

Brussel, 16 oktober 2017

Advies 2017/16

Uitgebracht op vraag van de minister van Zelfstandigen

Artikel 110, §1 van de wet van 30 december 1992 houdende sociale en diverse bepalingen

Invoering van nieuwe bijdragedrempels voor starters

Aan het Comité wordt voor advies een wetsontwerp voorgelegd dat gericht is op het stimuleren van het ondernemerschap door middel van een sociale lastensvermindering voor startende zelfstandigen met lage inkomsten. Het wetsontwerp zorgt met name voor de invoering van nieuwe, lagere inkomensgrenzen voor de berekening van de minimumbijdrage voor startende zelfstandigen in hoofdberoep en dit gedurende de eerste 8 kwartalen van onderwerping. De zelfstandige die op basis van deze nieuwe drempels bijdragen betaalt, bouwt op dezelfde wijze sociale rechten op als de zelfstandige die bijdragen betaalt op de bestaande minimale bijdragegrens.

Het Comité neemt kennis van dit voorontwerp van wet. Het vraagt echter om drie elementen van het voorstel in heroverweging te nemen, m.n. :

- de modaliteiten voor de toekenning van de gunstige bijdragevoorwaarden: volgens het Comité zou het sensibiliserend werken en startende zelfstandigen behoeden voor eventuele grote regularisaties op het moment van definitieve bijdrageberekening wanneer de voorlopige minimale bijdrage wordt vastgesteld op basis van de gebruikelijke inkomensgrens van 13.296 EUR en meer gunstige inkomensgrenzen pas in aanmerking worden genomen op het moment van definitieve bijdrageberekening.*
- de voorwaarde van 5 jaar non activiteit als zelfstandige in hoofdberoep: het Comité acht het aangewezen om een strengere toegangscriterium te hanteren. Dit kan door het gebruik ervan te beperken tot 1 keer gedurende de gehele loopbaan, over de periode van 5 jaar uit te breiden.*
- het moment van inwerkingtreding: het Comité vraagt om de sociale verzekeringsfondsen en de administratie voldoende voorbereidingstijd te laten om de maatregel bij inwerkingtreding op een correcte manier te kunnen implementeren.*

Het Comité wenst verder vijf aandachtspunten te formuleren:

- ten eerste merkt het Comité op dat de maatregel een welkome tegemoetkoming is voor zelfstandigen voor kandidaat-zelfstandigen voor wie de minimumbijdrage berekend op een inkomen van 13.295,25 €, een werkelijke belemmering of zelfs een hinderpaal vormt om zich in hoofdberoep te vestigen. Niettemin zou men zich kunnen afvragen in welke mate de maatregel zal bijdragen tot de toename van het aantal starters dat erin slaagt op termijn een economisch leefbare activiteit te ontplooiën.*
- ten tweede vraagt het Comité zich af in welke mate de voorgestelde maatregel past in een ruimer beleidsstreven om over de bestuursniveaus heen, een coherent geheel aan maatregelen te voorzien die het zelfstandig ondernemerschap op efficiënte wijze stimuleren en ondersteunen.*
- een derde aandachtspunt vormt het feit dat starters die de verminderde minimumbijdrage betalen, volledige sociale rechten opbouwen. Het wijst op het noodzakelijke evenwicht tussen de principes van solidariteit en verzekering in een stelsel van sociale zekerheid.*
- ten vierde vraagt het Comité aandacht voor de situatie van de helper bij toepassing van de voorgestelde maatregel;*
- tot slot vraagt het Comité dat er bijzondere aandacht wordt besteed aan de mogelijke effecten van de voorgestelde maatregel op de antifraudematregelen die genomen werden in het sociaal statuut. De minimumbijdrage vormt in het sociaal statuut een belangrijk instrument in de strijd tegen de sociale fraude*

Het voorontwerp van wet dat voor advies aan het Comité wordt voorgelegd, is gericht op het stimuleren van het ondernemerschap door middel van een sociale lastensvermindering voor startende zelfstandigen met lage inkomsten. Het wetsontwerp zorgt met name voor de invoering van nieuwe, lagere inkomensgrenzen voor de berekening van de minimumbijdrage voor startende zelfstandigen in hoofdberoep en dit gedurende de eerste 8 kwartalen van onderwerping.

1 Het voorstel

1.1 Toepassingsgebied

De voorgestelde maatregel is gericht op elk individu dat een zelfstandige activiteit in hoofdberoep aanvat en in de loop van de vijf jaren (20 kalenderkwartalen) hieraan voorafgaand, niet als zelfstandige in hoofdberoep is onderworpen geweest aan het sociaal statuut.

De doelgroep is dus ruim en betreft:

- individuen die voor de allereerste keer hun intrede doen in het sociaal statuut als zelfstandige in hoofdberoep ;
- individuen die in het verleden reeds als zelfstandige in hoofdberoep actief waren maar deze activiteit meer dan 5 jaar geleden stopzetten¹ ;
- zelfstandigen in bijberoep, meewerkende echtgenoten, en student-zelfstandigen die de overstap maken naar zelfstandige in hoofdberoep (cf. infra).

De voorwaarde van 5 jaar non activiteit als zelfstandige in hoofdberoep, moet fictieve stopzettingen, gevolgd door een fictieve herneming (en dus misbruik) tegengaan zonder individuen die in het verleden reeds een zelfstandige activiteit uitoefenden of hiertoe een poging deden, van de maatregel uit te sluiten.

1.2 De nieuwe drempels

De voorgestelde maatregel beoogt de minimumbijdrage te verlagen tijdens de eerste acht kwartalen van onderwerping in hoofdberoep. Met name, zou de minimale bijdrage in het begin van activiteit voortaan worden berekend:

- op een derde van de huidige minimumgrens tijdens de eerste vier kwartalen van onderwerping als zelfstandige in hoofdberoep. Op basis van de bedragen van toepassing in 2017 zou dit overeenstemmen met 4.432,08 EUR. ;

¹ Zolang men aan voorwaarden voldoet, kan de zelfstandige in de loop van zijn loopbaan meerder keren van de maatregel gebruik maken.

- op twee derde van de huidige minimumgrens tijdens de volgende vier kwartalen van onderwerping. Op basis van de bedragen van toepassing 2017 zou dit overeenstemmen met 8.864,17 EUR.;
- op de gebruikelijke minimumgrens vanaf het derde jaar van activiteit. Die bedraagt 13.296,25 EUR in 2017.

Uiteraard zal de startende zelfstandige vrijwillig voorlopige bijdragen kunnen betalen op een bedrag dat hoger ligt dan de bovengenoemde grenzen wanneer zij menen dat hun reële inkomsten uiteindelijk hoger zullen liggen dan deze drempels.

Teneinde de maatregel ook toegankelijk te maken voor zelfstandigen in bijberoep, meewerkende echtgenoten en student-zelfstandigen die de overstap wensen te maken naar zelfstandige in hoofdberoep², wordt voorgesteld om hen de mogelijkheid te bieden om voor de eerste acht kwartalen van hun onderwerping als zelfstandige in hoofdberoep een vermindering van voorlopige bijdragen te vragen op basis van de bovengenoemde drempels³.

1.3 *Opbouw van sociale rechten*

De zelfstandige die op basis van deze nieuwe drempels bijdragen betaalt, bouwt op dezelfde wijze sociale rechten op als de zelfstandige die bijdragen betaalt op de bestaande minimale bijdragegrens. Het wetsontwerp voorziet in dit kader ook de nodige aanpassingen in de wetgeving rond de vrije aanvullende pensioenen, het overbruggingsrecht en de adoptie-uitkering voor zelfstandigen⁴.

1.4 *Inwerkingtreding*

De maatregel treedt in werking op 1 januari 2018 en zal van toepassing zijn op alle zelfstandigen die aan de vooropgestelde voorwaarden voldoen, ook wanneer zij hun zelfstandige activiteit voor de datum van inwerkingtreding opstartten.

2 **Advies van het ABC**

Het Comité neemt kennis van het voorontwerp van wet dat nieuwe, lagere inkomensgrenzen voorziet voor de berekening van de minimumbijdrage voor startende zelfstandigen in hoofdberoep en dit gedurende de eerste 8 kwartalen van hun onderwerping. Het vraagt om drie elementen van het voorstel in heroverweging te nemen. Daarnaast formuleert het tevens enkele aandachtspunten.

² Voor deze groep worden de bijdragen in principe berekend op hun inkomsten van het jaar N-3

³ Op voorwaarde dat zij niet in hoofdberoep onderworpen zijn geweest gedurende de vijf jaren die voorafgaan aan hun overstap naar een zelfstandige activiteit in hoofdberoep.

⁴ Ontwerp van koninklijk besluit tot uitvoering van de wet houdende diverse bepalingen

2.1 Elementen voor heroverweging

Een *eerste element* voor heroverweging betreft de modaliteiten voor de toekenning van de gunstige bijdragevoorwaarden. Het voorstel voorziet momenteel dat de lagere minimale bijdragegrens automatisch wordt toegepast op startende zelfstandigen in hoofdberoep vanaf het moment van voorlopige bijdragebetaling. Zelfstandigen in bijberoep, meewerkende echtgenoten, en student-zelfstandigen die de overstap maken naar zelfstandige in hoofdberoep, kunnen beroep doen op de lagere minimale bijdragegrens via de regeling inzake vermindering van voorlopige bijdragen – d.w.z. op aanvraag en te verantwoorden op grond van objectieve elementen. Het Comité ziet voordelen in een algemene toepassing van deze laatste werkwijze op alle startende zelfstandigen. Het zou sensibiliserend werken en startende zelfstandigen behoeden voor eventuele grote regularisaties op het moment van definitieve bijdrageberekening. In deze alternatieve werkwijze zou de voorlopige minimale bijdrage worden vastgesteld op basis van de gebruikelijke inkomensgrens van 13.296 EUR. De meer gunstige inkomensgrenzen zouden dan pas in aanmerking genomen worden op het moment van definitieve bijdrageberekening. Starters met een zeer laag inkomen zouden op die manier via de regularisatie van het voorziene bijdragevoordeel kunnen genieten. Starters die dat wensen zouden bovendien de toepassing van de lagere minimumbijdrage reeds in de fase van de voorlopige bijdragen kunnen aanvragen, voor zover ze dat op basis van objectieve elementen kunnen verantwoorden. Men moet er dan wel over waken dat de aanvraagprocedure geen grote bijkomende administratieve last betekent voor de zelfstandige of zijn sociaal verzekeringsfonds. Het Comité wijst er ook op dat een bijdragekorting via de techniek van de aanvraag vermindering het risico meebrengt op verhogingen artikel 11bis KB nr. 38, wat niet het geval is als de korting automatisch wordt toegekend. Het Comité vraagt aan de regering om een oplossing hiervoor in overweging te nemen.

Een *tweede element* voor heroverweging betreft de voorwaarde van 5 jaar non activiteit als zelfstandige in hoofdberoep om van het minimale bijdragevoordeel voor starters gebruik te kunnen maken. Onder meer in het licht van sociale fraudebestrijding acht het Comité het aangewezen om een strenger toegangscriterium te hanteren. Het ziet daartoe twee mogelijkheden :

- ofwel bepaalt men dat elke zelfstandige slechts één keer in zijn carrière een beroep kan doen op het minimale bijdragevoordeel voor starters;
- ofwel brengt men de vereiste periode van non-activiteit op 10 jaar, eventueel met behoud van een periode van 5 jaar in een overgangperiode.

Een *derde element* voor heroverweging betreft het moment waarop de voorgestelde maatregel in werking zou moeten treden. Het Comité vraagt om er rekening mee te houden dat het de nodige tijd vergt om de maatregel informatica-technisch voor te bereiden. Het vraagt om de sociale verzekeringsfondsen en de administratie voldoende voorbereidingstijd te laten om de maatregel bij inwerkingtreding op een correcte manier te kunnen implementeren. In dat verband wijst het Comité erop dat het technisch veel minder gecompliceerd en sneller uitvoerbaar is om de toekenningsperiode van de korting te laten samenvallen met kalenderjaren, meer bepaald de

eerste twee kalenderjaren plus het eerste onvolledige jaar van onderwerping. Ook voor de starters zelf zou dat transparanter zijn.

2.2 Aandachtspunten

Het Comité wenst verder vijf aandachtspunten te formuleren.

Ten eerste merkt het Comité op dat er vandaag reeds veel startende zelfstandigen zijn en dat de populatie zelfstandige ondernemers stelselmatig aangroeit. De voorgestelde maatregel is een welkome tegemoetkoming voor kandidaat-zelfstandigen voor wie de minimumbijdrage berekend op een inkomen van 13.295,25 €, een werkelijke belemmering of zelfs een hinderpaal vormt om zich in hoofdberoep te vestigen. Dit is het geval wanneer het gaat om activiteiten die grote investeringen vergen aan het begin van de activiteit of in sectoren waar de startende zelfstandige zijn klantenbestand stelselmatig moet uitbouwen. Men zou zich niettemin kunnen afvragen i) in hoeverre de voorgestelde maatregel zal zorgen voor een extra toename van het aantal starters bovenop de bestaande groei en zo ja ii) in welke mate de individuen die net onder impuls van de verlaagde minimumbijdrage de stap naar zelfstandig ondernemerschap zetten, een activiteit zullen ontplooiën die op termijn economisch leefbaar is.

Ten tweede wijst het Comité op het bestaan van de verschillende initiatieven op het regionale beleidsniveau om de start als zelfstandig ondernemer te stimuleren. Het Comité vraagt zich af in welke mate de voorgestelde maatregel past in een ruimer beleidsstreven om over de bestuursniveaus heen, een coherent geheel aan maatregelen te voorzien die het zelfstandig ondernemerschap op efficiënte wijze stimuleren en ondersteunen.

Ten derde wenst het Comité te wijzen op het feit dat starters die de verminderde minimumbijdrage betalen, volledige sociale rechten opbouwen. Dit maakt dat de spanning tussen betaalde bijdragen en de sociale rechten die men opbouwt, voor deze groep wel erg groot wordt. Hierbij dient echter ook te worden opgemerkt dat de maatregel betrekking heeft op een periode van 8 kwartalen en dat het dus gaat om een duidelijk afgebakende en beperkte periode, zeker als men die afzet tegen de duur van een volledige professionele loopbaan.

Bovendien vraagt het Comité zich af in welke mate deze situatie te rechtvaardigen is ten aanzien van :

- gevestigde zelfstandigen die slechts volledige sociale rechten ontvangen mits ze minstens de volledige minimumbijdrage betalen (d.w.z. berekend op 13.296,25 EUR).
- andere categorieën zelfstandigen die niet de minimumbijdrage voor een zelfstandige in hoofdberoep betalen maar wel op een inkomen van respectievelijk 4.432,08 EUR en 8.864,17 EUR, of meer.

Voor wat die eerste groep betreft, wijzen sommigen er overigens op dat deze zelfstandigen in het kader van de voorgestelde maatregel solidair zullen zijn met startende zelfstandigen die slechts beperkte inkomsten genereren, terwijl er ook voor hen bepaalde noden zijn. Anderen

geven dan weer aan dat dergelijke solidariteit behoort tot het wezen van de sociale zekerheid en dat er tal van andere voorbeelden te geven zijn binnen het sociaal statuut van de zelfstandige waar er solidariteit is tussen zelfstandigen onderling. Bovendien is het van belang om een voldoende sociale bescherming te blijven aanbieden als men meer starters wil aantrekken.

Ten vierde vraagt het Comité aandacht voor situatie van de helpers bij de toepassing van de voorgestelde maatregel. Volgens het wetsontwerp dat voor advies aan het Comité wordt voorgelegd, kunnen helpers - in de veronderstelling dat zij voldoen aan de voorwaarde van 5 jaar non activiteit als zelfstandige in hoofdberoep - van de maatregel gebruik maken wanneer zij hun activiteit als helper starten. Op dat moment vangen ze immers een activiteit aan als zelfstandige in hoofdberoep. Dit impliceert echter dat zij geen beroep meer kunnen doen op de maatregel wanneer zij de stap zouden zetten naar de uitbouw van een eigen onderneming. Omdat een gunstigere minimumbijdrage hiertoe echter een stimulans zou kunnen vormen (net zoals voor zelfstandigen in bijberoep, meewerkende echtgenoten en student-zelfstandigen), zou men kunnen overwegen om de bepalingen inzake de 5 jaar non activiteit als zelfstandige in hoofdberoep, voor deze groep aan te passen. Op die manier kan de maatregel ook helpers accommoderen om de overgang naar een eigen zaak te maken. Men moet er echter rekening mee houden dat er naast de helpers, nog zelfstandigen zijn die eerst in een vorm van samenwerking werken om dan een volledig eigen activiteit te starten (bv. werkend vennoten of meewerkende echtgenoten). Het lijkt aangewezen om al deze situaties op eenvormige wijze te benaderen en te behandelen. Het Comité vraagt dan ook om dit punt met de nodige zorgvuldigheid te bekijken bij de verdere, concrete uitwerking van de maatregel.

Tot slot wenst het Comité nog op te merken dat de minimumbijdrage in het sociaal statuut een belangrijk instrument is in de strijd tegen de sociale fraude. De verplichting tot minimale bijdragebetaling moet een drempel vormen voor bepaalde vormen van misbruik of oneigenlijk gebruik van het sociaal statuut. Het Comité vraagt dat er bijzondere aandacht wordt besteed aan de mogelijke effecten van de maatregel op de antifraudemaatregelen die genomen werden in het sociaal statuut. Het wijst er in dit verband op dat de procedure voor de vermindering van voorlopige bijdragen zoals omschreven in punt 2.1 van dit advies, reeds een rem kan zetten op het oneigenlijk gebruik van de voorgestelde maatregel.

Namens het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, op 16 oktober 2017:

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secretaris

Jan STEVERLYNCK,
Voorzitter