

Advies 2020/11

Uitgebracht op vraag van de minister van Zelfstandigen

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

Impact van de tijdelijke crisismaatregelen voor zelfstandigen op het Globaal Financieel Beheer Zelfstandigen

Inhoud

1	Samenvattend	1
2	Budgettaire impact van de Coronacrisis	2
3	Financiering van de tijdelijke crisismaatregelen : voorstel	4
3.1	Verlies aan ontvangsten	4
3.2	Stijging van de te financieren behoeften	4
4	Advies van het Comité.....	4

1 Samenvattend

De minister van Zelfstandigen legt ter advies een voorstel voor om de budgettaire weerslag van de Coronacrisis op het Globaal Financieel Beheer Zelfstandigen te ondervangen. De voorgestelde regeling is tweeledig. Het verlies aan inkomsten door het stelsel (ca. 1,3 miljard EUR) zou volgens het voorstel worden bijgepast vanuit het Welzijnsfonds (d.i. de reserve) binnen het Globaal Financieel Beheer Zelfstandigen. Het voorstel voorziet om de uitgaven voor de twee tijdelijke crisismaatregelen Corona' (2,4 miljard EUR) te compenseren via een overheidstussenkomst, m.n. door de toekenning van een evenwichtsdotatie.

Het Comité neemt er kennis van dat het voorstel dat voor advies wordt voorgelegd, vertrekt van de aanname dat het in de eerste plaats het Globaal Financieel Beheer Zelfstandigen is, dat met de bestaande middelen de impact zal moeten ondervangen. Het kan zich niet vinden in de tweeledige regeling die in dit kader voor het zelfstandigenstelsel naar voor wordt geschoven en waarbij het stelsel de budgettaire gevolgen deels moet compenseren vanuit de reserve en deels vanuit de begroting 2020 :

- Om te bepalen op welke manier een maatregel moet gefinancierd of gecompenseerd worden of welke financieringsbron moet aangesproken worden, is het dan ook niet van belang of een crisismaatregel i) financiële repercussies heeft voor de ontvangsten- dan wel uitgavenzijde van het stelsel of ii) een equivalent heeft in het andere stelsel.

- Het is enkel en alleen mogelijk om voor de budgettaire compensatie van bepaalde crisismaatregelen in het zelfstandigenstelsel te verwijzen naar het Welzijnsfonds, omdat men er in het sociaal statuut is in geslaagd om de voorbije periode een financiële reserve op te bouwen.
- Het aanwenden van de reserve om bepaalde crisismaatregelen voor zelfstandigen budgettair te compenseren, impliceert per definitie dat men de financiële gevolgen van de steunmaatregelen 'Corona' deels op een andere manier ondervangt in het zelfstandigen- dan in het werknemersstelsel. Dit laatste heeft immers geen reserve van waaruit een deel van de crisismaatregelen 'Corona' zou kunnen worden gefinancierd. Voor het Comité is het echter evident dat men voor de financiering van de crisismaatregelen 'Corona' een mechanisme uitwerkt waarmee men de budgettaire impact in beide stelsels op een vergelijkbare wijze ondervangt.

In de idee dat de globale beheren de budgettaire gevolgen van de crisismaatregelen in eerste instantie zelf dragen, moet dit volgens het Comité voor het Globaal Financieel Beheer Zelfstandigen dus gebeuren abstractie makend van de reserve van het stelsel. De reserves, die de voorbije jaren zorgvuldig werden opgebouwd, moeten bedoeld én voorbehouden blijven voor een versterking van sociale bescherming van zelfstandigen.

In de mate dat de globale beheren verondersteld worden om de budgettaire gevolgen van de crisismaatregelen in eerste instantie zelf te dragen en het Globaal Financieel Beheer Zelfstandigen hierdoor met een negatief begrotingssaldo wordt geconfronteerd, zal aan het zelfstandigenstelsel - conform de bestaande financieringsregels vastgelegd in de wet van 18 april 2017 - een evenwichtsdotatie moeten worden toegekend ter compensatie van dit begrotingstekort.

2 Budgettaire impact van de Coronacrisis

De Coronacrisis beïnvloedt de financiële situatie van het Globaal Financieel Beheer op drie manieren.

De eerste twee effecten situeren zich aan de inkomstzijde¹. Ten eerste wordt het stelsel geconfronteerd met minderontvangsten uit sociale bijdragen als gevolg van een toename van het aantal zelfstandigen dat door de crisis een (aanzienlijke) inkomensdaling ondervindt. Zelfstandigen zullen hierdoor vaker beroep doen op de mogelijkheden tot vrijstelling en vermindering van sociale bijdragen.

Ten tweede dalen en/of vertragen de ontvangsten van het Globaal Financieel Beheer omwille van de versoepeling van de betalingsfaciliteiten die werden doorgevoerd om de zelfstandigen in deze crisisperiode meer financiële ademruimte te geven. Deze versoepelingen gebeurden in de vorm van :

¹ Indirect is er nog een bijkomend effect aan de ontvangstzijde als gevolg van dalende BTW-ontvangsten als gevolg van de crisis. Via de alternatieve financiering vloeit een percentage van deze ontvangsten naar de globale beheren.

- een uitstel van betaling voor de voorlopige bijdragen² en de regularisatiebijdragen 2018;
- een uitstel van betaling voor de vennootschapsbijdrage van 30 juni naar 31 oktober 2020;
- de niet-toepassing van verhogingen voor voorlopige bijdragen³ en regularisatiebijdragen 2018;
- de opschorting van de praktijk inzake aanmaningen bij laattijdige bijdragebetaling.

Een derde effect voor het Globaal Financieel Beheer situeert zich aan de uitgavenzijde. Hier stijgen de te financieren behoeften omwille van de twee maatregelen die werden genomen om het (acute) inkomensverlies bij zelfstandigen als gevolg van de COVID-crisis op te vangen, nl.:

- de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht (maart - augustus 2020) en overbruggingsrecht relance (juni - augustus 2020) ;
- de tijdelijke ouderschapsuitkering voor zelfstandigen (mei - september 2020) ;

In dit stadium wordt de totale financiële weerslag van dit alles op het Globaal Financieel Beheer Zelfstandigen geraamd op ongeveer 3,7 miljard EUR voor 2020.

Tabel 1. Geraamde budgettaire impact 2020 van de tijdelijke crisismaatregelen Corona voor zelfstandigen, geraamd op eind juni 2020, in EUR

Maatregel	Kost
Minderontvangsten	1.328.393.868
• Vermindering van voorlopige bijdragen + lagere inning door afwezigheid aanmaningen	350.000.000 ⁴
• Betalingsuitstel sociale bijdragen zelfstandigen	807.960.054
• Betalingsuitstel vennootschapsbijdragen	23.713.814
• Niet-toepassing van verhogingen	32.000.000 ⁵
• Vrijstelling van bijdragen	114.720.000
Te financieren behoeften	2.405.196.605
• Tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht + overbruggingsrecht relance	2.388.480.829
• Tijdelijke ouderschapsuitkering	16.715.776
Totale impact	3.733.590.473

Bron : Nota Minister van Zelfstandigen⁶

² mogelijk voor alle kwartalen 2020

³ voor alle kwartalen van 2020

⁴ Afgerond

⁵ 24.000.000 EUR in 2020 et 8.000.000 EUR in 2021

⁶ Nota van 23 juni 2020 'Situation financière de l'INASTI au 31 décembre 2019, impact des mesures prises dans le cadre de la crise du Covid-19 et proposition de financement des mesures.'

3 Financiering van de tijdelijke crisismaatregelen : voorstel

De minister van Zelfstandigen legt ter advies een voorstel voor om de budgettaire weerslag van de Coronacrisis op het Globaal Financieel Beheer Zelfstandigen te ondervangen. De voorgestelde regeling is tweeledig.

3.1 Verlies aan ontvangsten

Het verlies aan inkomsten door het stelsel (ca. 1,3 miljard EUR) zou volgens het voorstel worden bijgesteld vanuit het Welzijnsfonds binnen het Globaal Financieel Beheer Zelfstandigen. In dit fonds brengt men de niet-aangewende middelen van het stelsel onder in het geval van een begrotingsoverschot. Het verlies aan ontvangsten zou in de optiek van het voorstel dus moeten gedragen worden door het stelsel zelf, door in de mate van het noodzakelijke de reserves aan te spreken. De redenering luidt dat de maatregelen waaruit de minderontvangsten voortvloeien, specifiek gelden voor de zelfstandigen en dus geen equivalent kennen in het werknemersstelsel. Door gebruik te maken van de reserves, staat het zelfstandigenstelsel bijgevolg zelf in voor de budgettaire impact van deze maatregelen.

3.2 Stijging van de te financieren behoeften

Voor wat betreft de financiering van de uitgaven 'Corona', vertrekt het voorstel van de overweging dat de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht en de tijdelijke ouderschapsuitkering voor zelfstandigen werden voorzien naar analogie met de tijdelijke werkloosheid wegens overmacht en het ouderschapsverlof 'Corona' in het werknemersstelsel. Om die reden wijst het voorstel erop dat de budgettaire impact van deze regelingen in beide stelsels op eenzelfde wijze moet ondervangen worden. Het voorstel voorziet om de uitgaven voor de twee tijdelijke crisismaatregelen 'Corona' (2,4 miljard EUR) te compenseren via een overheidstussenkomst, m.n. door de toekenning van een evenwichtsdotatie.

4 Advies van het Comité

De tijdelijke crisismaatregelen die de federale regering in maart 2020 introduceerde naar aanleiding van de Coronacrisis, vormen een noodzakelijke ondersteuning voor de vele zelfstandigen die in deze uitzonderlijke periode geconfronteerd zijn geworden met - vaak aanzienlijke - inkomensverliezen. Het Comité heeft met waardering vastgesteld dat de minister van Zelfstandigen alles in het werk heeft gesteld om snel tot deze essentiële steunmaatregelen te komen.

Voor wat betreft de financiering van de crisismaatregelen voor zelfstandigen stelt het Comité vast dat het voorstel dat voor advies wordt voorgelegd, vertrekt van de aanname dat het in de eerste plaats het Globaal Financieel Beheer Zelfstandigen is, dat met de bestaande middelen de impact zal moeten ondervangen. Het neemt hiervan kennis.

Het Comité kan zich niet vinden in de tweeledige regeling die in dit kader voor het zelfstandigenstelsel naar voor wordt geschoven en waarbij het stelsel de budgettaire gevolgen deels moet compenseren vanuit de reserve en deels vanuit de begroting 2020.

Ten eerste is elk van de genomen maatregelen bedoeld ter ondersteuning van de zelfstandige die professioneel getroffen wordt door de Coronacrisis. Om te bepalen op welke manier een maatregel moet gefinancierd of gecompenseerd worden of welke financieringsbron moet aangesproken worden, is het dan ook niet van belang of een crisismaatregel:

- financiële repercussies heeft voor de ontvangsten- dan wel uitgavenzijde van het stelsel;
- een equivalent heeft in het andere stelsel of genomen werd naar analogie met een initiatief in het ander stelsel.

Wat dit laatste betreft dient overigens te worden aangegeven dat ook in de werknemersregeling specifieke betalingsfaciliteiten werden gecreëerd als gevolg van de Coronacrisis, zoals het uitstel van betaling en minnelijke afbetalingsplannen voor de sociale bijdragen. En zoals in het zelfstandigenstelsel verminderden ook in het werknemersstelsel de bijdrageontvangsten, dit ingevolge de crisismaatregel van de tijdelijke werkloosheid⁷.

Het Comité merkt ten tweede op dat het enkel en alleen mogelijk is om voor de budgettaire compensatie van bepaalde crisismaatregelen in het zelfstandigenstelsel te verwijzen naar het Welzijnsfonds, omdat men er in het sociaal statuut is in geslaagd om de voorbije periode een financiële reserve op te bouwen. Deze reserve heeft men slechts kunnen realiseren dankzij een herhaaldelijk surplus in de begroting en dus door jaar op jaar behoedzaam om te gaan met de inkomsten van het Globaal Financieel Beheer Zelfstandigen. Het Comité merkt in dit verband op dat het sociaal statuut van de zelfstandigen nog steeds een sober stelsel is. De reserve werd in het verleden bewust opgebouwd om de bescherming te kunnen verbeteren zonder de sociale bijdragen van de zelfstandigen te moeten verhogen (cf. infra).

Ten derde wijst het Comité erop dat het aanwenden van de reserve om bepaalde crisismaatregelen voor zelfstandigen budgettair te compenseren, per definitie impliceert dat men de financiële gevolgen van de steunmaatregelen 'Corona' deels op een andere manier ondervangt in het zelfstandigen- dan in het werknemersstelsel. Het Globaal Financieel Beheer Werknemers is er de voorbije jaren immers uitsluitend in geslaagd om tot een financieel evenwicht te komen dankzij de toekenning van een evenwichtsdotatie (cf. infra). In het werknemersstelsel is er met andere woorden geen reserve van waaruit een deel van de crisismaatregelen 'Corona' voor werknemers zou kunnen gefinancierd worden. Voor het Comité is het echter evident dat men voor de financiering van de crisismaatregelen 'Corona' een mechanisme uitwerkt waarmee men de budgettaire impact in beide stelsels op een vergelijkbare wijze ondervangt. Ten eerste is dit niet meer dan billijk. Er is geen enkele objectieve reden waarom men in het Globaal Financieel Beheer Zelfstandigen de financiële reserves zou moeten aanspreken om bepaalde crisismaatregelen budgettair te compenseren, terwijl dit in het Globaal Financieel Beheer Werknemers geen optie is en men dus noodgedwongen op zoek moet naar een alternatief. Ten tweede zou het paradoxaal zijn om net van een stelsel waarin de inkomsten en uitgaven de voorbije jaren in evenwicht bleven⁸, in deze crisisperiode een grotere budgettaire inspanning te verlangen door het de uitgaven voor uitzonderlijke steunmaatregelen deels te laten compenseren vanuit de reserves.

⁷ Wat leidt tot een daling van de loonmassa voor de berekening van de RSZ-bijdragen.

⁸ en mede hierdoor soberder is

Overigens merkt het Comité terzijde op dat het bij het nemen van de tijdelijke crisismaatregelen slechts beperkt werd geconsulteerd. Hoewel het ABC voor wat betreft het sociaal statuut de formele adviesverstrekker is én mede instaat voor het Globaal Financieel Beheer Zelfstandigen, werden de beslissingen inzake betalingsfaciliteiten niet ter advies aan het ABC voorgelegd. Inzake het overbruggingsrecht werd het Comité enkel geraadpleegd over de voorstellen tot verlenging van de maatregel⁹. Over het principe, de voorwaarden of de praktische modaliteiten van dergelijke regeling heeft het Comité zich bij de invoering ervan niet kunnen uitspreken. Over de tijdelijke ouderschapsuitkering voor zelfstandigen werd het ABC wel geconsulteerd¹⁰ maar vroeg het zich in zijn adviezen¹¹ uitdrukkelijk af of de maatregel wel het meest geschikte instrument was om te bereiken waarvoor hij bedoeld zou zijn.

In de idee dat de globale beheren de budgettaire gevolgen van de crisismaatregelen in eerste instantie zelf dragen, moet dit volgens het Comité voor het Globaal Financieel Beheer Zelfstandigen dus gebeuren abstractie makend van de reserve van het stelsel. De reserves, die de voorbije jaren zorgvuldig werden opgebouwd, moeten bedoeld én voorbehouden blijven voor een versterking van sociale bescherming van zelfstandigen. Zo adviseerde het ABC in haar advies van 24 april 2019¹² reeds om de reserve in te zetten om de pensioenberekening van de zelfstandigen rechtvaardiger te maken in vergelijking met die van de werknemers. Ook in andere adviezen formuleerde het Comité verbeteringsvoorstellen¹³.

In de mate dat de middelen van de globale beheren ontoereikend zijn om de budgettaire impact van de crisismaatregelen te ondervangen, zal het mechanisme van de evenwichtsdotatie zijn werk moeten doen. Dit wettelijk mechanisme¹⁴ garandeert het financiële evenwicht van de sociale zekerheid. De evenwichtsdotatie wordt jaarlijks immers op zodanige wijze berekend dat de budgettaire rekeningen van de Globaal beheren geen surplus noch een tekort optekenen.

Het ABC merkt op dat het Globaal Financieel Beheer Zelfstandigen, omwille van positieve begrotingsresultaten, de voorbije jaren geen evenwichtsdotatie ontving. Weliswaar is bepaald dat de evenwichtsdotatie van het stelsel van de zelfstandigen niet minder mag bedragen dan 1/9de van de evenwichtsdotatie die aan het stelsel van de werknemers wordt toegewezen, maar dit mag geen aanleiding geven tot boni in het stelsel van de zelfstandigen. Terwijl het bedrag van de evenwichtsdotatie voor het Globaal Financieel Beheer Werknemers de voorbije jaren werd vastgelegd op respectievelijk 2.865.741 duizend euro, 2.326.056 duizend euro voor 2018 en 3.055.349 duizend euro voor 2019, bedroegen de bedragen voor het zelfstandigenstelsel voor deze jaren telkens 0 EUR. In de mate dat de globale beheren verondersteld worden om de budgettaire gevolgen van de crisismaatregelen in eerste instantie zelf te dragen en het Globaal Financieel Beheer Zelfstandigen hierdoor met een negatief begrotingssaldo wordt geconfronteerd, zal aan het zelfstandigenstelsel - conform de bestaande financieringsregels vastgelegd in de wet van 18 april 2017 - voor het eerst ook een evenwichtsdotatie moeten worden toegekend ter compensatie van dit begrotingstekort.

⁹ Adviezen 2020/03, /04 en /06 van respectievelijk 21 april, 12 mei en 8 juni 2020

¹⁰ Zowel voor wat betreft de invoering als de verlenging maatregel.

¹¹ Adviezen 2020/05, /07 en /09 van respectievelijk 12 mei, 12 juni en 25 juni 2020

¹² Advies 2019/07 'De correctiecoëfficiënt in het pensioenstelsel voor zelfstandigen'(p.17)

¹³ Voor een overzicht zie het ABC-document 'Aandachtspunten voor de volgende legislatuur' van 25 juni 2020

¹⁴ Wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid.

Namens het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, op 2 juli 2020 :

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secretaris

Jan STEVERLYNCK,
Voorzitter