

## **INR-advies inzake elementen uit de zesde staathervorming**

Op 22 juli 2013 hebben de Eerste Minister en de twee bevoegde staatssecretarissen aan het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) een advies gevraagd over wat de impact van de zesde staathervorming kan zijn op de aanrekening van de ontvangsten en de uitgaven in de overheidsrekeningen. Het INR heeft zich voor dit advies gebaseerd op de voorstellen van bijzondere wetten die werden overgemaakt op die datum.

Het is voor het INR niet mogelijk om een globaal advies te geven gelet op het grote aantal van de betrokken bevoegdheden die worden overgedragen aan de deelstaten. De aanrekening van bepaalde ontvangsten of uitgaven zal vooral wijzigen door maatregelen die de deelstaten zullen nemen inzake hun nieuwe bevoegdheden, maar die maatregelen zijn vanzelfsprekend nog niet gekend. De loutere overdracht van bevoegdheden zonder andere wijzigingen aan de wetgeving zal normaal niet leiden tot een ander registratiemoment in de nationale rekeningen.

Het INR-advies is opgesplitst in 3 fiches:

- fiche 1 behandelt het tijdstip van de aanrekening van de regionale opcentiemen op de personenbelasting
- fiche 2 behandelt de transacties met betrekking tot het participatiefonds
- fiche 3 gaat in op de vraag of bepaalde uitgaven al dan niet tot de subsector van de sociale zekerheid zullen worden aangerekend.

Het advies van het INR is opgesteld binnen het conceptueel kader van het Europees systeem van nationale rekeningen 1995 (ESR95) dat momenteel van toepassing is en de *Manual on government deficit and debt* (MGDD, editie 2013).

Mochten er in het kader van de verdere uitwerking van de hervorming van de financieringswet bijkomende vragen rijzen, kunnen zowel de federale overheid als de deelstaten gebruik maken van de mogelijkheid die het INR voorziet inzake adviezen.

## **Fiche 1: Aanrekening van de fiscale autonomie van de gewesten op het vlak van de personenbelasting**

In het kader van de zesde staatshervorming wordt de fiscale autonomie van de gewesten op het vlak van de personenbelasting uitgebreid door de invoering van regionale opcentiemen.

Op basis van de beschikbare teksten kunnen de volgende inkomensstromen worden geïdentificeerd tussen, enerzijds, de belastingplichtige en de FOD Financiën en, anderzijds de federale staat en de gewesten.

In de loop van het jaar waarin het inkomen wordt verworven, int de FOD Financiën de bedrijfsvoorheffing en de voorafbetalingen. Deze voorheffingen zijn volledig ten gunste van de federale overheid. Het daarop volgende jaar (het aanslagjaar) vult de belastingplichtige zijn belastingaangifte in en het verschil tussen de verschuldigde belastingen en de reeds betaalde voorheffingen wordt afgerekend via de inkohieringen. Op het moment van de inkohiering (ten laatste 18 maanden na het afsluiten van het inkomensjaar) wordt de uiteindelijke verschuldigde federale, regionale en lokale personenbelasting vastgesteld, de reeds betaalde voorheffingen en voorafbetalingen worden mee in rekening gebracht.

De relaties tussen de federale staat en de gewesten worden beschreven in het nieuwe artikel 54/1 van de Bijzondere Financieringswet (artikel 59 van het voorstel tot hervorming van de financieringswet) dat de krijtlijnen beschrijft voor de afrekening van de overdrachten die in uitvoering van de fiscale autonomie van de gewesten op de personenbelasting zullen plaatsvinden. De afrekening zal gebeuren op basis van voorschotten en de werkelijk geïnde belasting.

De krachtlijnen voor een gegeven begrotingsjaar (t) zijn:

- a) de federale overheid stort aan de gewesten maandelijkse voorschotten, die voorschotten stemmen overeen met 1/12 van de geraamde middelen voor het aanslagjaar (t) voor het betrokken gewest;
- b) na het verstrijken van de in artikel 359 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 bedoelde aanslagtermijn (van 18 maanden) wordt een eerste voorlopige afrekening gemaakt;
- c) vervolgens gebeurt de afrekening maandelijks.

### **Advies**

Het ESR (paragraaf 4.82) bepaalt het aanrekeningstijdstip van belastingen op het inkomen (D.51):

Het moment van registratie van belastingen op inkomen is op het moment dat de activiteiten, transacties of andere gebeurtenissen die leiden tot de bedoelde betalingsverplichtingen, plaatsvinden. Soms kan de verplichting tot het betalen van inkomstenbelastingen nog niet worden vastgesteld in de verslagperiode waarin het inkomen tot stand is gekomen, maar pas naderhand. Er dient derhalve enige soepelheid te worden betracht, wat betreft de periode waarin dergelijke belastingen worden geregistreerd. Bij de bron ingehouden belastingen op inkomen, zoals loonbelastingen en regelmatige voorschotten op de inkomstenbelastingen, kunnen worden geregistreerd in de periode waarin ze worden betaald, terwijl de eindafrekeningen kunnen worden geregistreerd in de periode waarin de belastingverplichting is vastgesteld.

Over de aanrekeningwijze voor dit type van heffingen meldt de Manual on Government Deficit and Debt (MGDD II.2 Recording of taxes and social contributions: "*The time of recording is when the activity took place which generated the tax liability or, in the case of some income taxes, when the amount of tax due is determined with certainty by the government*").

In essentie komt dit neer dat het aanrekeningstijdstip van de heffingen op inkomen wordt bepaald door zowel het tijdstip waarop de belastbare activiteit plaatsvindt, als het tijdstip waarop het uiteindelijke verschuldigde bedrag aan de belasting is gekend.

In België wordt deze reglementering op de aanrekeningwijze als volgt toegepast. De bedrijfsvoorheffing en de voorafbetalingen worden geregistreerd op het moment dat de inkomens worden verworven en dus op het ogenblik dat de belastbare activiteit plaatsvindt. Voor de inkohieringen worden de ontvangsten of terugbetalingen geregistreerd op het ogenblik waarop het verschuldigde bedrag komt vast te staan. Doorgaans is dit ongeveer twee maanden voordat de eigenlijke betaling gebeurt. Een registratie in de loop van het inkomensjaar zelf zou immers aanleiding geven tot een belangrijke onzekerheid over de te registreren bedragen en een mogelijke vertekening van de statistieken.

De nieuwe regionale autonomie van de gewesten dient, gelet op het feit dat de gewesten autonomie hebben over de tarieven van de opcentiemen, belastingverminderingen en -vermeerderingen kunnen invoeren, geregistreerd te worden als een gewestelijke belasting op inkomen (D.51). Deze belasting op inkomen zal worden aangerekend op het ogenblik dat het verschuldigde bedrag effectief wordt vastgesteld, zijnde het ogenblik van de vaststelling van het te inkohieren bedrag.

De maandelijkse voorschotten verstrekt door de FOD Financiën aan de gewesten tijdens het aanslagjaar en ook de eerste voorlopige afrekening dienen volgens de principes vastgelegd in het ESR te worden beschouwd als een transitorische post (F.79) zowel op het niveau van de federale overheid als de gewesten. Deze transitorische posten hebben geen impact op het vorderingsaldo van de federale overheid of het gewest. Hiervoor zijn twee redenen:

- De voorschotten worden niet betaald tijdens de periode waarin de belastbare activiteit plaatsvindt;
- het verschuldigde belastingbedrag aan de gewesten is nog niet definitief gekend.

Een registratie van de gewestelijke opcentiemen op het ogenblik dat de belastbare activiteit plaatsvindt, is niet mogelijk, gelet op het feit dat de bedrijfsvoorheffing en de voorafbetalingen volledig worden bepaald door en toegerekend aan de federale overheid. Bovendien zou er een belangrijke onzekerheid zijn over het aan te rekenen bedrag dat slechts enkele jaren nadien definitief kan worden vastgesteld.

Een aanrekening van de regionale opcentiemen op de personenbelasting op het ogenblik van vaststelling van de inkohiering is coherent met de huidige aanrekeningwijze voor de gemeentelijke opcentiemen die door het INR wordt toegepast.

## **Fiche 2: Liquidatie van het participatiefonds en de oprichting van drie regionale fondsen**

In het kader van de zesde staatshervorming (artikel 58 van het voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de staatshervorming) worden de gewesten vanaf 1 juli 2014 bevoegd voor de activiteiten van het participatiefonds en wordt het participatiefonds ontbonden. Evenwel wordt er gedurende acht jaar een lichte structuur behouden waarin de lopende kredieten en participaties worden beheerd.

Het participatiefonds heeft als hoofdactiviteit het verlenen van kredieten en het nemen van participaties in kleine ondernemingen, alsook het verlenen van kredieten aan zelfstandige ondernemers en uitoefenaars van vrije beroepen. Daarnaast verzorgt het participatiefonds een dienstverleningactiviteit voor andere instellingen. Deze laatste activiteit wordt normaal in de overgangperiode afgebouwd en ten laatste 1 juli 2022 beëindigd.

De raad van bestuur zal vanaf de hervorming samengesteld zijn uit maximum acht leden. Twee van deze leden zullen aangeduid worden door de federale overheid. Daarnaast zal elk gewest twee vertegenwoordigers kunnen aanduiden.

De activiteiten die het participatiefonds verricht voor andere instellingen zoals het waarborgfonds en de federale participatie- en investeringsmaatschappij worden verder gezet gedurende enige tijd. Het participatiefonds zal ook verder administratieve en technische ondersteuning verlenen aan het Startersfonds CVBA tot de terugbetaling van de obligatielening die het startersfonds heeft uitgegeven in 2009, waarna deze zal worden ontbonden en vereffend. Het personeel van het participatiefonds wordt onmiddellijk overgedragen naar de gewesten en deels terug gedetacheerd.

Dertig dagen na publicatie van de Bijzondere wet dient het participatiefonds 3 filialen op te richten (participatiefonds – Wallonië, participatiefonds – Vlaanderen, participatiefonds – Brussel). Op 1 juli 2014 stort het participatiefonds € 25 miljoen van zijn kapitaal aan zijn drie dochters, volgens een vooraf bepaalde verdeelsleutel. Na de stortingen te hebben gedaan draagt het fonds onverwijld alle aandelen in de drie regionale fondsen over aan de respectievelijke gewesten. De gewesten worden volledig autonoom ten aanzien van hun deelfonds. Tussen 1 juli 2015 en 1 juli 2022 stort het participatiefonds jaarlijks een bedrag van € 25 miljoen aan drie fondsen. Op 1 juli 2022 worden de nog lopende kredieten en participaties volledig overgedragen aan de fondsen.

### **Advies**

Het participatiefonds maakt in de nationale rekeningen momenteel deel uit van de subsector overige financiële intermediairs met uitzondering van verzekeringsinstellingen en pensioenfondsen (S.123).

De financiering van het participatiefonds gebeurt deels via de markt door de obligatielening ten belope van € 106 miljoen die is uitgegeven in 2009 door het startersfonds. Deze obligatielening wordt gedekt door een algemene overheidsgarantie. Een eerdere obligatielening in de periode 2004-2009 was niet gedekt door een algemene overheidsgarantie.

Het voornaamste criterium om deel uit te maken van de sector van de financiële vennootschappen (S.12), met uitzondering van de financiële hulpbedrijven, is volgens het ESR dat de vennootschappen als hoofdfunctie financiële intermediatie hebben. Onder financiële intermediatie wordt verstaan de activiteit waarbij een institutionele eenheid via een markt voor eigen rekening, tegelijkertijd vorderingen- en schuldverhoudingen aangaat (paragraaf ESR 2.32). Voor eigen rekening betekent dat de institutionele eenheid niet louter optreedt als tussenpersoon, maar zelf risico's neemt door voor eigen rekening vorderingen te verwerven en schulden aan te gaan. Voor publieke entiteiten is het hierbij essentieel dat dit zowel langs de activa als passiva zijde het geval is. Het participatiefonds wordt op basis van de beschikbare gegevens voor slechts een derde gefinancierd via vreemd vermogen, op het vreemd vermogen geldt bovendien een overheidsgarantie. Het uiteindelijke risico van de financiering ligt ten laste van de overheid,

waardoor er niet kan worden vanuit gegaan dat het participatiefonds voor eigen rekening schulden aangaat<sup>1</sup>.

Het INR is daarom van oordeel dat zowel het participatiefonds alsook het startersfonds dienen te worden geconsolideerd bij de federale overheid vanaf het jaar 2009, het jaar waarin de door de overheid gegarandeerde schuld werd uitgegeven door het startersfonds. De schuld van het startersfonds (€ 106 miljoen) verhoogt de schuld van de federale overheid.

Ingevolge de zesde staatshervorming wijzigt op 1 juli 2014 de controle over het participatiefonds, waarbij de gewesten de controle over het fonds overnemen en de federale overheid *de facto* slechts een vierde van de leden van de raad van bestuur kan benoemen. Het participatiefonds zal daarom vanaf 2014 geconsolideerd worden bij de gemeenschappen en gewesten.

Op basis van de momenteel beschikbare informatie maken de drie publieke fondsen die zullen worden opgericht eveneens deel uit van de overheidssector. Er zijn immers geen aanwijzingen dat de verkopen in deze publieke fondsen 50% van de kosten zullen dekken of dat ze activiteiten zullen uitoefenen die kunnen worden beschouwd als financiële intermediatie. De € 25 miljoen die jaarlijks worden uitgekeerd door het participatiefonds aan de drie fondsen, worden daardoor interne overheidstransacties.

09.09.2013

---

<sup>1</sup> Daarenboven dekken de inkomsten uit haar dienstverleningsactiviteiten, ongerekend overdrachten van de overheid dekken geen immers 50% van haar kosten, waardoor een classificatie in de sector van de niet-financiële vennootschappen (S.11) of de subsector van de financiële hulpbedrijven (S.124) uitgesloten is.

### **Fiche 3: Bepaling van de aanrekening van de uitgaven die momenteel worden aangerekend bij de sociale zekerheid**

In het kader van de zesde staatshervorming worden verschillende bevoegdheden die momenteel deel uitmaken van de subsector van de sociale zekerheid overgedragen naar de gemeenschappen en gewesten. Het gaat onder meer over de gezinsbijslag die wordt overgedragen naar de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (artikel 12 van het voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de staatshervorming). Daarnaast worden de gewesten bijvoorbeeld ook bevoegd inzake de verminderingen van sociale bijdragen voor specifieke doelgroepen. De vraag stelt zich of deze uitgaven na de hervorming ook nog tot de uitgaven van de sector sociale zekerheid (S.1314) dienen te worden geregistreerd of dat deze uitgaven worden aangerekend aan de sector van de deelstaten (S.1312). Het is niet mogelijk om een advies te geven over alle bevoegdheden die worden overgedragen naar de deelstaten en die deel uitmaken van de subsector van de sociale zekerheid. Maar het is mogelijk de leidraad te schetsen die het INR zal volgen voor de bepaling van de sectoren waarvoor de uitgaven zullen worden aangerekend, op basis van de definitie in het ESR van de subsector van de sociale zekerheid, inzake de overdracht van de gezinsbijslag en de verminderingen van de sociale bijdragen.

*Volgens het ESR (paragraaf 2.74) omvat de subsector wettelijke sociale-verzekeringsinstellingen (S.1314) alle institutionele eenheden op centraal, deelstaat- en lokaal niveau waarvan de hoofdactiviteit bestaat uit het verstrekken van sociale uitkeringen en die aan elk van de twee criteria voldoen:*

- a) bepaalde bevolkingsgroepen zijn bij wet of bij verordening verplicht aan de regeling deel te nemen dan wel premies te betalen;*
- b) de overheid is verantwoordelijk voor het beheer van de instelling met betrekking tot de vaststelling of goedkeuring van de premies en uitkeringen, ongeacht haar rol als toezichthoudend orgaan of werkgever.*

*Gewoonlijk is er geen rechtstreeks verband tussen de hoogte van een door een individu betaalde premie en het risico waaraan hij is blootgesteld.*

Uit de definitie van het ESR voor de subsector sociale zekerheid blijkt dat het louter overdragen van de bevoegdheid van de federale overheid naar de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie niet hoeft te impliceren dat de uitgaven niet meer worden toegerekend aan de subsector sociale zekerheid, vermits de definitie vermeldt dat het kan gaan om eenheden op centraal, deelstaat- en lokaal niveau. Andere veranderingen aan de organisatie van het systeem kunnen mogelijk wel dit effect hebben.

#### **Gezinsbijslag**

Een belangrijk deel van de betaalde gezinsbijslag maakt momenteel deel uit van de sector van de sociale zekerheid. De financiering gebeurt immers via de sociale premies betaald door de werkenden, die verplicht aan de systemen deelnemen en deze systemen worden beheerd door institutionele eenheden die behoren tot de overheid zoals de RKW, RSZ, RSZPPO,... die als hoofdactiviteit het innen van sociale bijdragen en het verstrekken van sociale uitkeringen hebben. Gezinsbijslagen in de publieke sector die geen deel uitmaken van een bovenvermelde stelsels worden toegerekend aan de bevoegde administratie zelf (dus bij de subsector federale overheid S.1311 of deelstaten S.1312) omdat wordt verondersteld dat deze instellingen, waarvan de hoofdactiviteit niet het verstrekken van sociale uitkeringen is, zelf een sociale zekerheidsstelsel beheren (werkgeversstelsels).

Vanaf de hervorming wordt de gezinsbijslag gefinancierd vanuit de algemene middelen van de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en niet meer via sociale

bijdragen of door de administraties die dit momenteel zelf financieren voor hun personeelsleden. De overdracht van de materie van de gezinsbijslag brengt immers niet de overdracht met zich mee van de bevoegdheid om de sociale zekerheidsbijdragen vast te leggen, wat een federale bevoegdheid blijft.

De gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie worden bevoegd voor het administratief beheer en de uitbetaling van de gezinsbijslagen. Om de continuïteit te waarborgen kan er tijdens een overgangperiode (tot maximaal eind 2019) een beroep worden gedaan op de huidige uitbetalinginstellingen. In de praktijk zou de RKW de financiële stromen tussen de deelstaten en de andere uitbetalinginstellingen beheren. De deelstaten kunnen reeds tijdens de overgangperiode hun administraties het beheer van de uitbetaling van de gezinsbijslag laten overnemen of andere eenheden oprichten die voor de uitbetaling zullen instaan.

Conform de momenteel gevolgde werkwijze door het INR overeenstemmend met de bepalingen van het ESR zal de vraag of deze uitgaven zullen worden aangerekend aan de subsector van de sociale zekerheid afhangen van de vraag of de bevoegde entiteiten institutionele eenheden zullen oprichten die zullen instaan voor deze uitgaven. Indien deze uitgaven gebeuren door de administraties van de deeltiteiten zelf zullen ze worden aangerekend direct bij deze deelsector. Indien de deelstaten institutionele eenheden oprichten om deze uitgaven te betalen, zullen deze institutionele eenheden tot de subsector van de sociale zekerheid worden gerekend. De RKW blijft tijdens de overgangperiode deel uitmaken van de subsector van de sociale zekerheid.

Gelet op het feit dat de gezinsbijslag geen deel meer zal uitmaken van een sociale verzekeringsregeling, maar zal gefinancierd worden via de algemene middelen van de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, kunnen de uitgaven niet meer worden geregistreerd als wettelijke uitkeringen sociale verzekering in geld (D.621), maar als uitkeringen sociale voorzieningen in geld (D.624).

### **Verminderingen sociale zekerheidsbijdragen voor doelgroepen**

In het kader van de zesde staatshervorming worden de gewesten bevoegd voor de verminderingen van sociale zekerheidsbijdragen voor doelgroepen. De RSZ en de RSZPPO blijven evenwel de enige operatoren.

Tot heden zijn de werkgeversbijdragen netto geregistreerd in de nationale rekeningen. In de ESR2010-verordening werd verduidelijkt dat welomschreven werkgeversbijdragen bruto dienen te worden geregistreerd en de verminderingen als niet-productgebonden subsidies (D.39) moeten worden opgenomen. Na formele beslissing door de Directors Macroeconomics Statistics van het Europees Statistics System hierover, die eind 2013 wordt verwacht, zal deze werkwijze in de nationale rekeningen bij de overgang naar het ESR2010 in september 2014 worden geïmplementeerd.

Gelet op het feit dat na de hervorming deze uitgaven volledig worden bepaald en gefinancierd door de gewesten via de RSZ en de RSZPPO die enkel voor de toekenning van deze verminderingen voor rekening van de gewesten zullen werken en het in dit geval niet gaat om het verstrekken van sociale uitkeringen, maar subsidies, dienen deze uitgaven rechtstreeks in de rekeningen van de gewesten te worden geregistreerd. De RSZ en de RSZPPO blijven evenwel deel uitmaken van de sociale zekerheidssector gelet op het feit dat het gaat om institutionele eenheden waarvan de hoofdactiviteit het innen van sociale bijdragen en het verstrekken van de sociale uitkeringen is en er een verplichting is om deel te nemen.