

Bruxelles, le 13 octobre 2022

Avis 2022/13

Rendu d'initiative

Article 111 de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses

Financement alternatif 2023

| | |
|----------------------------------------------------|----|
| Résumé | 2 |
| 1 Contexte..... | 2 |
| 2 Financement alternatif 2023..... | 4 |
| 2.1 Entrée en vigueur du règlement définitif | 4 |
| 2.2 Comité de monitoring de septembre 2022 | 4 |
| 2.3 Scénarios alternatifs..... | 5 |
| Scénario 1..... | 6 |
| Scénarios 2 et 2bis | 6 |
| Scénario 3..... | 7 |
| Calcul supplémentaire | 8 |
| Annexe | 10 |

Résumé

Le CGG rend d'initiative un avis dans lequel :

- il montre que les montants de financement alternatif 2023 repris dans le rapport du Comité de monitoring de septembre 2022 sont insuffisants pour la Gestion financière globale des travailleurs indépendants, car i) le coût réel du taxshift n'est pas intégré dans ces montants (uniquement son coût estimé) et que ii) la hauteur des montants minimums n'a pas été revue pour prendre en compte le taxshift et le mini-taxshift ;
- il propose plusieurs scénarios alternatifs.

Le Comité est partisan du scénario où le financement alternatif 2023 est calculé en tenant compte :

- du coût réel du premier taxshift ;
- du coût du deuxième taxshift (mini-taxshift) ;
- d'une révision des minimums légaux, en fonction i) des évolutions de l'index et ii) des coûts réels estimés des deux taxshifts.

Par rapport aux montants repris dans le rapport du Comité de Monitoring, le montant des recettes provenant de la TVA et celui provenant du précompte mobilier sont plus élevés dans ce scénario (respectivement + 115.536 milliers EUR et + 139.890 milliers EUR).

1 Contexte

Lors de la réforme du financement de la sécurité sociale¹ en 2017, une réglementation temporaire a été prévue pour le calcul du financement alternatif² pour la période 2017-2020³. Au cours de cette période, le financement alternatif se composait de deux éléments, à savoir un montant de base et un montant supplémentaire forfaitaire.

Durant cette période, le montant de base⁴ devait correspondre chaque année :

- à 3,33 % des recettes de la TVA, avec un minimum de 977.716 milliers EUR⁵ ;
- à 10,12 % des recettes du précompte mobilier, avec un minimum de 481.562 milliers EUR⁶.

¹ Pour plus d'information, voir les divers rapport 'budget' du CGG et l'avis 2021/15 'Financement alternatif 2022 et financement des soins de santé 2022 – 2023' du 20 juillet 2021

² Il s'agit du financement alternatif destiné directement aux gestions globales. Le financement alternatif (part des recettes de TVA) que reçoivent les gestions globales pour le financement des soins de santé (§1 quater) n'est pas pris en compte ici.

³ Le règlement définitif n'est pas non plus immédiatement entré en vigueur en 2017 pour le mécanisme de la dotation d'équilibre et pour les interventions financières limitées pour le financement des soins de santé (voir avis CGG 2021/15).

⁴ Art. 9 et 10 de la loi portant réforme du financement de la sécurité sociale du 18 avril 2017

⁵ Ce montant est adapté annuellement à l'indice-santé moyen de l'année.

⁶ Ce montant est adapté annuellement à l'indice-santé moyen de l'année.

Le montant supplémentaire⁷, destiné à compenser l'impact budgétaire du taxshift^{8,9}, a été fixé pour le régime des travailleurs indépendants à :

- 275,9 millions EUR pour 2017¹⁰ ;
- 377,9 millions EUR pour 2018, 2019 et 2020¹¹ .

Selon la loi, un régime définitif devait entrer en vigueur à compter de 2021 dans lequel le montant supplémentaire devait être inclus dans le montant de base. Cette intégration a toutefois été reportée en raison de l'impact budgétaire négatif de la crise du coronavirus sur les recettes fiscales¹². Pour 2021 et 2022, on a dès lors utilisé des montants forfaitaires inscrits dans la loi¹³. De cette manière, les gestions globales se voyaient garantir un financement alternatif suffisant quelle que soit l'évolution des recettes de TVA et de précompte mobilier au cours de ces exercices respectifs. Les montants ont par ailleurs été calculés de sorte que le coût réel du taxshift¹⁴ soit également couvert.

Tableau 1. Montants de financement alternatif Gestion financière globale des travailleurs indépendants, en milliers EUR, par source, 2021 et 2022

| | 2021 | 2022 |
|--------------------|------------------|------------------|
| Recettes TVA | 1.459.169 | 1.506.829 |
| Précompte mobilier | 693.952 | 702.682 |
| Total | 2.153.121 | 2.209.511 |

⁷ Art. 12 de la loi portant réforme du financement de la sécurité sociale du 18 avril 2017

⁸ Dans le cadre de son objectif visant à réduire la charge fiscale sur le travail, le Gouvernement fédéral a décidé fin 2015 une série de mesures qui devaient entraîner un glissement (para)fiscal des charges.

⁹ Dans le régime des travailleurs indépendants, le montant supplémentaire de financement alternatif devait compenser, pour la période 2017-2020, l'incidence budgétaire i) de la réduction progressive des cotisations, ii) de l'alignement des pensions minimales sur celles des salariés ainsi que iii) des mesures visant à améliorer le statut qui ont été décidées dans le cadre de ce même taxshift.

¹⁰ Dont 173,8 millions EUR issus de la TVA et 102,1 millions EUR du précompte mobilier.

¹¹ Dont 238,1 millions EUR issus de la TVA et 139,8 millions EUR du précompte mobilier.

¹² Pour l'intégration, les pourcentages qui étaient jusque-là prélevés sur les recettes de TVA et du précompte mobilier doivent être adaptés en fonction de certaines formules prévues dans la loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale (art. 13 §1). On est toutefois parti du principe que les recettes fiscales de 2020 ont été trop fortement impactées par la crise du coronavirus et qu'elles ne constituaient donc pas une base adéquate pour réaliser cette opération.

¹³ Voir également avis CGG 2020/20 « Projet de loi-programme » du 3 novembre 2020 et avis 2021/15 « Financement alternatif 2022 et financement des soins de santé 2022 – 2023 » du 20 juillet 2021.

¹⁴ Il s'agit des coûts nets tels qu'estimés par les deux gestions globales. Pour le régime indépendant, il était tenu compte des conclusions du groupe de travail 'Budget' du CGG du 10 mars 2020. Des analyses montrent que le coût réel est 119.076 milliers EUR plus élevé que le coût estimé initialement.

2 Financement alternatif 2023

2.1 Entrée en vigueur du règlement définitif

En principe, le régime définitif en matière de financement alternatif devrait entrer en vigueur à partir de 2023¹⁵ : les pourcentages qui étaient jusque-là prélevés sur les recettes de la TVA et du précompte mobilier devraient être adaptés en fonction de certaines formules prévues dans la loi¹⁶. Il est à noter que la loi ne prévoit aucune formule permettant d'ajuster les montants minimums^{17,18} en fonction du coût réel du premier taxshift (2015) et du mini taxshift de 2022.

2.2 Comité de monitoring de septembre 2022

En l'absence d'une décision pour faire entrer en vigueur le régime définitif en 2023, le rapport du Comité de monitoring de septembre 2022 reprend, pour 2023, des montants de financement alternatif calculés conformément aux dispositions légales actuelles. Cela signifie que :

1. les montants i) du taxshift (2015)¹⁹ et ii) du mini-taxshift (2022)²⁰ tels que le gouvernement les avait calculés à l'époque ont été intégrés dans les pourcentages initiaux du financement alternatif (voir ci-dessus)²¹ et
2. ces nouveaux pourcentages (4,22 % et 14,26 %) ont ensuite été appliqués aux recettes fiscales estimées pour 2023 issues respectivement de la TVA et du précompte mobilier.

En ce qui concerne les minimums, le rapport du Comité de monitoring reprend les montants légaux, qui ne tiennent donc pas compte du coût du taxshift, et par conséquent, de son coût réel, ni du coût du mini taxshift²².

¹⁵ Avis 2021/15 « Financement alternatif 2022 et financement des soins de santé 2022 - 2023 ».

¹⁶ Loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale (art. 13 § 1).

¹⁷ Voir Avis 2021/15 « Financement alternatif 2022 et financement des soins de santé 2022 - 2023 ».

¹⁸ Dans le passé, le CGG a déjà souligné l'importance de ces montants parce qu'ils garantissent aux gestions globales un niveau minimum de financement lorsque les recettes de la TVA ou du précompte mobilier sont (trop) faibles. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 18 avril 2017, et abstraction faite des années 2021 et 2022, la Gestion financière globale des indépendants s'est toujours vu octroyer le montant minimum de précompte mobilier parce que les recettes de cette source de financement se sont chaque fois avérées trop faibles pour pouvoir octroyer le pourcentage fixé par la loi.

¹⁹ Pour une présentation plus détaillée de la mesure, voir avis 2015/20 « Projet de loi modifiant les taux des cotisations sociales pour travailleurs indépendants » du 20 octobre 2015.

²⁰ Lors du conclave budgétaire d'octobre 2021, il a été décidé de mettre en œuvre un taxshift de 300 millions EUR sur base annuelle en vue de renforcer la création d'emplois, d'augmenter le pouvoir d'achat des bas et moyens revenus et de réduire le piège à la promotion. Dans ce cadre, une enveloppe de 6,8 millions EUR a été allouée au régime des indépendants.

²¹ Le calcul part des recettes fiscales réelles de 2020. Le mode de calcul de ces montants est disponible en annexe de cet avis.

²² Voir note de bas de page 14.

Tableau 2. Montants de financement alternatif Gestions globales pour 2023, en milliers d'euros, tels que calculés dans le rapport du Comité de monitoring de septembre 2022

| | Régime salariés | | Régime indépendants | |
|--------------------|-------------------|------------------|---------------------|------------------|
| | Sur la base de % | Minimums | Sur la base de % | Minimums |
| Recettes TVA | 8.512.222 | 4.881.733 | 1.674.016 | 1.213.210 |
| Précompte mobilier | 3.642.626 | 2.404.435 | 672.977 | 597.552 |
| Total | 12.154.848 | 7.286.168 | 2.346.993 | 1.810.762 |

Source : Rapport Comité de monitoring du 22 septembre 2022

La méthode suivie présente toutefois deux inconvénients :

- lors du calcul des montants prévus, on a tenu compte des coûts du taxshift et du mini-taxshift tels qu'estimés initialement par le gouvernement fédéral. En ce qui concerne le taxshift, il est toutefois apparu que dans le régime des indépendants, le coût réel dépasse le coût initialement estimé (de 119 millions EUR). Ce coût supplémentaire a été pris en compte pour le calcul des montants forfaitaires du financement alternatif pour les années 2021 et 2022. Toutefois, cela n'a pas été le cas pour le calcul du montant pour 2023.
- les minimums proposés sont les montants minimums inscrits dans la loi (adaptés à l'évolution de l'indice-santé). Cela signifie qu'ils ne tiennent nullement compte de l'impact budgétaire estimé des deux taxshifts.

Le CGG estime dès lors qu'il convient de calculer le financement alternatif pour 2023 selon un scénario alternatif.

2.3 Scénarios alternatifs

Plusieurs scénarios alternatifs sont possibles pour fixer le financement alternatif pour 2023. Le tableau 3 donne un aperçu de ces scénarios (point de départ, paramètres et résultat).

Tableau 3. Aperçu des différents scénarios pour le calcul du financement alternatif 2023 dans la Gestion financière globale des Indépendants (montant en milliers d'euros)

| | Point de départ | | Paramètres | | | | | Résultat | | Différence montants Comité de monitoring | |
|----------------------|-------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------------|---------------------------------------|-----------------|---------------|----------------------|-----------|--------------------|------------------------------------------|--------------------|
| | Recettes fiscales réelles '20 | Recettes fiscales estimées '23 | Minimums adaptés – coût estimé taxshift | Minimums adaptés – coût réel taxshift | Taxshift estimé | Taxshift réel | Mini-taxshift estimé | TVA | Précompte mobilier | TVA | Précompte mobilier |
| MOCO | x | | | | x | | x | 1.674.016 | 672.977 | - | - |
| Scénario 1 | x | | x | | x | | x | 1.674.016 | 766.107 | - | +93.130 |
| Scénario 2 | x | | | | x | | '22 | 1.674.016 | 702.682 | - | +29.705 |
| Scénario 2bis | x | | | | x | | '23 | 1.674.016 | 752.148 | - | +79.170 |
| Scénario 3 | x | | | x | | x | x | 1.789.552 | 812.867 | +115.53 | +139.890 |
| Contrôle | | x | | x | | x | x | 1.704.196 | 812.867 | +30.180 | +139.890 |

Source : Service Finances, INASTI

Scénario 1

Un premier scénario concerne :

1. une révision des minimums légaux, compte tenu i) des évolutions de l'index et ii) du coût initial estimé des deux taxshifts. Ce scénario ne tient pas compte du coût réel du premier taxshift.

Tableau 4. Révision des minimums légaux financement alternatif 2023 en milliers EUR

| | TVA | Précompte mobilier |
|---------------------------------------|------------------|--------------------|
| Minimums 2020 | 1.019.543 | 502.163 |
| Coût estimé taxshift 2020 | + 238.100 | + 139.800 |
| Coût supplémentaire taxshift 2020 | 0 | 0 |
| Index 2021, 2022 et 2023 | * 1,19 | * 1,19 |
| Minimums 2023 avec taxshift actualisé | = 1.496.538 | = 763.907 |
| Coût estimé mini taxshift 2022 | + 4.600 | + 2.200 |
| Minimums 2023 | 1.501.138 | 766.107 |

Source : Service Finances, INASTI

2. ensuite, une comparaison des montants repris dans le rapport du Comité de monitoring (cf. supra) avec ces nouveaux minimums.

Dans ce scénario (voir également tableau 3),

- le montant du financement issu de la TVA (1.674.016 milliers EUR) resterait inchangé²³
- le montant du financement issu du précompte mobilier devrait être porté au minimum révisé (766 107 milliers EUR) (+ 93 130 milliers EUR).

Scénarios 2 et 2bis

Dans un deuxième scénario, on prend :

- le montant du financement issu de la TVA figurant dans le rapport du Comité de monitoring (1.674.016 milliers EUR). Rappelons que ce montant ne tient pas compte du coût réel du premier taxshift (cf. point 2.2).
- le montant forfaitaire du financement issu du précompte mobilier 2022 (702.682 milliers EUR).

C'est le scénario avancé par le SPF Sécurité sociale parce qu'on a constaté que le montant de précompte mobilier pour 2023 (tel que repris dans le rapport du Comité de monitoring) est inférieur au montant forfaitaire pour 2022. Cette méthode présente l'inconvénient de tenir compte, pour le précompte mobilier, du coût du mini-taxshift pour 2022, et pas de celui pour 2023 (tableau 4). Si cette option était suivie, il faudrait non seulement inclure le coût fixé légalement du mini-taxshift 2023 dans le montant pour 2023, mais il faudrait également indexer le montant forfaitaire 2022 pour parler en chiffres de 2023 (scénario 2bis).

²³ Le montant repris dans le rapport du Comité de monitoring est plus élevé que le minimum après recalcul.

Tableau 5. Prise en compte du coût du mini taxshift 2023 dans le montant forfaitaire du financement alternatif issu du précompte mobilier 2022 – en milliers d'euros

| | |
|--------------------------------------------------------------------------|----------------|
| Financement issu du précompte mobilier 2022 | 702.682 |
| Coût estimé mini taxshift 2022 | - 1.600 |
| Indice-santé 2023 appliqué au précompte mobilier 2022 sans coût taxshift | * 1,0697 |
| Coût estimé mini taxshift 2023 | + 2.200 |
| Financement issu du précompte mobilier 2023 | 752.148 |

Source : Service Finances, INASTI

Par rapport aux montants repris dans le rapport du Comité de monitoring, dans le scénario 2bis (voir également tableau 3),

- le montant du financement provenant de la TVA (1.674.016 milliers EUR) resterait inchangé ;
- le montant du financement issu du précompte mobilier (752.148 milliers EUR) serait plus élevé (+ 79.170 milliers EUR).

Scénario 3

Dans un troisième et dernier scénario, on procède comme dans les scénarios précédents : les dispositions légales actuelles forment le point de départ pour le calcul des montants. Les pourcentages sont calculés sur base des recettes fiscales réelles de 2020. En outre, ce scénario tient compte :

- du coût réel du premier taxshift ;
- du coût du deuxième taxshift (mini-taxshift) ;
- d'une révision des minimums légaux, en fonction i) des évolutions de l'index et ii) des coûts réels estimés des deux taxshifts.

Par rapport aux montants repris dans le rapport du Comité de Monitoring, le montant des recettes provenant de la TVA (1.789.552 milliers EUR) et celui provenant du précompte mobilier (812.867 milliers EUR) sont plus élevés dans ce scénario (respectivement + 115.536 milliers EUR et + 139.890 milliers EUR).

Calcul supplémentaire

Pour évaluer les différents scénarios présentés ci-dessus, un calcul supplémentaire du financement alternatif pour 2023 a été réalisé. Ce calcul part de l'idée que les dispositions légales en vigueur de 2017 à 2020 continuent de s'appliquer pour les années suivantes et que par conséquent, les pourcentages d'attribution des recettes fiscales ne sont pas adaptés.

Dans cet exercice complémentaire,

1. les pourcentages légaux (3,33 % pour la TVA et 10,12 % pour le précompte mobilier) ont d'abord été appliqués aux recettes fiscales de 2023 telles qu'elles ont été estimées en septembre 2022.
2. les montants suivants ont ensuite été ajoutés :
 - le coût réel du premier taxshift actualisé en prix 2023 et
 - le coût du deuxième taxshift pour 2023 (mini taxshift).
3. les montants obtenus ont été comparés aux montants minimums, calculés selon la méthode utilisée dans le scénario 3.

Par rapport aux montants repris dans le rapport du Comité de monitoring, le montant des recettes provenant de la TVA (1.704.196 milliers EUR) et celui provenant du précompte mobilier (812.867 milliers EUR) sont plus élevés dans cet exercice (respectivement + 30.180 milliers et + 139.890 milliers EUR).

Les résultats de ce calcul purement informatif montrent que les scénarios 1 et 2 (2 et 2bis) sont clairement insuffisants pour la Gestion financière globale des travailleurs indépendants et que le scénario 3 est le plus réaliste.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 13 octobre 2022 :

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secrétaire

Jan STEVERLYNCK,
Président

Annexe – tableaux du rapport du Comité de monitoring (septembre 2022)

Tableau 6. Pourcentages initiaux tels que fixés dans la loi du 18.04.2017

| | Pourcentage (a) | Recettes Réalizations (2020) (b) | Fin. Alt. (a) x (b) | Montant minimum |
|---------------------------|--------------------|----------------------------------------|------------------------|-----------------|
| TVA | | | | |
| Salariés | 13,41% | 27.173.984 | 3.644.031 | 4.102.453 |
| Indépendants | 3,33% | 27.173.984 | 904.894 | 1.019.543 |
| Précompte mobilier | | | | |
| Salariés | 40,73% | 3.414.073 | 1.390.552 | 2.020.611 |
| Indépendants | 10,12% | 3.414.073 | 345.504 | 502.163 |

Tableau 7. Intégration des montants taxshift tels que calculés par le gouvernement en 2016

| | Pourcentage initial (a) | Fin.alt. supplémentaire (taxshift) (b) | Recettes Réalizations 2020 (c) | Pourcentage Fin.alt. supplémentaire (b) / (c) = (d) | Pourcentage intégration taxshift (a)+(d) |
|---------------------------|-------------------------------|-------------------------------------------------|-----------------------------------------|--------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| TVA | | | | | |
| Salariés | 13,41% | 1.907.200 | 27.173.984 | 7,02% | 20,43% |
| Indépendants | 3,33% | 238.100 | 27.173.984 | 0,88% | 4,21% |
| Précompte mobilier | | | | | |
| Salariés | 40,73% | 1.120.100 | 3.414.073 | 32,81% | 73,54% |
| Indépendants | 10,12% | 139.800 | 3.414.073 | 4,09% | 14,21% |

Tableau 8. Intégration des montants du mini-taxshift tels que calculés par le gouvernement

| | Pourcentage intégration taxshift (a) | Coût mini- taxshift ²⁴ (b) | Recettes2022 Estimations sept 2022 (c) | Pourcentage Mini-taxshift (b) / (c) = (d) | Pourcentage intégration mini- taxshift (a)+(d) |
|---------------------------|-----------------------------------------------|---------------------------------------------|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| TVA | | | | | |
| Salariés | 20,43% | 373.201 | 36.449.655 | 1,02% | 21,45% |
| Indépendants | 4,21% | 4.600 | 36.449.655 | 0,01% | 4,22% |
| Précompte mobilier | | | | | |
| Salariés | 73,54% | 179.766 | 4.933.715 | 3,64% | 77,18% |
| Indépendants | 14,21% | 2.200 | 4.933.715 | 0,04% | 14,26% |

Table 9. Montants de financement alternatif sur base des pourcentages adaptés

| | Pourcentage Intégration taxshift et mini-taxshift (a) | Recettes 2023 Estimations sept 2022 (b) | Fin. Alt. (a) x (b) | Montant minimum |
|---------------------------|-------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|------------------------|-----------------|
| TVA | | | | |
| Salariés | 21,45% | 39.679.656 | 8.512.222 | 4.881.733 |
| Indépendants | 4,22% | 39.679.656 | 1.674.016 | 1.213.210 |
| Précompte mobilier | | | | |
| Salariés | 77,18% | 4.719.532 | 3.642.626 | 2.404.435 |
| Indépendants | 14,26% | 4.719.532 | 672.977 | 597.552 |

²⁴ Pour le régime salarié, il s'agit plus exactement de la somme de :

- Coût API 111, mio à 4/3 : 101.012 kEUR de TVA et 47.535 kEUR de précompte mobilier
- Mini taxshift (compensation CSSS) : 131.376 kEUR de TVA et 61.824 kEUR de précompte mobilier
- Avis des partenaires sociaux (doc CGSS/2022/D400) : 140.813 kEUR de TVA et 70.407 kEUR de précompte mobilier