

Advies 2021/24

Uitgebracht op vraag van de minister van Zelfstandigen

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

Meewerkende echtgenoten: toegang tot het minimumpensioen

Inhoud

| | |
|--|---|
| Samengevat..... | 1 |
| 1 Het statuut van de meewerkende echtgenoten | 2 |
| 2 Problematiek | 3 |
| 3 Het voorontwerp van wet | 3 |
| 4 Budgettaire impact..... | 4 |
| 5 Advies van het Comité..... | 5 |

Samengevat

Aan het ABC wordt voor advies een voorontwerp van wet voorgelegd dat de 2/3^{de} loopbaanvoorwaarde om toegang te krijgen tot het minimumpensioen op een andere wijze definieert voor de meewerkende echtgenoten i) geboren tussen 1 januari 1956 en 31 mei 1968, ii) wiens loopbaan niet ten minste gelijk is aan 2/3 van een volledige loopbaan (namelijk 45 jaar) en iii) die ofwel zich tijdens de periode van 1 januari 2003 tot 30 juni 2005 voor minstens één kwartaal vrijwillig onderworpen hebben aan het maxistatuut ofwel zich verplicht moesten aansluiten bij het maxistatuut op 1 juli 2005. Omwille van hun reeds bereikte leeftijd op het moment van verplichte onderwerping aan het maxistatuut, zullen deze meewerkende echtgenoten - binnen de contouren van het maxistatuut en abstractie makend van rechten opgebouwd in andere stelsels - immers nooit voldoende pensioenvormende loopbaan jaren (i.c. 30) kunnen presteren om een individueel recht op een minimumpensioen te openen. Om toegang te krijgen tot het minimumpensioen zal het voor deze groep in de toekomst voldoende zijn om een loopbaan te bewijzen die overeenstemt met ten minste twee derde van het maximaal aantal loopbaan jaren en kwartalen die gelegen zijn tussen 1 januari 2003 en het einde van het kwartaal voorafgaand aan de ingang van het pensioen.

Omdat het Comité de problematiek erkent en van oordeel is dat de voorgestelde maatregel hiervoor een eenvoudig te implementeren en een voor de zelfstandigen laagdrempelige oplossing vormt, brengt het een positief advies uit over het voorgelegde voorontwerp van wet.

Het Comité merkt in zijn advies ook nog op dat er nog andere situaties zijn waarin de toegang tot het minimumpensioen in het stelsel van de zelfstandigen wordt bemoeilijkt of verhinderd omdat welbepaalde periodes van zelfstandige activiteit niet in aanmerking worden genomen in het kader van de loopbaanvoorwaarde. Het Comité acht het aangewezen dat de federale regering zou bekijken of en hoe men ook voor deze situaties een oplossing kan uitwerken.

1 Het statuut van de meewerkende echtgenoten

Meewerkende echtgenoten hadden lange tijd niet de mogelijkheid om zich aan te sluiten - en dus in eigen naam te verzekeren - in het sociaal statuut. Onder impuls van een groeiende¹ bewustwording rond de soms kwetsbare socio-economische positie van deze groep, werd vanaf eind jaren '80 getracht om de sociale bescherming van meewerkende echtgenoten stelselmatig te verbeteren². Dit resulteerde in 2003 in de verplichte onderwerping van de betrokkenen aan het sociaal statuut van de zelfstandigen. Meewerkende echtgenoten zijn sindsdien sociaal verzekerd in het zelfstandigenstelsel volgens specifieke modaliteiten. Daarbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen het mini- en het maxistatuut:

- De onderwerping aan het ministatuut opent uitsluitend rechten in de sector uitkeringen van de ziekte- en invaliditeitsverzekering³. Meewerkende echtgenoten betalen hiervoor een beperkte bijdrage⁴, die wordt berekend op het zelfstandig beroepsinkomen van de geholpen zelfstandige⁵.
- Het maxistatuut biedt meewerkende echtgenoten een sociale bescherming die identiek is aan die voor zelfstandigen in hoofdberoep. Er gelden dezelfde bijdragepercentages als voor zelfstandigen in hoofdberoep maar meewerkende echtgenoten zijn een lagere minimumbijdrage verschuldigd^{6,7}.

Van 1 januari 2003 tot 30 juni 2005 waren de meewerkende echtgenoten verplicht om zich aan te sluiten bij het ministatuut, maar hadden zij echter de mogelijkheid om zich vrijwillig aan te sluiten bij het maxistatuut.

¹ Onder meer naar aanleiding van de Europese Richtlijn 86/613 van 1986, waarbij de lidstaten werd verzocht maatregelen te nemen om meewerkende echtgenoten van zelfstandigen toe te laten een socialezekerheidsregeling te genieten "op vrijwillige basis en tegen betaling van een bijdrage".

² Zie voor meer informatie het advies ABC 2021/03 'Minimumpensioen voor meewerkende echtgenoten'.

³ "Arbeidsongeschiktheid - Invaliditeit - Moederschap".

⁴ In 2021: 0,79 % op het gedeelte van de beroepsinkomsten dat 60.638,46 EUR niet overschrijdt (en op een minimuminkomen van 14.042,57 EUR) en 0,51 % op het gedeelte van de beroepsinkomsten dat hoger is dan 60.638,46 EUR (zonder 89.361,89 EUR te overschrijden).

⁵ Met inbegrip van het zogenaamde fiscaal meewerkinkomen.

⁶ De minimale bijdragedrempel ligt ongeveer de helft lager dan de drempel die wordt toegepast op de zelfstandige in hoofdberoep.

⁷ De bijdragen van de meewerkende echtgenoten worden berekend op basis van het gedeelte van de beroepsinkomsten dat de zelfstandige echtgenoot fiscaal aan zijn meewerkende partner toewijst. Dit inkomen mag niet meer bedragen dan 30 % van de netto-inkomsten van de door beide echtgenoten uitgeoefende beroepsactiviteit, tenzij het duidelijk is dat de prestaties van de meewerkende echtgenoot dit percentage overschrijden.

De aansluiting in het maxistatuut werd op 1 juli 2005 verplicht voor alle meewerkende echtgenoten, met uitzondering van diegene die geboren waren vóór 1 januari 1956. Zij mochten het ministatuut behouden.

2 Problematiek

De verplichte aansluiting in het maxistatuut moest meewerkende echtgenoten een volwaardige sociale bescherming garanderen, inclusief in de tak pensioenen. In de praktijk blijkt zich voor een specifieke geboortecohorte echter een probleem te stellen voor wat betreft de toegang tot het minimumpensioen.

Het minimumpensioen als zelfstandige wordt slechts toegekend voor zover de zelfstandige ten minste 2/3^{de} van een volledige loopbaan bewijst^{8,9}. Omwille van hun reeds bereikte leeftijd op het moment van verplichte onderwerping, zullen meewerkende echtgenoten geboren tussen 1956 en mei 1968 - binnen de contouren van het maxistatuut en abstractie makend van rechten opgebouwd in andere stelsels - nooit voldoende pensioenvormende loopbaan jaren (i.c. 30) kunnen presteren om een individueel recht op een minimumpensioen te openen en dit ondanks:

- hun verplichte aansluiting en dus ook bijdragebetaling in het maxistatuut;
- eventuele jaren van effectieve activiteit voorafgaand aan de verplichte onderwerping van meewerkende echtgenoten aan het sociaal statuut, waarvoor geen mogelijkheid was tot opbouw van individuele pensioenrechten.

3 Het voorontwerp van wet

Om aan de hierboven geschetste problematiek tegemoet te komen, voorziet het voorontwerp van wet dat de 2/3^{de} loopbaanvoorwaarde om toegang te krijgen tot het minimumpensioen op een andere wijze zal worden gedefinieerd voor de meewerkende echtgenoten :

- geboren tussen 1 januari 1956 en 31 mei 1968,
- die ofwel zich tijdens de periode van 1 januari 2003 tot 30 juni 2005 voor minstens één kwartaal vrijwillig onderworpen hebben aan het maxistatuut ofwel zich verplicht moesten aansluiten bij het maxistatuut op 1 juli 2005, en
- wier loopbaan¹⁰ niet ten minste gelijk is aan 2/3 van een volledige loopbaan (namelijk 45 jaar).

⁸ Oftewel 30/45^{ste}

⁹ Om te bepalen of deze loopbaanvoorwaarde is vervuld, houdt men rekening met de loopbaanjaren in zowel de regeling der zelfstandigen als in het werknemersstelsel.

¹⁰ hetzij in de regeling voor zelfstandigen alleen, hetzij in de regeling voor zelfstandigen en werknemers samen, hetzij in de regeling voor zelfstandigen en in een of meerdere regelingen waarop de Europese Verordeningen van toepassing zijn of waarop een door België gesloten overeenkomst inzake sociale zekerheid betreffende de pensioenen van werknemers of zelfstandigen van toepassing is, hetzij in de regeling voor zelfstandigen en werknemers en in een of meerdere regelingen waarop de Europese Verordeningen van toepassing zijn of waarop een door België gesloten overeenkomst inzake sociale zekerheid betreffende de pensioenen van werknemers of zelfstandigen van toepassing is.

Om toegang te krijgen tot het minimumpensioen zal deze groep van meewerkende echtgenoten een loopbaan¹¹ moeten bewijzen die overeenstemt met ten minste twee derde van het maximaal aantal loopbaan jaren en kwartalen die gelegen zijn tussen 1 januari 2003 en het einde van het kwartaal voorafgaand aan de ingang van het pensioen.

Voor de bepaling van het minimumpensioenbedrag gelden:

- de gebruikelijke berekeningsregels, d.w.z. dat het bedrag van het minimumpensioen voor een volledige loopbaan wordt vermenigvuldigd met de loopbaanbreuk waarvan de noemer gelijk is aan 45 jaar¹².
- de gebruikelijke plafonneringsregels¹³.

De voorwaarde voor de toegang tot het minimumpensioen waarin specifiek wordt voorzien voor de meewerkende echtgenoten die geboren zijn tussen 1 januari 1956 en 31 mei 1968, zal niet worden toegepast om het overlevingspensioen te bepalen dat wordt berekend op basis van de loopbaan van een overleden meewerkende echtgenoot.

Het voorontwerp van wet dat voor advies aan het Comité wordt voorgelegd, zal van toepassing zijn op de pensioenen van de meewerkende echtgenoten die daadwerkelijk en voor de eerste maal ingaan op 1 januari 2022.

4 Budgettaire impact

Het Actuarium van de cel ExpertIZ (FOD Sociale Zekerheid) heeft de kostprijs van deze maatregel geraamd¹⁴. Hij gaat uit van de hypothesen dat een meewerkende echtgenoot die dit specifieke statuut verlaat, zijn loopbaan in een andere regeling voortzet tot de wettelijke rustpensioenleeftijd en dus geen periodes van inactiviteit kent. Alle door de maatregel beoogde

¹¹ Een loopbaan als meewerkende echtgenoot in het maxistatuut, en, in voorkomend geval, een loopbaan in de regeling voor werknemers en in regelingen waarop de Europese Verordeningen van toepassing zijn of waarop een internationale overeenkomst die geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op de pensioenen van werknemers of zelfstandigen en waar België door gebonden is, van toepassing is. Overeenkomstig de gebruikelijke regels in het pensioenstelsel van de zelfstandigen worden de gepresteerde tijdvakken als werknemer enkel in aanmerking genomen voor de berekening van de beroepsloopbaan en niet voor de berekening van het pensioenbedrag.

¹² Bijvoorbeeld : een meewerkende echtgeno(o)t(e) uit de beoogde doelgroep zal voortaan met 15 pensioenvormende loopbaan jaren in een referentieperiode van 20 jaar toegang kunnen krijgen tot het minimumpensioen. Het pensioenbedrag zal overeenstemmen met het minimumbedrag voor een volledige loopbaan, vermenigvuldigd met een loopbaanbreuk van 15/45^{ste}.

¹³ De som van het minimumpensioen van de meewerkende echtgenoot en het werknemerspensioen mag een bepaald grensbedrag, dat momenteel gelijk is aan het bedrag van het minimumpensioen voor een volledige loopbaan, niet overschrijden. Bij overschrijding wordt het minimumpensioen als meewerkende echtgenoot tot het vereiste bedrag verminderd. Die vermindering mag nochtans niet tot gevolg hebben dat het toegekende pensioen kleiner is dan het pensioen waarop de meewerkende echtgenoot aanspraak zou kunnen maken zonder de toepassing van de berekening in functie van het minimumpensioen.

¹⁴ In zijn analyse heeft de actuaire tevens de gemiddelde pensioenwinst voor de begunstigden van de maatregel berekend en de bijdragereturn die dit vertegenwoordigt.

meewerkende echtgenoten zullen dus voldoen aan de nieuwe loopbaanvoorwaarde die door de voorgestelde maatregel wordt ingevoerd.

Zo raamt het actuariaat dat de jaarlijkse kosten van de maatregel geleidelijk zullen stijgen tot meer dan 35 miljoen euro in 2035 en vervolgens zullen dalen tot ze in 2086 verdwijnen. De actuaris wijst er overigens op dat de inwerkingtreding van de maatregel op 1 januari 2022 de facto impliceert dat de meewerkende echtgenoten die in 1956 zijn geboren van de berekeningen zijn uitgesloten, tenzij ze de opname van hun pensioen uitstellen tot na 31 december 2021.

Tabel 1. Jaarlijkse kostprijs van de versoepeling van de loopbaanvoorwaarde voor de meewerkende echtgenoten die geboren zijn tussen 1 januari 1956 en 31 mei 1968, 2022-2086, in euro

| Begrotingsjaar | Jaarlijkse kostprijs | Begrotingsjaar | Jaarlijkse kostprijs |
|----------------|----------------------|----------------|----------------------|
| 2022 | 821.321 | 2035 | 35.702.208 |
| 2023 | 2.602.431 | 2055 | 12.222.280 |
| 2024 | 4.694.595 | 2075 | 22.742 |
| 2025 | 5.779.901 | 2086 | 0 |
| 2026 | 7.194.867 | | |

Bron : Actuarium, cel ExpertIZ, FOD Sociale Zekerheid

Er dient opgemerkt dat als gevolg van de voorgestelde maatregel, m.n. door de toekenning van een minimumpensioen in hoofde van de meewerkende echtgeno(o)t(e), de geholpen zelfstandige geen gezinspensioen zal toegekend krijgen. Dit betekent op dit vlak een minderuitgave voor het sociaal statuut. Met dit budgettaire effect werd rekening gehouden in de raming van het Actuarium.

5 Advies van het Comité

Het ABC spreekt zich positief uit over het voorontwerp van wet dat voor advies wordt voorgelegd.

Problematiek

In zijn advies 2021/03¹⁵ erkende het Comité reeds de problematiek van de specifieke groep meewerkende echtgenoten die vandaag - ondanks hun verplichte aansluiting en bijdragebetaling in het maxistatuut - per definitie uitgesloten zijn van een eigen minimumpensioen omdat ze nooit voldoende pensioenvormende loopbaan jaren (i.c. 30) kunnen presteren.

Het Comité is tevreden dat de voorgestelde maatregel ervoor zorgt dat voortaan alle meewerkende echtgenoten aangesloten in het maxistatuut, dankzij hun bijdragebetaling, recht kunnen openen op het minimumpensioen. Zonder deze maatregel zouden sommigen verder nadeel ondervinden van het feit dat de wet voorheen de opbouw van sociale rechten verbood.

¹⁵ Advies 2021/03 'Minimumpensioen voor meewerkende echtgenoten' van 18 februari 2021

Modaliteiten van het voorstel

Het Comité is tevreden met het voorstel om aan de problematiek tegemoet te komen door voor de beoogde doelgroep een andere invulling van het begrip '2/3^{de} loopbaan' toe te laten. In tegenstelling tot sommige vroegere remediërvorstellen, is dit immers een eenvoudig te implementeren en een voor de zelfstandigen laagdrempelige oplossing. Immers,

- er wordt gewerkt binnen het bestaande kader van toekenningsregels;
- om de hoogte van het pensioenbedrag te bepalen, maakt men gebruik van de bestaande berekenings- en cumulatierregels;
- om hun recht op een minimumpensioen te laten gelden zullen de betrokken meewerkende echtgenoten administratief noch financieel een bijkomend initiatief meten nemen¹⁶.

Het voorstel komt dan ook tegemoet aan de bezorgdheden die het ABC in zijn advies 2021/03 uitte m.b.t. een mogelijke oplossing voor de gestelde problematiek.

Financiering van de maatregel

Voor wat betreft de financiële impact van maatregel op het sociaal statuut, voorzien de budgettaire notificaties¹⁷ van oktober 2021 dat de uitgaven zouden worden opgevangen via de evenwichtsdotatie in het Globaal Financieel Beheer Zelfstandigen. Het Comité merkt in dit verband het volgende op :

- de evenwichtsdotatie dient om begrotingstekorten in de Globale Financiële Beheren te ondervangen en wordt bijgevolg slechts toegekend in de mate dat er binnen een globaal beheer sprake is van een negatief eindsaldo. Ze is dus niet bedoeld om op een structurele basis, nieuwe beleidsmaatregelen te financieren¹⁸.
- de verwijzing naar de evenwichtsdotatie in de begrotingsnotificaties betekent dat een bijkomende financiering op structurele basis voor de voorgestelde maatregel niet voorzien werd.
- het Globaal Financieel Beheer Zelfstandigen kreeg in de jaren voorafgaand aan de Coronacrisis nooit een evenwichtsdotatie toegekend omdat het telkens een positief eindsaldo vertoonde. De evenwichtsdotatie die het sociaal statuut kreeg toegekend voor 2020, stemt overeen met de uitgaven voor de crisismaatregelen COVID.

Het Comité gaat ervan uit dat het sociaal statuut na de sanitaire crisis opnieuw zal evolueren naar een begroting in evenwicht. In dat geval zullen de uitgaven voor de voorgestelde maatregel gefinancierd worden vanuit de structurele reserves van het stelsel. Het Comité vindt dit een waardevolle besteding van deze middelen aangezien de voorgestelde maatregel i) een

¹⁶ Er zal van de meewerkende echtgenoten bijvoorbeeld geen aparte aanvraag of (in tegenstelling tot vroegere voorstellen) regularisatiebijdrage verlangd worden.

¹⁷ Notificaties 'meerjarenbegroting 2022 – 2024' van 10 oktober 2021

¹⁸ Het herhaalt hiermee de opmerkingen die het recent maakte in zijn adviezen 2021/20 en 2021/22

onbedoelde en moeilijk te verantwoorden situatie remedieert¹⁹ en ii) past binnen een ruimer streven binnen het sociaal statuut om de pensioenen van zelfstandigen te verbeteren.

Andere uitgesloten tijdvakken van activiteit

Het Comité merkt tot slot op dat er nog andere situaties zijn waarin de toegang tot het minimumpensioen in het stelsel van de zelfstandigen wordt bemoeilijkt of verhinderd omdat welbepaalde periodes van zelfstandige activiteit niet in aanmerking worden genomen in het kader van de loopbaanvoorwaarde. Het gaat bijvoorbeeld om jaren waarin de zelfstandige heeft gewerkt maar waarvoor een vrijstelling van sociale bijdragen werd aangevraagd en verkregen of om de jaren van zelfstandige activiteit die "in een overzees gebied" werden gepresteerd en waarvoor bijdragen werden betaald in het pensioenfonds van de vroegere Dienst voor Overzeese Sociale Zekerheid (nu beheerd door de RSZ)^{20,21}. Het Comité acht het aangewezen dat de federale regering zou bekijken of en hoe men ook voor deze situaties een oplossing kan uitwerken²².

Namens het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, op 8 december 2021:

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secretaris

Jan STEVERLYNCK,
Voorzitter

¹⁹ De beoogde doelgroep werd bij de invoering van het statuut voor de meewerkende echtgenoten niet-intentioneel uitgesloten van de toegang tot het minimumpensioen. In die zin vormt de voorgestelde maatregel een technische rechtzetting van anomalie in het systeem.

²⁰ Deze situaties vormden in het verleden ook het voorwerp van aanbevelingen van de Ombudsdienst Pensioenen. Zie de jaarverslagen 2009 en 2020.

²¹ Andere voorbeelden zijn tijdvakken die werden gepresteerd in het stelsel van de ambtenaren of in de hoedanigheid van niet gehuwde helpers vóór het jaar van de 20^{ste} verjaardag.

²² Het ABC verwijst in dit verband alvast naar zijn advies 2019/09 'Opbouw van pensioenrechten in geval van overbruggingsrecht en vrijstelling van bijdragen'