

Advies 2023/18

Uitgebracht op vraag van de minister van Zelfstandigen

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

Alternatieve financiering van het stelsel van de zelfstandigen vanaf 2024

Inhoud

Samenvattend	1
1 Context.....	2
2 Definitieve regeling van de alternatieve financiering vanaf 2024	3
3 Advies van het ABC	4

Samenvattend

Aan het ABC wordt voor advies een ontwerptekst voorgelegd die voorziet in een definitieve regeling van de alternatieve financiering vanaf 2024, door een wijziging van de wet van 18 april 2017. De ontwerptekst zorgt voor verhogingen van:

- de percentages van de BTW en roerende voorheffing naar respectievelijk 4,54% en 15,52%;
- de minimumbedragen van de BTW en roerende voorheffing naar respectievelijk 1.794.638 duizend EUR en 841.536 duizend EUR.

Het Comité brengt een positief advies uit over de ontwerptekst. Het is tevreden dat hiermee uitvoering gegeven is aan de wens van het Comité uit het verleden om i) een definitieve regeling uit te werken door het vastleggen van de berekeningspercentages en ii) de minimumbedragen te verhogen om zo voldoende financiering te garanderen voor het sociaal statuut. Het Comité maakt echter voorbehoud bij het gebruik van bedrijfsvoorheffing als een nieuwe reservebron.

Het Comité wijst ook op i) zijn vraag uit het verleden om in de toekomst steeds de nodige financiering te voorzien bij maatregelen ter verbetering van het sociaal statuut en ii) de noodzaak om de financiële houdbaarheid van de sociale zekerheid te waarborgen.

Aan het Comité wordt voor advies een hoofdstuk van de ontwerpprogrammawet voorgelegd dat de alternatieve financiering van het stelsel van de zelfstandigen vanaf 2024 regelt, door een wijziging van de wet van 18 april 2017¹.

1 Context

Bij de hervorming van de financiering van de sociale zekerheid² in 2017 werd voor de berekening van de alternatieve financiering³ een tijdelijke regeling voorzien voor de periode 2017-2020. In deze periode bestond de alternatieve financiering uit twee componenten, nl. een basisbedrag en een bijkomend forfaitair bedrag.

Het basisbedrag⁴ moest in deze periode jaarlijks overeenstemmen met:

- 3,33% van de BTW-opbrengsten, met een minimum van 977.716 duizend EUR⁵ ;
- 10,12% van de opbrengst uit roerende voorheffing, met een minimum van 481.562 duizend EUR⁶.

Het bijkomende bedrag⁷, bedoeld om de budgettaire impact van de taxshift⁸ te ondervangen⁹, werd voor het zelfstandigenstelsel vastgelegd op:

- 275,9 miljoen EUR voor 2017¹⁰ ;
- 377,9 miljoen EUR voor 2018, 2019 en 2020¹¹ .

Volgens de wet moest vanaf 2021 een definitieve regeling in werking treden waarbij het bijkomende bedrag zou opgenomen worden in het basisbedrag.

¹ houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid

² Voor meer toelichting zie ABC-rapporten begroting en het ABC-advies 2021/15 'Alternatieve financiering 2022 en financiering geneeskundige verzorging 2022 – 2023' van 20 juli 2021

³ Het gaat om de alternatieve financiering bestemd voor de globale beheren zelf. De alternatieve financiering (deel van de BTW-ontvangsten) die de globale beheren ontvangen voor de financiering van de gezondheidszorgen (§1 quater) wordt hier buiten beschouwing gelaten.

⁴ Art. 9 en 10 van de Wet houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid van 18 april 2017

⁵ Er gebeurt een jaarlijkse aanpassing van dit bedrag aan de gemiddelde gezondheidsindex van het jaar.

⁶ Er gebeurt een jaarlijkse aanpassing van dit bedrag aan de gemiddelde gezondheidsindex van het jaar.

⁷ Art. 12 van de Wet houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid van 18 april 2017

⁸ In haar streven naar een vermindering van de belastingdruk op arbeid besliste de federale regering eind 2015 een reeks maatregelen die moesten zorgen voor een (para)fiscale lastenverschuiving.

⁹ Voor de periode 2017-2020 moet het bijkomend forfaitair bedrag uit de alternatieve financiering dienen ter compensatie van i) het inkomstenverlies als gevolg van de vermindering van de percentages van de sociale bijdragen, ii) de gefaseerde gelijkshakeling van de minimumpensioenen van de zelfstandigen aan die van de loontrekkenden en van iii) de bijkomende uitgaven voor een aantal verbeteringen van het statuut waartoe in het kader van de taxshift werd beslist

¹⁰ Waarvan 173,8 miljoen EUR uit BTW en 102,1 miljoen EUR uit roerende voorheffing.

¹¹ Waarvan 238,1 miljoen EUR uit BTW en 139,8 miljoen EUR uit roerende voorheffing.

Die integratie werd echter uitgesteld omwille van de negatieve budgettaire impact van de coronacrisis op de fiscale ontvangsten¹². Voor 2021, 2022 en 2023 werd er daarom gewerkt met wettelijk ingeschreven (forfaitaire) bedragen¹³. Hoewel deze forfaitaire bedragen de geraamde extra bedragen als gevolg van de belastingverleggingsmaatregelen en de verbeteringen in het statuut omvatten, is er geen rekening gehouden met de minimumbedragen gedurende deze drie jaar. De enige aanpassingen aan deze minimumbedragen betroffen de wettelijk voorgeschreven indexeringen.

2 Definitieve regeling van de alternatieve financiering vanaf 2024

Het ontwerp van programmawet wijzigt de alternatieve financiering bestemd voor het Globaal Financieel Beheer Zelfstandigen door een aanpassing van de berekeningspercentages en de minimumbedragen.

De nieuwe berekeningspercentages werden bekomen aan de hand van de formule die is opgenomen in artikel 13 van de wet van 18 april 2018 en houden rekening met de budgettaire impact van:

- de initiële taxshift (2015) ;
- de mini-taxshift (2022) ;
- de kost van 15,249 miljoen euro van de maatregelen ter bevordering van het ondernemerschap als zelfstandige¹⁴ (ondersteuning van het ondernemerschap bij mensen met een handicap¹⁵, primostarter na arbeidsongeschiktheid, hervormd overbruggingsrecht¹⁶), opgenomen in de begrotingsnotificaties van 18 oktober 2022.

De nieuwe minima stemmen overeen met de bedragen uit BTW en roerende voorheffing zoals die voor het jaar 2024 verkregen worden op basis van de nieuwe berekeningspercentages¹⁷. Net als onder de bestaande bepalingen zullen deze bedragen jaarlijks worden aangepast aan het groeipercentage van de gemiddelde gezondheidsindex van het jaar. De minimumbedragen van het jaar T worden definitief vastgesteld in de maand januari van het jaar T+1.

¹² Voor de integratie moeten de percentages die vooraf genomen worden op de opbrengsten uit de BTW en de roerende voorheffing, worden aangepast aan de hand van formules die in de wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid (art 13 § 1) zijn ingeschreven. Men is er echter vanuit gegaan dat de fiscale opbrengsten van 2020 te sterk geïmpacteerd werden door de coronacrisis en dus geen adequate basis vormden om deze operatie uit te voeren.

¹³ Zie ook ABC-adviezen 2020/20 'Ontwerp van Programmawet' en 2021/15 'Alternatieve financiering 2022 en financiering geneeskundige verzorging 2022 – 2023'

¹⁴ Dit werd reeds vastgelegd in de wet van 16 oktober 2023 houdende diverse bepalingen inzake sociale zaken.

¹⁵ Zie het ABC-advies 2023/01 'Gunstige bijdrageregeling voor personen met een handicap'

¹⁶ Zie het ABC-advies 2022/18 'Hervorming van het overbruggingsrecht: uitvoeringsbesluit'

¹⁷ De bedragen voor 2024 worden met andere woorden de nieuwe (te indexeren) minimumbedragen.

	Huidige bepalingen	Nieuwe bepalingen
BTW		
• Percentage	3,33 %	4,54 %
• Minimumbedrag	977.716 duizend EUR	1.794.638 duizend EUR
Roerende voorheffing		
• Percentage	10,12 %	15,52 %
• Minimumbedrag	481.562 duizend EUR	841.536 duizend EUR

De ontwerptekst voorziet eveneens volgende nieuwigheden:

- Niet alleen bij nieuwe of bijkomende bijdrageverminderingen maar ook bij sociale verbeteringen aan het sociaal statuut zullen i) het percentage en ii) het minimumbedrag van de BTW en de roerende voorheffing kunnen worden aangepast door middel van een koninklijk besluit.
- Bij onvoldoende netto-opbrengst van de BTW en de roerende voorheffing om de betalingen te voldoen, kan naast de accijnzen op tabak voortaan ook een deel van het netto geïnde bedrag van de bedrijfsvoorheffing worden toegekend aan het sociaal statuut.

De definitieve regeling treedt in werking vanaf 1 januari 2024.

3 Advies van het ABC

Het Comité is tevreden dat dit ontwerp van programmawet zorgt voor het vastleggen van een definitieve regeling voor de alternatieve financiering door middel van een aanpassing van i) de berekeningspercentages en ii) de minimumbedragen, rekening houdend met de werkelijke begrotingsramingen van zowel de taxshift, de mini-taxshift als de maatregelen ter verbetering van het ondernemerschap. Het Comité brengt dan ook een positief advies uit.

Het Comité maakt echter voorbehoud bij het gebruik van bedrijfsvoorheffing als een nieuwe reservebron. Dit kan immers gezien worden als een impliciete, extra last op de actieven. Wanneer de situatie zich voordoet waarin de BTW-ontvangsten aangevuld met de reservebron niet volstaan voor een volledige alternatieve financiering, dan vindt het Comité dat dit opgevangen moet worden in de evenwichtsdotatie.

Het wenst nogmaals te wijzen op de oproep die het Comité in het verleden¹⁸ heeft gedaan om steeds de nodige financiering te voorzien voor toekomstige maatregelen ter verbetering van het

¹⁸ Hier werd ook op gewezen in Verslag 2020/01 'Aangepaste opdrachtenbegroting 2019 – definitief begrotingsontwerp 2020 (deel opdrachten)', Advies 2021/20 'Loskoppeling van de bedragen van de moederschaps-, vaderschaps- en geboorte-uitkeringen', Verslag 2021/04 'Tweede begrotingscontrole 2021 – Definitief begrotingsontwerp 2022', Verslag 2022/02 'Voorstel van begrotingscontrole 2022 – meerjarenramingen 2023 – 2027', Verslag 2022/03 'Actualisatie 2022 - Voorafbeelding van de begroting 2023 - Meerjarenramingen 2024-2027' en Verslag 2023/01 'Tweede begrotingscontrole 2022 – Definitief begrotingsontwerp 2023'.

sociaal statuut. Tijdens deze legislatuur werden door de federale regering namelijk een reeks nieuwe beleidsmaatregelen genomen waarvoor geen bijkomende financiering op structurele basis werd voorzien. Voor deze maatregelen werd ofwel i) niet gespecificeerd op welke manier de budgettaire impact voor het stelsel zou ondervangen worden¹⁹, ofwel ii) uitdrukkelijk een financiering van de maatregelen via de evenwichtsdotatie vooropgesteld²⁰. In eerdere adviezen en verslagen uitte het ABC hierover reeds zijn bezorgdheid. Het Comité vreesde immers dat in beide gevallen het risico bestaat dat de bijkomende uitgaven ten laste zouden komen van de reserves van het stelsel²¹.

Tot slot wijst het Comité op de noodzaak om de financiële houdbaarheid van de sociale zekerheid te waarborgen. Met name langere effectieve loopbanen en een strengere afweging naar de noodzaak van nieuwe en bestaande uitgaven (bv. de welvaartsaanpassingen) kunnen hiertoe bijdragen.

Namens het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, op 14 november 2023:

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secretaris

Jan STEVERLYNCK,
Voorzitter

¹⁹ bv. de verhoging van de minimumpensioenen, de hervorming van de overgangsuitkering, de invoering van een rouwverlof voor zelfstandigen

²⁰ Dit is het geval voor de verhoging van de moederschapsuitkeringen en het verlenen van de toegang tot het minimumpensioen aan sommige meewerkende echtgenoten (vanaf 2023).

²¹ In vroegere adviezen werd er immers op gewezen dat de evenwichtsdotatie een mechanisme van saldo-financiering betreft dat dient om begrotingstekorten in de Globale Financiële Beheren te ondervangen. De evenwichtsdotatie wordt bijgevolg slechts toegekend in de mate dat er binnen een globaal beheer sprake is van een negatief eindsaldo. Er zal dus geen evenwichtsdotatie worden toegekend in de mate dat een globaal beheer een begroting in evenwicht heeft. Tot aan de coronacrisis was dit het geval voor het Globaal Financieel Beheer Zelfstandigen.