 67/2019, te vinden op: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9731224/2-23042019-AP-EN/bb78015c-c547-4b7d-b2f7-4fffe7bcdfad>.

⁵ Naleving van de schuldbenchmark wordt beoordeeld op basis van drie verschillende configuraties: de retrospectieve, de prospectieve en de schuldreductiebenchmark gecorrigeerd voor de impact van de conjunctuur.

Tabel 1. Overheidstekort en -schuld (% van het bbp)

		2015	2016	2017	2018	2019		2020	
						COM	SP	COM	SP
Tekort-criterium	Overheidssaldo	-2,4	-2,4	-0,8	-0,7	-1,3	-0,8	-1,5	-0,2
Schuld-criterium	Bruto overheidsschuld	106,4	106,1	103,4	102,0	101,3	100,6	100,7	98,5
	Gap t.o.v. schuldreductie-benchmark	n.r.	n.r.	1,3	1,1	1,7	-0,2	1,9	-0,6
	Verandering in structurele saldo	0,6	0,0	0,8	0,0	0,0	0,5	-0,3	0,6
	Vereiste MLSA	1,4	2,2	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.
Bron: Stabiliteitsprogramma 2019 (SP) en voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie (COM)									

2. TEKORTCRITERIUM

Het overheidstekort van België verkleinde van 0,8 % van het bbp in 2017 tot 0,7 % in 2018. Volgens de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie zal het tekort vergroten tot 1,3 % in 2019, waarbij de referentiewaarde van het Verdrag van 3 % van het bbp nog wordt gerespecteerd. In 2020 zal volgens de prognoses van de Commissie het tekort verder stijgen tot 1,5 % van het bbp bij ongewijzigd beleid.

In het meerjarig traject dat vervat is in het stabiliteitsprogramma 2019, worden een stabilisatie van het tekort op 0,8 % in 2019 en een vermindering tot 0,2 % in 2020 naar voren geschoven. Op 18 december 2018 heeft de Belgische eerste minister zijn ontslag ingediend. Sindsdien heeft het demissionaire kabinet begrotingen aangenomen die opgesteld werden volgens een aanname van ongewijzigd beleid. Het gevolg is dat de regering ten tijde van de indiening van het stabiliteitsprogramma volgens de nationale grondwettelijke regels en/of overeenkomsten niet over de volle begrotingsbevoegdheden beschikte. Bij gebrek daaraan wordt in het stabiliteitsprogramma een begrotingstraject gepresenteerd dat niet wordt ondersteund door aangenomen of voldoende gedetailleerde maatregelen om in 2021 de MTD te bereiken van een begroting die structureel in evenwicht is. Voor 2019 komt het verschil tussen de prognoses van de Commissie en het stabiliteitsprogramma voort uit een aantal maatregelen die niet in de prognoses van de Commissie zijn opgenomen omdat zij niet zijn aangenomen of onvoldoende zijn gespecificeerd of omdat zij als tijdelijk worden beschouwd (zij vervallen in 2018 of bestaan niet langer in 2019)⁶. Voor 2020 berust het verschil hoofdzakelijk op een vermindering van de uitgaven (-0,6 pp. van het bbp) en een verhoging van de ontvangsten (+0,2 pp. van het bbp) die niet ondersteund worden door nader omschreven bijkomende maatregelen.

België voldoet aldus aan het tekortcriterium als omschreven in het Verdrag en in Verordening (EG) nr. 1467/97.

3. SCHULDCRITERIUM

De overheidsschuld piekte in 2014 op 107,5 % van het bbp en daalde in 2017 tot 103,4 %. In 2018 is de schuld verder gedaald tot 102,0 % van het bbp hoofdzakelijk ten gevolge van een

⁶ Zie de beoordeling van het stabiliteitsprogramma 2019 voor België.

primair overschot en een dalende bijdrage van het negatieve sneeuwbeleffect (lagere rentebetalingen in combinatie met een hogere nominale bbp-groei), slechts deels tenietgedaan door een opwaartse stock-flow adjustment. De schulddynamiek wordt meer in detail behandeld in punt 4.2.

Volgens de prognoses van de Commissie zal de schuld de komende jaren licht verminderen, tot 101,3 % van het bbp in 2019 en 100,7 % in 2020. De jaarlijkse neerwaartse impact van gemiddeld 1,3 pp. van het bbp ten gevolge van primaire overschotten en het sneeuwbeleffect zal naar verwachting gedeeltelijk tenietgedaan worden door opwaartse stock-flow adjustments in 2019-2020. Deze prognoses houden geen rekening met het effect van potentiële verkopen van activa van de financiële sector.

Volgens het stabiliteitsprogramma 2019 van België zou de schuldquote dalen tot 100,6 % van het bbp aan het einde van 2019 en tot 98,5 % van het bbp in 2020. Het verschil met de prognoses van de Commissie bij ongewijzigd beleid is hoofdzakelijk toe te schrijven aan een lager gepland nominaal tekort in het stabiliteitsprogramma met over het algemeen vergelijkbare aannamen voor de nominale groei, en iets lagere stock-flow adjustments.

Na de intrekking van de buitensporigtekortprocedure in juni 2014 was België onderworpen aan een overgangperiode van drie jaar om aan de schuldreductiebenchmark te voldoen. Die overgangperiode startte in 2014 en eindigde in 2016. Sinds 2017, na het einde van de overgangperiode, is de standaard schuldreductiebenchmark van toepassing.

Uit de meegedeelde gegevens blijkt dat België in 2018 niet voldeed aan de schuldreductiebenchmark (zie tabel 1), aangezien de gap ten opzichte van de benchmark 1,1 % van het bbp bedraagt. Verwacht wordt dat België in 2019 en 2020 niet aan de schuldreductiebenchmark zal voldoen omdat zijn schuldquote respectievelijk 1,7 % en 1,9 % van het bbp boven de schuldreductiebenchmark zal blijven volgens de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie.

Op basis van het scenario in het stabiliteitsprogramma 2019 zou de naleving van het schuld criterium vanaf 2019 gegarandeerd zijn omdat België de schuldreductiebenchmark (in zijn prospectieve configuratie) in 2019 met 0,7 % van het bbp zou overschrijden en deze in 2020 met 0,0 % strikt zou nakomen. In het stabiliteitsprogramma 2018 was voorzien dat aan het schuld criterium zou worden voldaan vanaf 2018. Het verschil met de prognoses van de Commissie is toe te schrijven aan een tekortvermindering die 0,5 % hoger is in 2019 en 1,3 % hoger in 2020, aangezien de prognoses van de Commissie uitgaan van een aanname van ongewijzigd beleid, terwijl het stabiliteitsprogramma een geplande inspanning te zien geeft om de MTD van België (een structureel evenwicht van 0,0 % van het bbp) te bereiken in 2021, hetgeen echter niet wordt ondersteund met voldoende gedetailleerde maatregelen. Een deel van het verschil is ook toe te schrijven aan de hoger dan verwachte stock flow adjustment in 2019, die niet wordt gecompenseerd door de lagere adjustment in 2020.

De analyse wijst er aldus op dat op het eerste gezicht niet aan het schuld criterium voor de toepassing van het Verdrag en Verordening (EG) nr. 1467/1997 wordt voldaan op basis van de begrotingsresultaten 2018 en de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie alsmede het stabiliteitsprogramma 2019, voordat echter alle hieronder beschreven relevante factoren verder in aanmerking worden genomen.

Tabel 2: Schulddynamiek

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	COM	COM	COM	COM	COM	SP	COM	SP
Bruto schuldquote van de overheid ^a	106,4	106,1	103,4	102,0	101,3	100,6	100,7	98,5
Verandering in de schuldquote ^b (1 = 2+3+4)	-1,2	-0,3	-2,7	-1,4	-0,7	-1,4	-0,5	-2,1
Bijdragen:								
• Primair saldo (2)	-0,6	-0,4	-1,6	-1,6	-0,8	-1,3	-0,5	-1,8
• "Sneeuwbal-effect" (3)	0,2	-0,6	-1,0	-0,4	-0,6	-0,9	-0,7	-0,9
waarvan:								
Rente-uitgaven	3,0	2,8	2,5	2,3	2,1	2,1	2,0	1,9
Reële bbp-groei	-1,7	-1,5	-1,7	-1,4	-1,2	-1,3	-1,2	-1,4
Inflatie (bbp-deflator)	-1,0	-1,8	-1,7	-1,2	-1,5	-1,8	-1,6	-1,5
• Stock-flow adjustment (4)	-0,7	0,7	0,0	0,5	0,7	0,9	0,7	0,6
Noten: ^a Als percentage van het bbp. ^b De verandering in de bruto schuldquote kan als volgt worden uitgesplitst: $\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PD_t}{Y_t} + \left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} * \frac{i_t - y_t}{1 + y_t} \right) + \frac{SF_t}{Y_t}$ waarbij t verwijst naar een tijdsindex; D, PD, Y en SF verwijzen naar respectievelijk de stand van de overheidsschuld, het primaire tekort, het nominale bbp en de stock-flow adjustment, en i en y de gemiddelde kosten van de schuld en de nominale bbp-groei voorstellen. De term tussen haken stelt het "sneeuwbal-effect" voor, dat het gecombineerde effect van de rente-uitgaven en de economische groei op de schuldquote weergeeft. Bron: Stabiliteitsprogramma 2019 (SP) en voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie (COM)								

4. RELEVANTE FACTOREN

Artikel 126, lid 3, VWEU bepaalt: "In het verslag van de Commissie wordt er tevens rekening mee gehouden of het overheidstekort groter is dan de investeringsuitgaven van de overheid en worden alle andere relevante factoren in aanmerking genomen, met inbegrip van de economische en budgettaire situatie van de lidstaat op middellange termijn." Die factoren worden nader omschreven in artikel 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1467/97, dat ook bepaalt dat terdege rekening moet worden gehouden met "alle andere factoren die naar het oordeel van de betrokken lidstaat relevant zijn om de naleving van de tekort- en schuldcriteria uitvoerig te kunnen beoordelen, welke factoren die lidstaat aan de Raad en de Commissie kenbaar heeft gemaakt".

In geval van een kennelijke schending van het schuld criterium is de analyse van de relevante factoren in het bijzonder gerechtvaardigd aangezien de schulddynamiek in sterkere mate dan het tekort wordt beïnvloed door factoren waarover de overheid geen controle heeft. Dit wordt erkend in artikel 2, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1467/97, dat bepaalt dat de relevante factoren bij de nalevingsbeoordeling op basis van het schuld criterium in aanmerking moeten worden genomen, ongeacht de omvang van de inbreuk. In dat verband moeten ten minste de volgende drie belangrijke aspecten in aanmerking worden genomen (en zijn in het verleden in aanmerking genomen) bij de beoordeling van de naleving van het schuld criterium gezien de impact ervan op de dynamiek en de houdbaarheid van de schuld:

1. inachtneming van de MTD of van het aanpassingstraject in de richting van die doelstelling, hetgeen wordt geacht de houdbaarheid of een snelle voortgang in de richting van de houdbaarheid te waarborgen onder normale macro-economische

omstandigheden. Omdat qua opzet de landspecifieke MTD's rekening houden met het schuldniveau en impliciete verplichtingen, moet inachtneming van de MTD of van het aanpassingstraject in de richting daarvan ervoor zorgen dat de schuldquotes ten minste op de middellange termijn naar een prudent niveau convergeren;

2. structurele hervormingen die reeds zijn geïmplementeerd of gedetailleerd in een plan voor structurele hervormingen en die naar verwachting de houdbaarheid op middellange termijn zullen bevorderen door hun impact op de groei, waardoor zij ertoe bijdragen de schuldquote bevredigend te doen dalen. In het algemeen zal de inachtneming van de MTD (of van het aanpassingstraject in de richting daarvan), samen met het implementeren van structurele hervormingen (in de context van het Europees semester), onder normale economische omstandigheden naar verwachting de schulddynamiek houdbaar maken via de gecombineerde impact op het schuldniveau zelf (via het realiseren van een gezonde begrotingssituatie wanneer de MTD wordt bereikt) en op de economische groei (via de hervormingen);
3. ongunstige macro-economische omstandigheden, en met name lage inflatie, die een belemmering kunnen vormen voor de vermindering van de schuldquote en de naleving van de SGP-bepalingen bijzonder moeilijk kunnen maken. Een klimaat van lage inflatie maakt het voor een lidstaat zwaarder om aan de schuldreductiebenchmark te voldoen. In dergelijke omstandigheden is naleving van de MTD of van het aanpassingstraject in de richting daarvan een zeer belangrijke relevante factor bij de beoordeling van de naleving van het schuld criterium.

Gelet op de bovengenoemde bepalingen wordt in de volgende onderafdelingen aandacht besteed aan (1) de begrotingssituatie op middellange termijn, inclusief een beoordeling van de naleving van de vereiste aanpassing in de richting van de MTD en de ontwikkeling van publieke investeringen; (2) de ontwikkelingen van de schuldpositie van de overheid op middellange termijn, de dynamiek ervan en de houdbaarheid ervan; (3) de economische situatie op middellange termijn, met onder meer de stand van zaken op het gebied van de uitvoering van structurele hervormingen; (4) andere factoren die de Commissie relevant acht; en 5) andere factoren die door de lidstaat naar voren worden gebracht.

4.1. Budgettaire situatie op middellange termijn

Blijkens de beoordeling achteraf van de mate waarin België het preventieve deel naleeft, is er onvoldoende deugdelijk bewijs om te concluderen dat er in 2018 en over 2017 en 2018 samen een significante afwijking van het aanpassingstraject van België in de richting van de MTD bestaat. Voor 2019 en voor 2018 en 2019 samen vertoont de begrotingsaanpassing voor België een risico op significante afwijking van de vereisten van het preventieve deel.

Nominaal structureel saldo en aanpassing in de richting van de MTD

Nominaal saldo

Het nominale tekort van België daalde van 0,8 % van het bbp in 2017 tot 0,7 % in 2018. Zowel de ontvangstenquote en de uitgavenquote daalden met respectievelijk 0,4 pp. en 0,2 pp.

MTD en structureel saldo

In het stabiliteitsprogramma 2019 bevestigden de Belgische autoriteiten hun MTD van een begroting die structureel in evenwicht is. De MTD lijkt voldoende streng onder wat als normale economische omstandigheden kan worden beschouwd, om te zorgen voor naleving van de schuldregel op middellange en lange termijn. In het stabiliteitsprogramma 2019 heeft België de geplande verwezenlijking ervan uitgesteld van 2020 tot 2021. Volgens het stabiliteitsprogramma zou een inspanning van 0,9 % van het bbp vereist zijn om de MTD te bereiken. Volgens de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie zou een zwaardere inspanning (1,4 % van het bbp) vereist zijn gelet op een verschillende (en hogere) raming van het structureel tekort voor 2018. Daarnaast wordt in de prognoses van de Commissie ervan uitgegaan dat het structurele saldo in 2019 stabiel zal blijven en bij ongewijzigd beleid met 0,3 pp. van het bbp zal verslechteren in 2020, het laatste jaar van de prognoses van de Commissie. Volgens de Hoge Raad van Financiën zal zich in 2021 bij ongewijzigd beleid een bijkomende verslechtering met 0,4 % van het bbp voordoen⁷. Bijgevolg zal de volgende regering na de verkiezingen van mei 2019 aanzienlijke bijkomende maatregelen moeten nemen om de MTD in 2021 te bereiken.

Naleving van de aanbevolen aanpassing in de richting van de MTD

Op 11 juli 2017 heeft de Raad België aanbevolen in 2018 een aanzienlijke begrotingsinspanning te leveren overeenkomstig de vereisten van het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact, waarbij rekening wordt gehouden met de noodzaak het voortgaande herstel te versterken en de houdbaarheid van België's overheidsfinanciën te waarborgen. Volgens de in het kader van het stabiliteits- en groeipact gezamenlijk overeengekomen aanpassingsmatrix mocht het nominale groeipercentage van de netto primaire overheidsuitgaven in 2018 daartoe niet meer dan 1,6 % bedragen. Dat zou overeenkomen met een structurele aanpassing van ten minste 0,6 % van het bbp. Tezelfdertijd had de Raad aangegeven dat bij de beoordeling van het ontwerpbegrotingsplan 2018 en de daarop aansluitende beoordeling van de begrotingsresultaten 2018 terdege rekening moest 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 van de kracht van het herstel in België die de Commissie, met inachtneming van de uitdagingen op het gebied van de houdbaarheid, heeft verricht in het kader van haar advies over het ontwerpbegrotingsplan 2018 van België, merkte de Raad op 13 juli 2018 op dat in dat verband geen extra elementen in aanmerking hoefden te worden genomen.

In 2018 en op basis van begrotingsresultaten en de prognoses van de Commissie overschreed de groei van de primaire overheidsuitgaven, ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en eenmalige maatregelen, de uitgavenbenchmark, hetgeen leidde tot een kloof van 0,7 % van het bbp en wees op een significante afwijking. Volgens de ramingen is het structurele saldo in 2018 ongeveer gelijk gebleven, hetgeen leidde tot een kloof van 0,6 % van het bbp ten opzichte van de aanbevolen inspanning en eveneens wees op een significante afwijking.

Er blijven echter nog onzekerheden, weliswaar volgens een dalende trend, met betrekking tot de behandeling van de sterke stijging in de voorafbetalingen van vennootschapsbelasting die in 2017 en 2018 geïnd zijn (ongeveer 0,5 % van het bbp in elk jaar). Deze stijging van de

⁷ Hoge Raad van Financiën (2019), Advies "Begrotingstraject ter voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2019-2022". Op basis van gegevens die zijn verstrekt door het Federaal Planbureau.

ontvangsten vloeit met name voort uit de invoering, in twee stappen in 2017 en 2018, van aanzienlijk hogere toeslagen voor niet-voorafbetaling van belastingen. Met deze maatregel wordt een permanente wijziging in het tijdstip van de periodieke ontvangsten ingevoerd, doordat de belastinginning – ten minste gedeeltelijk – wordt verschoven van verrekening achteraf naar voorafbetaling van belastingen, en ontstaat dan ook een uitzonderlijke en tijdelijke piek in de belastingontvangsten in 2017 en 2018. In het basisscenario van de voorjaarsprognoses van de Commissie en volgens dezelfde methodologie van het voorbije jaar ging de Commissie ervan uit alle belastinginning die deze trend te boven ging, beschouwd moest worden als eenmalige, tijdelijke ontvangsten, die uiteindelijk gecompenseerd zouden worden door lagere inkomsten uit de verrekening van de belastingen vanaf 2019. In andere analyses, zoals die van de Nationale Bank van België, wordt een groter deel van de stijging van de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting in 2017 en 2018 als tijdelijk beschouwd, terwijl de regering een groter deel als structureel beoordeelt. Zelfs indien rekening wordt gehouden met deze onzekerheden en indien de volledige stijging zowel in 2017 als in 2018 als structureel wordt aangemerkt, blijkt er toch sprake te zijn van een significante afwijking over 2017 en 2018 samen. Tegelijkertijd blijkt de overschrijding boven de drempel van 0,25 % van het bbp voor een significante afwijking zeer klein te zijn wanneer rekening wordt gehouden met deze onzekerheden. Gelet op de onzekerheid met betrekking tot deze cijfers erkent de Commissie dat zowel opwaartse als neerwaartse risico's niet mogen worden uitgesloten en dat een stabiele raming van de permanente impact pas na enige tijd kan worden opgemaakt, terwijl de resultaten van de vennootschapsbelasting voor 2019 een eerste duidelijke indicatie zullen geven van de omvang van de impact.

Wanneer 2017 en 2018 samen worden genomen, is er een verschil in de wijze waarop de uitgavenbenchmark en het structurele saldo worden gelezen hetgeen bepaald wordt door de verschillende aanwijzingen voor 2017. Wat de uitgavenbenchmark betreft, is er een kloof van 0,6 % van het bbp, hetgeen wijst op een significante afwijking. Wat de inspanning in het structurele saldo betreft, is er een kloof van 0,1 % van het bbp, hetgeen wijst op enige afwijking. De conclusie bij het bekijken van 2017 en 2018 samen is afhankelijk van de individuele lezingen voor 2018 en 2017. Het jaar 2018 is hierboven reeds besproken. In 2017 overschreed de groei van de primaire overheidsuitgaven, ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en eenmalige maatregelen, de uitgavenbenchmark met ongeveer 0,5 % van het bbp. Anderzijds verbeterde het structurele saldo van België met meer dan 0,8 % van het bbp, waardoor de structurele aanpassing – gecorrigeerd voor de impact van ongewone gebeurtenissen – van ten minste 0,58 % van het bbp, voor dat jaar door de Raad aanbevolen, werd overschreden. Op basis van de pijler van het structurele saldo was er daarom een positieve afwijking van ongeveer 0,3 % van het bbp. Het daaruit voortvloeiende verschil van ongeveer 0,7 % van het bbp tussen de twee pijlers van het preventieve deel in 2017 vereist een algehele beoordeling, waarin de volgende factoren bekeken moeten worden:

- De positieve impact van de verandering door de lager wordende rente-uitgaven op het structurele saldo (0,3 pp. van het bbp), hetgeen de lezing van de begrotingsinspanning op basis van het structurele saldo verbetert maar niet van invloed is op de naleving van de uitgavenbenchmark. Deze laatste wordt geacht de onderliggende begrotingsinspanning beter tot uitdrukking te brengen.
- De negatieve impact van de hogere inflatie (bbp-deflator van 1,9 %) ten opzichte van de verwachte inflatie (prognose van een bbp-deflator van 1,5 %) op de uitgavenbenchmark ten opzichte van het structurele saldo (0,1 pp. van het bbp). De sociale uitkeringen en de lonen van de overheidssector worden geïndexeerd op basis

van de gerealiseerde en niet de verwachte inflatie. De hogere inflatie heeft echter ook een positieve impact op de belastingontvangsten. De uitgavenbenchmark houdt echter alleen rekening met de laatste impact en is daarom een onderschatting van de algemene begrotingssituatie.

- Meevallers bij de inkomsten, die het structurele saldo ten goede komen maar niet de uitgavenpijler. Wat dit betreft, vormde 2017 de piek van de conjunctuurramp in België. Bijgevolg waren er meevallers bij de ontvangsten (die ongeveer 0,1 % van het bbp vertegenwoordigden) hoofdzakelijk te danken aan groei in de ontvangsten van directe en indirecte belastingen die de standaardelasticiteiten te boven ging.
- Ten slotte de blijvende onzekerheid aangaande de behandeling van de substantiële verhoging van de in 2017 en 2018 geïnde betalingen van vennootschapsbelasting (ongeveer 0,5 % in 2017 en 0,7 % in 2018). In 2017 werden hogere toeslagen ingevoerd voor het niet voldoen aan de verplichtingen inzake voorafbetaling van belasting. Hiermee werd een permanente wijziging in het tijdstip van de periodieke ontvangsten ingevoerd, doordat de belastinginning – ten minste gedeeltelijk – werd verschoven van verrekening achteraf naar voorafbetaling van belastingen, en ontstond dan ook een uitzonderlijke en tijdelijke piek in de belastingontvangsten. Wat dit betreft heeft de Commissie in haar verslag over artikel 126, lid 3, VWEU van mei 2018 haar voorbehoud te kennen gegeven ten aanzien van de aard van de vastgestelde stijging van ontvangsten uit vennootschapsbelasting. In haar voorjaarsprognoses 2019 gaat de Commissie ervan uit dat er in 2017 en 2018 sprake is van een eenmalige verhoging van de ontvangsten, die uiteindelijk zal worden gecompenseerd door lagere ontvangsten uit de belastingbetaling in de daaropvolgende jaren. Vanaf 2018 heeft een bijkomende structurele verhoging van de belastinginning plaatsgevonden voor 0,2 % van het bbp.

In dit verband wordt in het stabiliteitsprogramma 2019 een groter deel van de stijging van de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting beschouwd als structureel. De Commissie erkent dat dit nog steeds een mogelijkheid is. Een opwaartse herziening achteraf van de permanente effecten van de maatregel zou leiden tot een betere beoordeling van de onderliggende begrotingssituatie. Bijgevolg vertegenwoordigt de relatief conservatieve houding van de Commissie in haar voorjaarsprognoses 2019 een relevante factor waarmee in de algehele beoordeling rekening moet worden gehouden, gezien zowel de omvang van de extra ontvangsten (ongeveer 0,5 % van het bbp in 2017 en 0,7 % van het bbp in 2018) als de grote onzekerheid daarover.

Tegen deze achtergrond van onzekerheid en overeenkomstig de analyse van vorig jaar kan voor een dergelijke relevante factor voor de algehele beoordeling, rekening houdend met de omvang van deze extra ontvangsten en de hoge graad van onzekerheid over de reikwijdte van het tijdelijke karakter, in het kader van dit verslag moeilijk worden geconcludeerd in hoeverre de afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de MTD in 2018 en over 2017 en 2018 samen genomen significant is.

Het ontwerp-begrotingsplan 2019 van België ging 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 de Ecofin-Raad in februari 2016 heeft goedgekeurd. België verzocht om een

tijdelijke afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de MTD met het oog op de tenuitvoerlegging van grote structurele hervormingen die een positieve invloed hebben op de houdbaarheid op lange termijn van de overheidsfinanciën. Alle relevante onderdelen zijn reeds in wetgeving omgezet en in het stabiliteitsprogramma 2019 wordt een geloofwaardig tijdspad beschreven voor de tenuitvoerlegging. Het verzoek om flexibiliteit voor structurele hervormingen maakt melding van een pensioenhervorming, een taxshift, een hervorming van de vennootschapsbelasting, een hervorming van de arbeidsmarkt en een hervorming van de overheidsdiensten. Aangezien het verzoek om tijdelijke afwijking in het jaar vóór de toepassing van de clause moet worden ingediend, heeft de Commissie de nakoming van de criteria om voor de clause inzake structurele hervormingen in aanmerking te komen, beoordeeld vanaf 2019. Blijkens de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie zal België in 2019 blijven voldoen aan de minimumbenchmark die voorziet in een veiligheidsmarge ten opzichte van de tekortdrempel van 3 % van het bbp. Op deze grond is de Commissie van oordeel dat België in aanmerking komt voor de gevraagde tijdelijke afwijking van 0,5 % van het bbp in 2019 voor structurele hervormingen. Rekening houdend met deze flexibiliteit wordt derhalve verwacht dat België in 2019 een jaarlijkse structurele aanpassing van 0,1 % van het bbp in de richting van de MTD zal nastreven, die overeenstemt met een nominaal groeipercentage van de netto primaire openbare uitgaven van niet meer dan 2,8%.

Voor 2019 wordt in de voorjaarsprognoses van de Commissie een groeipercentage van de uitgaven verwacht dat de benchmark met 0,4 % van het bbp overschrijdt, hetgeen wijst op enige afwijking. Het structurele saldo zal daarentegen stabiel blijven, hetgeen wijst op enige afwijking (-0,1 % van het bbp) van de aanbevolen structurele aanpassing. Over 2018 en 2019 samen genomen wijst de uitgavenbenchmark op een risico voor een significante afwijking, met een gemiddelde afwijking van 0,6 % van het bbp. De verwachte gemiddelde afwijking voor het structurele saldo over dezelfde periode bedraagt volgens de prognoses van de Commissie -0,3 % van het bbp, hetgeen ook wijst op een risico van een significante afwijking. In de algehele beoordeling wordt dus het risico van een significante afwijking bevestigd over 2018 en 2019 samen genomen.

In 2020 moet België een jaarlijkse structurele aanpassing in de richting van de MTD nastreven, die zich vertaalt in een nominaal groeipercentage van de netto primaire overheidsuitgaven van niet meer dan 1,6 %, hetgeen zou neerkomen op een structurele aanpassing van 0,6 % van het bbp. Volgens de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie zou de groei van de nominale primaire overheidsuitgaven in 2020, ongerekend discretionaire maatregelen en eenmalige maatregelen, de toepasselijke uitgavenbenchmark overschrijden met 1,3 % van het bbp, hetgeen wijst op een risico van significante afwijking. Het structurele saldo zou naar verwachting verslechteren met 0,3 pp. van het bbp in 2020, hetgeen dus ook wijst op het risico van een significante afwijking met 0,9 % van het bbp.

Op basis van een algehele beoordeling wordt momenteel in 2019 en 2020 een significante afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de MTD verwacht, hetgeen de nakoming van de vereisten van het preventieve deel van het pact in gevaar brengt.

Vak 1: Flexibiliteit in het kader van het preventieve deel

In het kader van het begrotingstoezicht dat de Commissie de voorbije jaren heeft verricht, heeft België gebruik gemaakt van de flexibiliteitsclausules en -marges waarin het stabiliteits- en groeipact (SGP) voorziet. Volgens Verordening (EG) nr. 1466/97 kan in extra uitgaven worden voorzien wanneer sprake is van buitengewone gebeurtenissen, de impact

op de overheidsfinanciën significant is en de houdbaarheid niet wordt aangetast door te voorzien in een tijdelijke afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de MTD. In dit verband heeft België in 2105-2017 een gecumuleerde marge genoten van ongeveer 763 miljoen EUR of 0,18 % van het bbp. De aan België verleende flexibiliteit was een relevante factor om de (ruime) naleving van het preventieve deel van het SGP op basis van begrotingsresultaten te verzekeren, met name voor 2015, 2016 en 2017. Naleving van het preventieve deel werd door de Commissie ook beschouwd als een belangrijke matigende factor om geen buitensporigtekortprocedure in werking te stellen ondanks de niet-nakoming *prima facie* van de schuldreductiebenchmark.

In 2015 werd België flexibiliteit van 0,03 % van het bbp verleend voor extra uitgaven met betrekking tot de uitzonderlijke instroom van vluchtelingen.

Wat 2016 betreft, werd België flexibiliteit ten belope van 0,13 % van het bbp verleend, met in aanmerking komende extra uitgaven voor de uitzonderlijke instroom van vluchtelingen ten belope van 0,08 % van het bbp en 0,05 % van het bbp voor veiligheidsgerelateerde maatregelen ten gevolge van de ernst van de terreurdreiging.

Wat 2017 betreft, bedroeg de aan België verleende flexibiliteit 0,02 % van het bbp voor veiligheidsgerelateerde maatregelen.

Wat 2019 betreft, heeft de Commissie geoordeeld dat België in aanmerking komt voor een tijdelijke afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de MTD met het oog op de tenuitvoerlegging van grote structurele hervormingen die een positieve invloed hebben op de houdbaarheid op lange termijn van de overheidsfinanciën ("clausule voor structurele hervormingen").

Overheidsinvesteringen

Volgens de verwachtingen zouden de overheidsinvesteringen in de prognoseperiode stabiel blijven op 2,4 % van het bbp. Van 2009 tot 2016 waren de overheidsinvesteringen lager dan het overheidstekort. In 2017 daalde het overheidstekort onder de investeringsquote en sindsdien is het eronder gebleven.

De federale regering geeft uitvoering aan een nationaal pact voor strategische investeringen waarmee een aanzienlijke verhoging van de investeringen in infrastructuur wordt nagestreefd. Het doel is obstakels voor particuliere investeringen op te sporen en deze investeringen in sleutelsectoren te versnellen door particuliere (55 %) en publieke (45 %) middelen te mobiliseren. De Gewesten en Gemeenschappen kunnen zich bij het initiatief aansluiten.

4.2. Schuldpositie van de overheid op middellange termijn

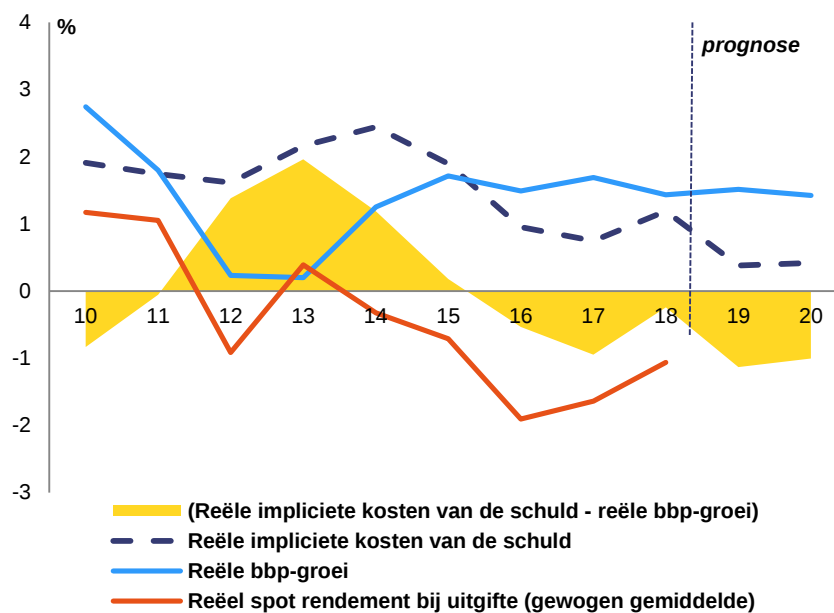
Schulddynamiek

Tussen 1997 en 2007 is de Belgische schuldquote met 36 pp. afgenomen dankzij forse (hoewel geleidelijk dalende) primaire overschotten. Die trend van aangehouden schuldvermindering kwam tot stilstand door de financiële en economische crisis van 2008. Aan het einde van 2007 bedroeg de Belgische overheidsschuld 87 % van het bbp. Zij steeg tot 107 % van het bbp in 2014, een verhoging met 20 pp., tegenover een stijging met 27 pp. in de eurozone.

De belangrijkste aanjagers van de stijging tussen 2007 en 2014 waren het opwaartse sneeuwbaaleffect (+ 10,5 pp.) en de opwaartse stock-flow adjustments (+ 9,4 pp.), waarbij de

vroegere primaire overschotten verdwenen (zie grafiek 1). Het sneeuwbaaleffect drukt uit hoe de rente-uitgaven in het algemeen de nominale groei overtroffen sinds 2008. Toch was, bij 1,4 pp. gemiddeld, de jaarlijkse opwaartse impact van die dynamiek in 2008-2015 vergelijkbaar met die in 1997-2007, aangezien het noemereffect van lagere nominale groei werd tenietgedaan door het tellereffect voortkomend uit lagere rente-uitgaven ten opzichte van het bbp. Deze laatste ratio is blijven dalen na 2007 omdat voortdurend dalende rentevoeten een stijgende schuldquote compenseerden. Een verdere daling van de rente-uitgaven heeft in 2016 geresulteerd in een licht neerwaarts sneeuwbaaleffect en dat voor het eerst sinds 2011.

Grafiek 1. Aanjagers van het "sneeuwbaaleffect" op de overheidsschuld



De substantiële stijging van de schuld vanwege stock-flow adjustments deed zich voornamelijk voor in 2008 en 2011, toen de Belgische Staat moest interveniëren in het financiële systeem. In 2008 verleenden de autoriteiten steun aan Fortis, KBC, Dexia en Ethias. In 2011 nam de Belgische Staat Dexia Belgium over, de huidige Belfius bank. Het recupereren van een deel van de bail-out van de financiële sector resulteerde in neerwaartse stock-flow adjustments die 3,9 % van het bbp vertegenwoordigden in 2012-2017. Resterende participaties zijn onder meer een aandeel van 7,8 % in BNP Paribas, 100 % in Belfius, 100 % in de verzekeraar Ethias (inclusief belangen van regionale en lokale autoriteiten) en 51,4 % in Dexia bank. Door financiële instellingen betaalde dividenden vertegenwoordigden ongeveer 0,2 % van het bbp in 2018.

Sinds 2017 is de versnelling van de positieve primaire overschotten de voornaamste aanjager achter de daling van de schuldratio geworden. Dit releveert hoe de terugkeer tot substantiële primaire overschotten een basisvoorwaarde is om de schuld duidelijk te doen dalen en aan de schuldreductiebenchmark te voldoen.

In 2018 weerspiegelt de schuldverhogende stock-flow adjustment van 0,5 % van het bbp voornamelijk het verschil tussen lopende en betaalde rente.

Volgens de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie zou de schuldquote in 2019 dalen met 0,7 pp. tot 101,3 % van het bbp. Een primair overschot van 0,8 % van het bbp en een

neerwaarts sneeuwbaaleffect van 0,6 % van het bbp als gevolg van een stijgende bbp-deflator en dalende rente-uitgaven worden deels tenietgedaan door opwaartse stock-flow adjustments. In 2020 wordt een soortgelijke trend verwacht wanneer de schuld zou afnemen tot 100,7 % van het bbp bij ongewijzigd beleid.

Rente-uitgaven

In lijn met de algemene trend in de eurozone bevinden de rentevoeten op Belgische schuldinstrumenten zich op een historisch laag peil. Het rendement van de tienjaarsobligatie bedroeg gemiddeld 0,57 % gedurende het eerste kwartaal van 2019. De spread tussen Belgische en Duitse obligaties is in het algemeen stabiel gebleven gedurende verschillende jaren. Hij bedroeg gemiddeld 37, 41, 35 en 53 basispunten in respectievelijk 2016, 2017, 2018 en het eerste kwartaal van 2019 in vergelijking met een maximum van 366 basispunten aan het einde van november 2011. De impliciete rente op de uitstaande schuld is de jongste jaren gestaag gedaald, van 4,6 % in 2007 tot 2,4 % in 2018. Zij zal naar verwachting verder dalen tot 2,2 % in 2020.

Houdbaarheid van de schuld

De Belgische autoriteiten hebben gebruik gemaakt van de gunstige marktvoorwaarden om de uitstaande schuld tegen veel lagere rentevoeten te herfinancieren gedurende aanzienlijk langere looptijden. De gemiddelde looptijd van lange emissies is in 2018 op een hoog niveau gebleven met 14,8 jaar (15,0 jaar in 2017 en 17,5 jaar in 2016) met een gemiddeld gewogen rendement van 0,95 % (0,9 % in 2017 en 0,8 % in 2016). De gemiddelde looptijd van de totale federale schuldportefeuille⁸ is bijgevolg gestegen tot 9,6 jaar aan het einde van 2018⁹. Het is de langste looptijd ooit, tegenover ongeveer 6 jaar tot 2009 en 8 jaar aan het einde van 2015¹⁰. Het herzettingsrisico¹¹ op 12 maanden en op 60 maanden van de federale schuld is in 2018 aanzienlijk gedaald tot respectievelijk 16,0 % en 40,1 %, tegenover 20,3 % en 56,8 % aan het einde van 2012¹². Momenteel lijkt België op korte termijn geen risico op financiële stress te kennen. Als de rentevoeten zouden gaan stijgen, impliceert het hoge schuldniveau een substantiële stijging van de rente-uitgaven in de loop van de tijd, hoewel de hoge gemiddelde looptijd betekent dat die stijging slechts geleidelijk zou intreden.

Grafiek 2 : Schuldprognoses in de opeenvolgende stabiliteitsprogramma's (% bbp)

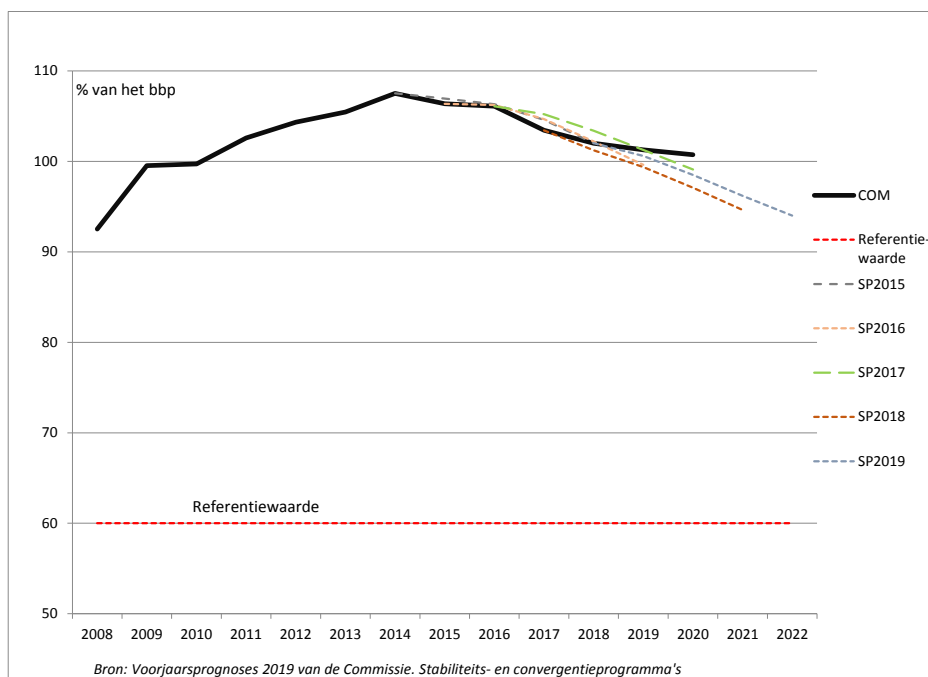
⁸ De federale schuld vertegenwoordigt 84,6 % van de overheidsschuld.

⁹ Federaal Agentschap van de Schuld, 2018-2019 Review outlook.

¹⁰ Federaal Agentschap van de Schuld, 2018-2019 Review outlook.

¹¹ Het percentage uitstaande schuld dat binnen een bepaalde periode vervalt of wijzigingen in de rentetarieven zal kennen wegens een variabele rentevoet.

¹² Federaal Agentschap van de Schuld, 2018-2019 Review outlook.



De gevoeligheid voor potentiële schokken in de nominale groei en rentevoeten alsmede het ongunstige uitgangspunt resulteren in hoge houdbaarheidsrisico's op middellange termijn. Bij ongewijzigd beleid wordt verwacht dat het schuldniveau zal stijgen en pieken op 103,4 % van het bbp in 2029¹³, en dus ver boven de drempel van het Verdrag van 60 % van het bbp zal blijven. Volledige tenuitvoerlegging van het stabiliteitsprogramma zou de schuld tegen 2029 op een neerwaarts pad brengen, maar dan nog zou deze in 2029 boven de referentiewaarde van 60% van het bbp blijven. De budgettaire inspanning die vereist is om de MTD te bereiken is echter substantieel, aangezien het structureel tekort wordt geschat op 1,4 % van het bbp in 2019 bij ongewijzigd beleid.

Tot slot wordt de houdbaarheid van de openbare schuld ook bepaald door het groeipotentieel van de economie. Zoals hierboven beschreven, heeft de geleidelijke dalende groei van de totale factorproductiviteit sinds het begin van de jaren 1990 geleid tot een lagere potentiële groei. Dit onderstreept hoe belangrijk het is structurele hervormingen te implementeren om de potentiële groei te stimuleren. De vooruitgang op het gebied van hervormingen wordt besproken in punt 4.3.

¹³ Verslag inzake de houdbaarheid van de begroting 2018, volume 2 – Landanalyse. Bij de projecties is uitgegaan van de winterprognoses 2019 van de Europese Commissie, waarbij de aanname van ongewijzigd beleid zich vertaalde in een structureel primair saldo dat constant wordt gehouden (exclusief de kosten van de vergrijzing) op het niveau van het laatste prognosejaar (2020). In het basisscenario wordt uitgegaan van de volgende macro-economische langetermijnaannames: de potentiële bbp-groei blijft ongeveer 1,2 % bedragen; de inflatie en de verandering in de bbp-deflator stabiliseren zich op middellange termijn op 2 %; de langetermijnrentevoeten op nieuwe en doorgerolde schuld convergeren naar 3 % in reële termen tegen 2027 en de kortetermijnrentevoeten naar een waarde die overeenstemt met de langetermijnrente en de historische rentecurve voor de eurozone van vóór de crisis (zie ook Europese Commissie, 2012). De verwachte kosten van de vergrijzing zijn gebaseerd op het vergrijzingsverslag 2018.

4.3. Economische situatie op middellange termijn

Ondanks een recente vertraging in de groei blijft het macro-economische klimaat gunstig: het kan niet worden beschouwd als een belangrijke verzachtende factor bij de verklaring van de gaps die België vertoont bij de naleving van de schuldreductiebenchmark. In feite zal de nominale economische groei naar verwachting standvastig blijven gedurende de prognoseperiode. België heeft bij de aanpak van de landspecifieke aanbevelingen 2018 beperkte vooruitgang geboekt, maar heeft uit een meerjarig perspectief bekeken de afgelopen jaren belangrijke structurele hervormingen doorgevoerd om de houdbaarheid van het pensioenstelsel te vergroten en de belastingen en de arbeidsmarkt, waaronder de loonindexering, te hervormen ter ondersteuning van het concurrentievermogen.

Conjunctuurklimaat, potentiële groei en inflatie

De Belgische economie bleek vrij veerkrachtig na de wereldwijde economische recessie in 2009. Het bbp bereikte snel weer niveaus van voor de crisis. Die herstelperiode van 2010 en 2011 werd echter gevolgd door stagnatie, met een vlakke groei van het bbp in 2012 en 2013. De sterke opvering van de economie in 2014 en 2015, met een groei die respectievelijk 1,4 % en 1,7 % bereikte, werd gevolgd door een lichte daling tot 1,5 % in 2016 ten gevolge van de zwakkere externe context en de negatieve maar tijdelijke impact van de veiligheidssituatie in verband met de terreuraanslagen van maart 2016. De groei hervatte bijgevolg en bereikte 1,7 % in 2017. Hij vertraagde echter tot 1,4 % in 2018 en zou naar verwachting verder dalen tot 1,2 % in 2019 en 2020 dankzij de sterke binnenlandse vraag die de terugvallende en negatieve bijdrage van de netto-uitvoer in 2019 en 2020 respectievelijk zou opvangen.

De geraamde potentiële groei voor België bedraagt gemiddeld 1,3 % over 2016-2019. De vertraging in vergelijking met de situatie vóór 2009 heeft een brede basis aangezien hieruit een aanhoudende langetermijntrend naar voren komt, namelijk van dalende verbeteringen van de totale factorproductiviteit (die zich de jongste jaren volgens de ramingen op een laag niveau heeft gestabiliseerd), dalende bijdragen van arbeid aan de potentiële groei (als gevolg van een tragere groei van de bevolking in de werkende leeftijd) en een iets lagere kapitaalopbouw. De negatieve output gap is volgens de ramingen gedicht in 2017 ten opzichte van het dieptepunt van -1,6 % in 2013. Dit cijfer zal naar verwachting positief en stabiel blijven op 0,2 % van het bbp voor 2019-2020.

De betrekkelijk lage groei van het nominale bbp tot 2015 had een belangrijke impact op de ontwikkeling van de schuldquote in die jaren, en heeft geleid tot een hogere noodzakelijke structurele aanpassing om ervoor te zorgen dat de schuldquote een krachtig dalend pad blijft volgen, zoals vereist door de schuldbenchmark. Bovendien ondervond het primaire saldo eveneens de impact van deze conjuncturele omstandigheden, hetgeen doorwerkte in de openbare schuld.

Tabel 3: Macro-economische en budgettaire ontwikkelingen^a

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	COM	COM	COM	COM	COM	SP	COM	SP
Reëel bbp (verandering in %) ^b	1,7	1,5	1,7	1,4	1,2	1,3	1,2	1,4
Bbp-deflator (verandering in %)	1,0	1,8	1,7	1,2	1,5	1,7	1,6	1,6
Potentieel bbp (verandering in %)	1,2	1,3	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3
Output gap (% v.h. potentiële bbp)	-0,3	-0,1	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2
Bruto overheidsschuld	106,4	106,1	103,4	102,0	101,3	100,6	100,7	98,5
Overheidssaldo	-2,4	-2,4	-0,8	-0,7	-1,3	-0,8	-1,5	-0,2
Primair saldo	0,6	0,4	1,6	1,6	0,8	1,3	0,5	1,8
Eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.	0,1	0,0	0,5	0,6	0,0	0,0	0,1	0,0
Bruto-investeringen in vaste activa van de overheid	2,3	2,2	2,2	2,4	2,4	2,4	2,5	2,4
Conjunctuurgezuiverd saldo	-2,2	-2,3	-1,0	-0,8	-1,4	-0,9	-1,6	-0,3
Conjunctuurgezuiverd primair saldo	0,8	0,5	1,5	1,4	0,7	1,2	0,4	1,6
Structureel saldo ^b	-2,3	-2,3	-1,4	-1,4	-1,4	-0,9	-1,8	-0,3
Structureel primair saldo	0,7	0,6	1,0	0,9	0,7	1,2	0,3	1,6

Noten:

^a Als percentage van het bbp, tenzij anders aangegeven.

^b Alleen in het SP gecorrigeerd voor kalendereffecten.

^c Conjunctuurgezuiverd saldo, ongerekend eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.

Bron: Stabiliteitsprogramma 2019 (SP) en voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie (COM)

De verbeterende macro-economische omstandigheden die zich sinds 2016 hebben voorgedaan, brengen echter mee dat deze niet langer als een belangrijke verzachtende factor kunnen worden aanvaard om de gap ten opzichte van de schuldbenchmark (1,1 % van het bbp in 2018 volgens de retrospectieve configuratie) te verklaren. Na een langdurige periode van lage binnenlandse prijsgroei tot 2015 is de inflatie in België versneld tot 2,2 % in 2017 en 2,3 % in 2018. De bbp-deflator zal naar verwachting versnellen van 1,2 % in 2018 tot een groei van 1,5 % in 2019 en 1,6 % in 2020, onder de niveaus die in 2016 en 2017 werden vastgesteld (respectievelijk 1,8 % en 1,7 %). De groei van het nominale bbp zal naar verwachting lichtjes stijgen van 2,6 % in 2018 tot 2,8 % in 2020 en onder de in 2016 (3,1 %) en 2017 (3,4 %) waargenomen percentages blijven.

De dalende rentevoeten hebben een klimaat gecreëerd dat gunstig is voor budgettaire consolidatie. De impliciete nominale rente op de Belgische openbare schuld is de afgelopen twee decennia voortdurend gedaald en deze trend is de jongste jaren nog versneld. Als gevolg daarvan zijn de totale rente-uitgaven van de overheid blijven afnemen als percentage van het bbp. Tussen 2008 en 2018 zijn de rente-uitgaven met ongeveer 1,6 pp. van het bbp gedaald, hetgeen neerkomt op een daling van de rente-uitgaven met 0,4 pp. van het bbp in 2017 en 0,1 pp. van het bbp in 2018. Tegen deze achtergrond van dalende rente-uitgaven gaat het stabiele structurele saldo in 2018-2019 gepaard met een verslechtering van het structurele primaire saldo in 2018 en 2019 (respectievelijk -0,1 pp. en -0,2 pp.). De sensitiviteitsanalyse in het stabiliteitsprogramma 2019 releveert hoe een lineaire stijging van de rentecurve met 100 bp. hogere kosten van 0,03 % van het bbp zou impliceren in 2019, een bedrag dat zou stijgen tot 0,25 % van het bbp in 2022¹⁴, zij het bij een uitgangssituatie van dalende rentebetalingen. Dit

¹⁴ Stabiliteitsprogramma België 2019-2022, blz. 21.

onderstreept hoe de risico's inherent zijn aan een consolidatiestrategie die significant steunt op meevallers ten gevolge van lagere rente-uitgaven.

Structurele hervormingen

In haar mededeling van 13 januari 2015 heeft de Commissie de band versterkt tussen effectieve implementatie van structurele hervormingen, investeringen en budgettaire verantwoordelijkheid ter ondersteuning van groei en werkgelegenheid, binnen de bestaande regels van het stabiliteits- en groeipact.

In het landverslag 2019 voor België werd geconcludeerd dat het land beperkte voortgang had gemaakt bij de aanpak van de landspecifieke aanbevelingen 2018. Er is beperkte vooruitgang geboekt met het verdelen van de begrotingsdoelstellingen over de verschillende beleidsniveaus op een wijze die kan worden afgedwongen, en met het verbeteren van de samenstelling van de overheidsuitgaven. In tegenstelling tot 2018, toen tussen alle beleidsniveaus een overeenkomst werd bereikt met betrekking tot de verwezenlijking van de MTD tegen 2020, heeft het Overlegcomité¹⁵ dit jaar alleen nota genomen van het algehele traject van het stabiliteitsprogramma in de richting van de MTD tegen 2021 (dit wil zeggen dat er geen formele goedkeuring is geweest). Daarnaast was er evenmin een formele verbintenis over de jaarlijkse begrotingsdoelstellingen tussen de verschillende subentiteiten binnen elke entiteit, zoals dat in het verleden gebeurde. Aangezien de Belgische regering volgens de nationale grondwettelijke regels en/of overeenkomsten sinds december 2018 niet over de volle begrotingsbevoegdheden beschikt, heeft het Overlegcomité voorts het besluit genomen de begrotingsdoelstellingen in het stabiliteitsprogramma aan te merken als "indicatief". Wat uitgaventoetsingen betreft, loopt in het Vlaamse Gewest een proefprogramma om deze toetsingen in te voeren als structureel onderdeel van het begrotingskader. De federale regering werkt aan een strategisch plan om uitgaventoetsingen in haar begrotingsproces op te nemen. Op federaal niveau worden de uitgaven echter tot op vandaag niet getoetst, ondanks de grote behoefte aan herprioritering van de uitgaven. Ondertussen wordt met het nationaal pact voor strategische investeringen een verhoging van de investeringen in infrastructuur gepland ten belope van 150 miljard EUR tot 2030, waarvan 82,5 miljard EUR door de particuliere sector zou worden besteed. Hoewel de Gemeenschappen grote onderwijshervormingen op stapel hebben gezet (bijvoorbeeld voor verschillende sectoren in de Vlaamse Gemeenschap en het "pacte d'excellence" van de Franse Gemeenschap), is er beperkte vooruitgang geboekt op het gebied van beroepsopleiding ter bevordering van de gelijkheid. Er is beperkte vooruitgang geboekt met het bevorderen van investeringen in kenniskapitaal, ook al verschillen de maatregelen op regionaal, gemeenschaps- en federaal niveau in omvang. De vooruitgang op het gebied van sectorale wetgeving is in het algemeen beperkt gebleven, ook wat betreft de betere werking van de detailhandel. Voor een aantal zakelijke diensten blijven regelgevende beperkingen de concurrentie belemmeren.

In het landverslag worden ook maatregelen belicht ter ondersteuning van recente banenrijke economische groei dankzij het verbeterende concurrentievermogen, onder meer met een taxshift; een daarmee samenhangende hervorming van de arbeidsmarkt, onder meer ter ondersteuning van het beleid inzake loonmatiging; en een hervorming van de

¹⁵ In het Overlegcomité vergaderen alle Belgische bestuursniveaus om overeenstemming te bereiken in het geval van gedeelde bevoegdheden of om geschillen tussen bestuursniveaus te beslechten.

vennootschapsbelasting. Om te komen tot een geleidelijke verlaging van de personenbelasting en van de socialezekerheidsbijdragen van werkgevers, met meer dan evenredige verlagingen voor lagere lonen, is wetgeving aangenomen. Het aanpakken van de lage lonen is gunstig voor jongeren en laaggeschoolden, die vaak een lager loon hebben maar ook het slechtst scoren qua arbeidsparticipatie; op die manier wordt de activering van enkele van de meest kwetsbare groepen ondersteund. Arbeid blijft in België echter zwaar belast als productiefactor. Hoewel de taxshift de belastingwig op arbeid (inkomstenbelasting plus werkgevers- en werknemersbijdragen) heeft verkleind voor mensen met een zeer laag loon (vijftig procent van het gemiddelde loon), blijft deze voor mensen met een gemiddeld loon nog steeds het hoogste in de EU. Wat de hoge belasting op het inkomen uit arbeid betreft, deze is toe te schrijven aan de smalle belastingschijven van de personenbelasting ook al is de grondslag voor de belastingschijf van 40 % ten gevolge van de taxshift verbreed, aangezien zelfs gemiddelde inkomens aan het hoogste tarief van de inkomstenbelasting zijn onderworpen. Een verbreding van de belastinggrondslag door vermindering van de belastingkortingen zou de nodige inkomsten kunnen genereren om de belastingschijven te verbreden aangezien het uitgebreide gebruik van belastingkortingen het Belgische belastingstelsel minder efficiënt maakt. In dit verband zal de recente hervorming van de vennootschapsbelasting in de richting van een stelsel met lagere wettelijke tarieven en minder belastingvrijstellingen het belastingstelsel helpen vereenvoudigen en de aantrekkelijkheid van de Belgische economie verhogen.

België heeft zijn openbaar pensioensysteem de jongste jaren gemoderniseerd. Een eerste reeks pensioenhervormingen werd in 2015 ingevoerd. Hiermee werden de mogelijkheden tot vervroegde uittreding beperkt door een verdere verstrenging van de basisvoorwaarden om in aanmerking te komen voor vervroegde uittreding en vervroegd pensioen, en werd de wettelijke pensioenleeftijd opgetrokken van 65 tot 66 jaar in 2025 en tot 67 jaar in 2030. Ten gevolge van deze hervormingen en rekening houdend met de nieuwe demografische prognoses van 2018 voor België van de werkgroep vergrijzing, wordt nu verwacht dat de overheidsuitgaven voor pensioenen met 2,9 pp. van het bbp zullen stijgen tegen 2070, vooral tijdens de twee komende decennia, tegenover de verwachte 3,3 pp. van vóór de invoering van de hervormingen (over de prognoseperiode 2013-2060). De levensverwachting zou volgens de prognoses echter sneller stijgen dan de effectieve pensioenleeftijd. Met name een koppeling tussen enerzijds de leeftijd van het vervroegd pensioen en van het wettelijk pensioen en anderzijds de toename van de levensverwachting zou helpen de kosten van de vergrijzing na 2030 onder controle te houden. Voorts blijven de voorwaarden voor vervroegde pensionering voor verschillende grote groepen ambtenaren gunstiger dan de basisvoorwaarden. De overheidsuitgaven voor langdurige zorg zouden volgens de prognoses tegen 2070 toenemen met 1,7 pp. van het bbp, een bovengemiddelde stijging uitgaande van een beginniveau dat al tot de hoogste van de EU behoort.

Na de publicatie van het landverslag 2019 zijn door het Parlement echter een aantal bijkomende maatregelen aangenomen. Het gaat onder meer om de Arbeidsdeal, een pakket van 28 arbeidsmarktmaatregelen bestaande uit twee pijlers: een fiscale en een sociale. De maatregelen omvatten nieuwe stimuli om banencreatie en werkgelegenheid te ondersteunen, arbeidsopleiding en bijscholing te bevorderen en werknemers nieuwe mogelijkheden inzake mobiliteit te bieden die verder gaan de reeds bestaande "cash for car"-regeling. Ten slotte is een hervorming van de overheidsdiensten lopende maar het programma bevat geen kwantitatieve omschrijving van de effecten.

4.4. Andere door de Commissie relevant geachte factoren

Wat betreft de andere door de Commissie relevant geachte factoren, wordt vooral aandacht besteed aan de financiële bijdragen ter bevordering van de internationale solidariteit en ter verwezenlijking van de beleidsdoelen van de Unie, de schuld opgelopen in de vorm van bilaterale en multilaterale steun tussen lidstaten in de context van het veiligstellen van de financiële stabiliteit, en de schuld die met financiële stabilisatieoperaties tijdens ernstige financiële verstoringen verband houdt (artikel 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1467/97).

De toename van de schuld sinds 2007 is deels te verklaren door reddingsoperaties in de financiële sector, zoals behandeld in punt 4.2. De directe cumulatieve schuldimpact van die operaties bereikte bijna 7 % van het bbp in 2011, maar daalde tot ongeveer 3 % van het bbp vanaf 2018 als gevolg van de verkoop van een aantal van de overgenomen activa alsook de terugbetaling van leningen. De voorwaardelijke verplichtingen in verband met garanties die aan de financiële sector werden verleend, hebben alle betrekking op Dexia. Totdat deze volledig zijn afgewikkeld, garandeert de Belgische staat 51,4 % van de verplichtingen van Dexia. Die garanties zijn van 8,7 % van het bbp aan het einde van 2016 gedaald tot 7,4 % van het bbp sinds april 2019.

Artikel 12, lid 1, van Verordening (EU) nr. 473/2013 vereist dat in dit verslag ook rekening wordt gehouden met de mate waarin de betrokken lidstaat het in artikel 7, lid 1, van deze verordening bedoelde advies van de Commissie over het ontwerpbegrotingsplan in acht heeft genomen. In het advies van de Commissie over het ontwerpbegrotingsplan van België voor 2019 werd gewezen op een risico van niet-naleving van de bepalingen van het SGP in 2018-2019. Met name werd een risico op een significante afwijking van de vereiste aanpassing in de richting van de MTD verwacht alsmede een risico op niet-naleving van de schuldreductiebenchmark in 2018 en 2019. De Commissie verzocht de autoriteiten om in het kader van de nationale begrotingsprocedure de nodige maatregelen te implementeren zodat de begroting 2019 aan het SGP voldoet en om mogelijke meevallers aan te wenden om de vermindering van de overheidsschuldquote te versnellen. Het Parlement heeft echter geen federale begroting voor 2019 aangenomen. Na het ontslag van de Belgische eerste minister op 18 december 2018 heeft een demissionair kabinet begrotingen aangenomen op basis van "lopende zaken". Sinds maart 2019 heeft het Parlement resterende maatregelen van de Arbeidsdeal verder geconcretiseerd (zie punt 4.3).

4.5. Andere door de lidstaat naar voren gebrachte factoren

Op 31 mei 2019 hebben de Belgische autoriteiten documenten gezonden met betrekking tot relevante factoren in de zin van artikel 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1467/97 (hierna "de Belgische opmerkingen" genoemd). In de analyse die in de andere delen van dit verslag is voorgesteld, is reeds ruim ingegaan op de factoren die de autoriteiten kenbaar hebben gemaakt.

De Belgische autoriteiten wijzen op de impact van de taxshift en de Arbeidsdeal waardoor meer banen worden gecreëerd door middel van vraag naar en aanbod van arbeid. In dit verband dalen dankzij de eerstgenoemde maatregel de kosten van arbeid en worden de lasten op inkomsten uit arbeid verlicht terwijl de laatstgenoemde maatregel de participatie op de arbeidsmarkt verhoogt, onder meer voor vacatures in knelpuntberoepen. In hun opmerkingen verwijzen de autoriteiten ook naar de hervorming van de vennootschapsbelasting waardoor een aanzienlijke daling van de belastingtarieven voor ondernemingen is ingevoerd, die vooral een weerslag heeft op kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's). Zij maken ook melding

van een plan voor strategische overheidsinvesteringen, het Nationaal Pact voor Strategische Investerings, waarbij reeds zes thematische en vier transversale gebieden zijn aangewezen waarin de nieuwe aantredende regeringen verdere investeringen zullen moeten ontwikkelen. Ten slotte vestigen zij de aandacht op de voortdurende hervorming van het pensioenstelsel waarvoor tijdens de vorige regeringsperiode reeds maatregelen zijn genomen, om de leeftijds- en loopbaanvoorwaarden voor vervroegde pensionering te verstrengen, en nieuwe maatregelen worden genomen voor de verhoging van de leeftijd voor vervroegde pensionering, de harmonisering van de stelsels, de voorkoming van bepaalde vormen van misbruik en de invoering van stimuli voor de ontwikkeling van een tweede pensioenpijler.

Andere factoren die de Belgische autoriteiten naar voren schuiven, zijn onder meer de algemene consensus die in België bestaat om de overheidstekorten en -schuld terug te dringen, zoals blijkt uit het stelsel van strenge begrotingsdiscipline dat de demissionaire regering sinds december 2018 heeft ingevoerd. In de Belgische opmerkingen wordt ook een beoordeling gemaakt van de evolutie in de voorafbetalingen van de vennootschapsbelasting. Deze worden met name uitgesplitst in een structurele en een eenmalige component. De eerstgenoemde component is onder meer het gevolg van het hervormde en verlaagde aftrektarief voor de notionele rente en de stijging van het bruto-exploitatieoverschot van ondernemingen. De laatstgenoemde component hield verband met een verschuiving van belastingaanslagen naar voorafbetalingen ten gevolge van de hogere boeten voor ondernemingen die geen voorafbetalingen verrichten vanaf 1 januari 2017. De autoriteiten ramen dat de uitsplitsing twee gelijke componenten (50 %) oplevert.

5. CONCLUSIES

Einde 2018 bedroeg de bruto-overheidsschuld 102,0 % van het bbp, ver boven de referentiewaarde van 60 % van het bbp. België voldeed niet aan de schuldreductiebenchmark in 2018. Voorts is volgens de prognoses van de Commissie niet te verwachten op basis van een aanname van ongewijzigd beleid dat België in 2019 of in 2020 aan de schuldreductiebenchmark zal voldoen. Dit wijst erop dat vooraleer alle relevante factoren in aanmerking worden genomen, op het eerste gezicht in 2018 niet aan het schuld criterium als gedefinieerd in het Verdrag lijkt te zijn voldaan. In overeenstemming met het Verdrag zijn in dit verslag ook de relevante factoren onderzocht.

De algehele evaluatie van de naleving van het preventieve deel wijst op grote onzekerheden met betrekking tot sleutelfactoren van begrotingsprestaties in 2017 en 2018, met name de vraag in welke mate de recente verbetering in het nominale saldo van structurele aard is. Het valt niet uit te sluiten dat er over 2017 en 2018 samen een significante afwijking bestaat zelfs nadat deze onzekerheden in aanmerking zijn genomen. Tegelijkertijd blijkt in elk geval de overschrijding boven de drempel van 0,25 % van het bbp voor een significante afwijking zeer klein te zijn wanneer deze onzekerheden in aanmerking worden genomen. Op grond daarvan is er derhalve onvoldoende deugdelijk bewijs om te concluderen dat er in 2018 en over 2017 en 2018 samen een significante afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de MTD bestaat. België loopt volgens de beoordeling het risico van enige afwijking in 2019 en het risico van een significante afwijking over 2018 en 2019 samen en in 2020. Bijgevolg moeten vanaf 2019 de nodige maatregelen worden genomen om te voldoen aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact. Het zou prudent zijn eventuele meevallers te gebruiken om de overheidsschuldquote verder te verminderen. Tegelijkertijd is de schuldquote van België sinds 2014 met 5,5 procentpunt gedaald en zou deze volgens de prognoses tegen 2020 verder

met 1,3 procentpunt dalen, ondanks omvangrijke schuldverhogende stock-flow adjustments in de recente en komende jaren.

België heeft vooruitgang geboekt bij de uitvoering van de structurele hervormingen die sinds begin 2015 zijn aangekondigd, met name op het gebied van pensioenen, concurrentievermogen en belastingen. Voor verschillende hervormingen wordt de vooruitgang aanzienlijk geacht. Deze zullen naar verwachting bijdragen tot een toename van het groeipotentieel van de economie en een vermindering van de risico's op macro-economische onevenwichtigheden en derhalve een positieve impact hebben op de houdbaarheid van de schuld op middellange tot lange termijn. De niet-begrotingsneutrale aard van de ondernomen belastinghervorming heeft de begrotingssituatie in 2017 en 2018 echter doen verslechteren. In een brief aan de Commissie van 31 mei 2019 hebben de Belgische autoriteiten de aandacht gevestigd op hun verbintenis om te werken aan structurele hervormingen en een strategisch plan voor overheidsinvesteringen.

De analyse die in dit verslag wordt voorgesteld, omvat een beoordeling van alle relevante factoren en met name: (i) de macro-economische omstandigheden, die niet langer beschouwd worden als een factor om de gap van België ten aanzien van de schuldreductiebenchmark te verklaren; (ii) de uitvoering van groeibevorderende structurele hervormingen in de voorbije jaren, waarvan een aantal substantieel worden geacht en volgens de verwachtingen zullen bijdragen tot een betere houdbaarheid van de schuld, zelfs indien de impact daarvan tijdelijk en niet-begrotingsneutraal is; (iii) het feit dat er onvoldoende deugdelijk bewijs is om te concluderen dat er in 2018 en over 2017 en 2018 samen een significante afwijking van het aanpassingstraject van België in de richting van de MTD bestaat. Al bij al is de huidige analyse niet volledig overtuigend wat betreft de vraag of het schuld criterium als gedefinieerd in het Verdrag en in Verordening (EG) nr. 1467/1997 al dan niet is nageleefd.