

Avis 2022/02

Rendu à la demande du Ministre des Indépendants

Article 110, §1 de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales

Taux de cotisations réduit pour les primostarters

Contenu

En résumé.....	2
1 Contexte.....	3
2 Les primostarters	3
3 Proposition	4
4 Coût de la mesure proposée	5
5 Avis du Comité.....	5
5.1 Finalité de la mesure	5
5.2 Nature de la mesure.....	6
5.3 Modalités de la mesure.....	6
5.4 Financement de la mesure.....	7

En résumé

Dans le cadre du tax shift décidé lors du conclave budgétaire d'octobre 2021, une enveloppe de 6,8 millions EUR a été mise à disposition du régime des travailleurs indépendants. Le ministre des Indépendants propose d'allouer cette enveloppe à une augmentation du pouvoir d'achat des primostarters. Concrètement, il propose i) de réduire, pour les primostarters, de 20,5 % à 19,12 % le taux de cotisation qui s'applique aux revenus jusqu'au seuil minimum des primostarters et ii) d'appliquer automatiquement la cotisation minimum réduite à tous les primostarters en début d'activité lors du calcul des cotisations provisoires.

Le Comité soutient l'ambition du gouvernement de rendre le travail plus payant et de renforcer le pouvoir d'achat des travailleurs en abaissant les charges parafiscales et salue l'enveloppe budgétaire de 6,8 millions EUR mise à la disposition du statut social. Le Comité émet toutefois certaines réserves sur l'intention d'allouer les moyens prévus de la manière proposée.

Tout d'abord, le CGG rappelle qu'il existe déjà plusieurs mesures qui soutiennent les primostarters dans le lancement de leur activité et indique qu'il ne voit pas de nécessité directe d'élaborer une initiative supplémentaire visant à aider les primostarters. Il estime qu'il serait plus judicieux d'allouer l'enveloppe disponible au soutien des indépendants qui reprennent leur activité après une période assimilée d'incapacité de travail.

Ensuite, le Comité signale que la mesure proposée i) complexifie (encore) le mode de calcul des cotisations et ii) impliquent, pour les caisses, de nouveaux investissements dans les domaines de l'informatique et de la communication. Il estime que tout cela n'est pas en proportion avec l'avantage que l'indépendant obtiendra de la baisse de cotisations. Si l'intention d'affecter l'enveloppe à un soutien supplémentaire aux primostarters est maintenue, le Comité estime qu'il serait préférable de le faire par un allongement du régime existant pour les primostarters de 1 ou 2 trimestres.

Par ailleurs, le Comité formule deux remarques sur les modalités de la mesure proposée :

- En introduisant une cotisation provisoire réduite pour tous les primostarters, la proposition va à l'encontre de la philosophie du système existant et à l'encontre de la vision du Comité, qui préfère que cette cotisation réduite soit octroyée uniquement sur base d'une demande motivée.
- Il est recommandé de faire ressortir clairement de la loi que les nouvelles règles de calcul ne sont pas d'application pour les cotisations sociales relatives au premier trimestre de 2022.

Pour finir, le Comité souligne que les initiatives prises par le gouvernement dans le cadre du tax shift mènent à une diminution des recettes de cotisations pour les gestions globales. Le Comité recommande de compenser cette perte structurelle de revenus par une adaptation du financement alternatif.

1 Contexte

Lors du conclave budgétaire d'octobre 2021, il a été décidé de mettre en œuvre un tax shift de 300 millions d'euros sur base annuelle afin d'augmenter la création d'emploi et du pouvoir d'achat des bas et moyens salaires et de réduire le piège de la promotion. Dans ce cadre, le régime des travailleurs indépendants a obtenu une enveloppe de 6,8 millions EUR. Le ministre des Indépendants propose d'allouer cette enveloppe à une augmentation du pouvoir d'achat des primostarters.

2 Les primostarters

Un primostarter est un travailleur indépendant débutant à titre principal qui n'a été à aucun moment un indépendant à titre principal ou un indépendant à titre principal assimilé à un travailleur indépendant à titre complémentaire¹ au cours des vingt trimestres qui ont précédé le début ou la reprise de son activité indépendante.

Pendant les quatre premiers trimestres, la cotisation sociale minimale du primostarter est inférieure à celle des autres travailleurs indépendants à titre principal. Elle s'élève à 387,95 EUR², contre 751,25 EUR³ pour les autres travailleurs indépendants à titre principal. De cette manière, le primostarter paie moins de cotisations sociales pendant les quatre premiers trimestres si ses revenus sont limités⁴.

Cette cotisation minimum réduite s'applique automatiquement⁵ lors du calcul des cotisations définitives. La cotisation provisoire en début d'activité est la même que la cotisation minimale pour les autres travailleurs indépendants à titre principal⁶. Si, en début d'activité, le primostarter souhaite déjà payer une cotisation réduite au moment du paiement de ses cotisations provisoires, il doit toutefois introduire une demande motivée auprès de sa caisse d'assurances sociales.

Le primostarter qui cotise sur base de la cotisation réduite ouvre aux mêmes conditions les mêmes droits sociaux que l'indépendant qui cotise sur le seuil minimal classique de cotisation pour un indépendant à titre principal.

¹ Les indépendants à titre complémentaire et les étudiants-indépendants qui font le passage vers une activité indépendante à titre principal peuvent donc bénéficier de la mesure.

² Au 1^{er} janvier 2022. Cela correspond à un revenu de 7.569,70 EUR.

³ Au 1^{er} janvier 2022. Cela correspond à un revenu de 14.658,44 EUR.

⁴ Avec des revenus plus élevés. Dès que le seuil de la cotisation minimum des travailleurs indépendants à titre principal est atteint, le primostarter paie les mêmes cotisations que les autres travailleurs indépendants à titre principal

⁵ Le cas échéant

⁶ La cotisation minimale provisoire est un montant forfaitaire au début de l'activité

3 Proposition

Le projet de loi soumis à l'avis du Comité vise à réduire, pour les primostarters, de 20,5 % à 19,12 % le taux de cotisation qui s'applique aux revenus jusqu'au seuil minimum des primostarters. A compter du 2^{ème} trimestre de 2022, les cotisations sociales des primostarters seraient donc calculées comme suit⁷ :

- 19,12 % sur la partie du revenu professionnel qui n'excède pas 7.569,70 EUR et sur un revenu minimum de 7.569,70 EUR ;
- 20,50 % sur la partie du revenu professionnel qui dépasse 7.569,70 EUR sans excéder 63.297,86 EUR ;
- 14,16 % sur la partie du revenu professionnel qui dépasse 63.297,86 EUR sans excéder 93.281,02 EUR.

	Indépendant à titre principal	Primostarter		
		As is	To be	
Taux de cotisation				
• Tranche 1 ⁸	20,5 %	20,5 %	Tranche 1 ⁹	19,12%
• Tranche 2 ¹⁰	14,16 %	14,16 %	Tranche 2 ¹¹	20,5 %
			Tranche 3 ¹²	14,16 %
Cotisation minimum				
• Seuil cotisation minimum	14.658,44 EUR	7.569,7 EUR		7.569,7
• Montant cotisation	751,25 EUR	387,95 EUR		361,83 EUR

Par ailleurs, le projet de loi prévoit que la cotisation minimum réduite s'appliquera à tous les primostarters en début d'activité lors du calcul des cotisations provisoires, et donc plus uniquement sur base d'une demande motivée dans le cadre de la procédure de réduction des cotisations provisoires, comme c'est le cas aujourd'hui.

L'avantage financier pour chaque primostarter est estimé à environ 26 EUR par trimestre.

⁷ Montants de revenus en vigueur au 1^{er} janvier 2022.

⁸ Revenu annuel jusque 63.297,86 EUR inclus.

⁹ Revenu annuel jusque 7.569,70 EUR inclus.

¹⁰ Revenu annuel entre 63.297,86 EUR et 93.281,02 EUR.

¹¹ Revenu annuel entre 7.569,70 EUR et 63.297,86 EUR.

¹² Revenu annuel entre 63.297,86 EUR et 93.281,02 EUR.

4 Coût de la mesure proposée

En supposant que chaque année, 65.000 personnes démarrent pour la première fois une activité d'indépendant à titre principal, l'actuaire de la cellule ExpertIZ a estimé le coût de la mesure proposée à 6.790.021 EUR.

5 Avis du Comité

Le CGG soutient l'ambition du gouvernement de rendre le travail plus payant et de renforcer le pouvoir d'achat des travailleurs en abaissant les charges parafiscales. Il salue donc l'enveloppe budgétaire de 6,8 millions EUR mise à la disposition du statut social en vue de mettre en œuvre des mesures qui renforceront le pouvoir d'achat des travailleurs indépendants.

Le Comité comprend que cette enveloppe ne permet pas de baisse linéaire des charges pour les indépendants et que c'est ce qui explique l'élaboration d'une mesure ciblée. Il émet toutefois certaines réserves sur l'intention d'allouer les moyens prévus de la manière proposée en introduisant une baisse de cotisations en faveur des primostarters. Ces réserves découlent de considérations au sujet de la finalité (cf. 5.1) et de la nature (cf. 5.2) de la mesure proposée.

Par conséquent, le Comité propose une affectation alternative des moyens :

- l'extension du statut du primostarter à d'autres indépendants, à savoir ceux qui reprennent leurs activités après une période d'incapacité de travail pour laquelle ils ont bénéficié d'une assimilation (cf. 5.1), ou
- un allongement du régime existant des primostarters (cf. 5.2).

Le Comité formule une préférence pour la première option.

5.1 Finalité de la mesure

Par le biais du régime des primostarters, le statut social fournit déjà aujourd'hui un effort pour soutenir les entrepreneurs en début d'activité avec un revenu faible dans le développement de leur activité indépendante. Ce groupe bénéficie d'une cotisation minimale réduite, sans incidences négatives pour la constitution de leurs droits sociaux par ailleurs. En outre, les indépendants en début d'activité peuvent, dans certains cas, recourir également aux mesures régionales de soutien à l'entrepreneuriat indépendant.

Pour les raisons susmentionnées, le CGG ne voit pas de nécessité directe d'élaborer, au sein du statut social, une initiative supplémentaire visant à aider les primostarters. Le Comité trouve qu'il est plus judicieux d'allouer l'enveloppe de 6,8 millions EUR au soutien des indépendants qui reprennent leur activité après une période d'incapacité de travail au cours de laquelle ils ont bénéficié d'une assimilation.

Les indépendants qui ont longtemps été en incapacité de travail se trouvent souvent dans un régime de reprise progressive du travail, au cours duquel le médecin conseil leur impose des restrictions (par exemple, au niveau du temps de travail). Pourtant, l'indépendant perd immédiatement l'avantage de l'assimilation, y compris celui de la dispense de cotisations qui l'accompagne. Par conséquent, les charges de cotisations ne sont pas toujours en équilibre avec les revenus que l'indépendant peut engendrer. En outre, dans certains cas, ces indépendants

doivent fournir des efforts supplémentaires pour faire croître à nouveau leur entreprise (par exemple, en raison d'une perte de clients), ce qui peut aussi engendrer des coûts. Ces déséquilibres peuvent démotiver et avoir des conséquences négatives sur la réinsertion de l'indépendant et, dans certains cas, sur son état de santé.

Aussi bien pour l'indépendant que pour le statut social, il est important que la reprise d'activités se fasse avec succès. Pour ces raisons, le CGG propose d'étendre le statut des primostarters à ce groupe.

Si l'enveloppe budgétaire disponible est insuffisante pour offrir l'avantage du statut de primostarter à tous les indépendants après une assimilation pour maladie, il serait possible de :

- exiger une assimilation de 2 trimestres au moins comme condition d'accès, ou
- limiter dans le temps la durée du statut de primostarter (ex. 3 trimestres).

Le Comité trouve toutefois qu'il serait dommage de limiter l'application d'une mesure si utile en fonction de l'enveloppe budgétaire.

5.2 Nature de la mesure

Si l'intention d'affecter l'enveloppe de 6,8 millions EUR à un soutien supplémentaire aux primostarters est maintenue, le Comité estime qu'il existe des manières plus efficaces de le faire que par la proposition de baisse des cotisations. Le Comité pense ici à allonger de 1 ou 2 trimestres le régime existant des primostarters.

L'introduction du nouveau taux de cotisation et de la nouvelle tranche de revenus à laquelle s'applique ce taux complique le calcul existant des cotisations. Pour les indépendants ciblés¹³, cela rendra le système de cotisations (encore) moins compréhensible et transparent. Ainsi, le mode de calcul de leurs cotisations changera au bout des quatre premiers trimestres de leur assujettissement¹⁴. Pour les caisses d'assurances sociales, les nouvelles règles de calcul impliquent de nouveaux investissements dans les domaines de l'informatique et de la communication. En effet, les nouvelles règles de calcul devront être traduites dans les applications informatiques existantes¹⁵. En outre, on peut s'attendre à ce que les caisses soient confrontées à une hausse du nombre de demandes d'information de la part d'indépendants qui ne s'y retrouvent pas dans le nouveau mode de calcul.

Le CGG estime que tout cela n'est pas en proportion avec l'avantage de 104 EUR au maximum que l'indépendant obtiendra à la suite de la baisse de cotisations.

5.3 Modalités de la mesure

Dans le cas où la piste d'une réduction de cotisations est choisie, le Comité a néanmoins deux remarques sur les modalités avancées.

- Cotisations provisoires réduites automatiques pour les primostarters

¹³ Et leurs comptables.

¹⁴ Concrètement, au moment où ils ne ressortiront plus du régime des primostarters. Pour certains indépendants, ce changement aura lieu en cours d'année civile, et donc en cours d'année de cotisation.

¹⁵ Ces adaptations ne se limiteront pas à une simple adaptation des montants seuils, par exemple.

A l'heure actuelle, la cotisation provisoire réduite pour les primostarters en début d'activité est uniquement octroyée sur demande. Le CGG a expressément plaidé pour ce principe lors de l'introduction de ce régime.¹⁶ Le projet de régime disposait en effet que le seuil revu à la baisse de la cotisation minimale s'appliquerait automatiquement pour le calcul des cotisations provisoires en début d'activité. Celui qui s'attendait à engendrer un revenu supérieur pourrait payer davantage sur base volontaire. A la demande explicite du CGG, ce principe a été renversé : un primostarter en début d'activité paie donc aujourd'hui en principe la même cotisation provisoire que tous les indépendants à titre principal. Ce n'est que sur base d'une demande motivée que le primostarter en début d'activité a la possibilité de payer une cotisation provisoire réduite. A l'époque, le Comité estimait que cette procédure avait un effet de sensibilisation et mettait les indépendants en début d'activité à l'abri d'éventuelles régularisations importantes au moment du calcul des cotisations définitives.

En introduisant une cotisation provisoire réduite pour tous les primostarters (et donc plus uniquement pour ceux qui la demandent), la proposition va à l'encontre de la philosophie du système existant et à l'encontre de la vision du Comité, qui souscrit toujours au principe de la demande.

- Entrée en vigueur

La mesure doit entrer en vigueur au 1^{er} avril 2022 et ne produit ses effets que pour le futur, c'est-à-dire pour les cotisations sociales dues à compter du deuxième trimestre de 2022. Comme les cotisations sont calculées sur une base annuelle, il est recommandé de faire ressortir clairement de la loi que les nouvelles règles de calcul ne sont pas d'application pour les cotisations sociales relatives au premier trimestre de 2022. Partant, le Comité recommande de reformuler l'article 4 de la proposition comme suit :

"Les dispositions de cette loi s'appliquent aux cotisations sociales relatives aux trimestres à compter de la date d'entrée en vigueur de cette loi."

5.4 Financement de la mesure

Indépendamment des remarques précédentes, le Comité souligne que les initiatives prises par le gouvernement dans le cadre du tax shift mènent à une diminution des recettes de cotisations pour les gestions globales. Le Comité recommande de compenser cette perte structurelle de revenus par une adaptation du financement alternatif¹⁷. Il constate qu'une proposition a déjà été élaborée afin d'augmenter le financement alternatif de la Gestion globale-ONSS en compensation de l'abaissement de la cotisation spéciale pour la sécurité sociale.

¹⁶ Voir avis CGG 2017/16 'Introduction de nouveaux seuils de cotisations pour les starters' du 16 octobre 2017.

¹⁷ Et non par la dotation d'équilibre. La finalité de la dotation d'équilibre n'est pas de financer sur une base structurelle de nouvelles mesures politiques.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 16 février 2022 :

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secrétaire

Jan STEVERLYNCK,
Président