

Brussel, 13 december 2016

Advies 2016/15

Uitgebracht op vraag van de minister van Zelfstandigen

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

Hervorming van de financiering van de sociale zekerheid

Meerdere grote hervormingen hebben de herziening van het systeem van financiering van de sociale zekerheid noodzakelijk gemaakt. In dat kader wordt een wet houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid aan het advies van het Comité voorgelegd. Deze tekst beoogt de alternatieve financiering te vereenvoudigen, de klassieke rijkstoelage duurzamer te maken en de transparantie en de responsabiliserende functie van de evenwichtsdotatie te verhogen. Bovendien voorziet de tekst in de invoering van een Commissie Financiën en Begroting binnen elk Globaal beheer.

Aan het Comité wordt voor advies een wetsontwerp voorgelegd dat de overheidsfinanciering in de sociale zekerheid hervormt. De hervorming is bedoeld om de budgettaire gevolgen van de zesde staatshervorming en de tax shift te ondervangen. Terzelfdertijd wil de wetgever met deze hervorming, de financiering van de sociale zekerheid een meer duurzaam karakter geven, de alternatieve financieringsstromen vereenvoudigen en de evenwichtsdotatie transparanter maken en een responsabiliserend karakter geven.

1 Context

Het wetsontwerp dat aan het Comité wordt voorgelegd, hervormt de omvang en het mechanisme van de overheidsfinanciering in de sociale zekerheid¹. De overheidsfinanciering omvat drie financieringsstromen, nl. de alternatieve financiering, de rijkstoelage en de evenwichtsdotatie.

1.1 Motieven van de hervorming

De hervorming is ingegeven door drie gebeurtenissen, m.n. i) de zesde Staatshervorming, ii) de herziening van de begrotingsdoelstelling voor de geneeskundige verzorging als gevolg van die zesde staatshervorming en iii) de recente tax shift.

¹ De sociale zekerheid kent naast de overheidsfinanciering nog andere financieringsbronnen, met name de verschillende bijdragen en de inkomsten uit zogenaamde diverse en financiële opbrengsten. Op deze financieringsbronnen heeft de voorgestelde hervorming geen betrekking.

1.1.1 De zesde staatshervorming en de herziening van de begrotingsdoelstelling voor de geneeskundige verzorging

De bevoegdheidsoverdracht als gevolg van de zesde staatshervorming heeft ertoe geleid dat verschillende uitgaven zijn verdwenen uit de twee globale beheren van de sociale zekerheid en uit de sector geneeskundige verzorging van het RIZIV. Omdat de financieringsbehoeften derhalve wijzig(d)en én omdat steeds is aangegeven dat de bevoegdheidsoverdracht voor elk van de globale beheren een budgettair neutrale operatie hoort te zijn, dringt zich een bijsturing op aan de ontvangstenzijde van de globale beheren en in de financiering van de sector geneeskundige verzorging².

1.1.2 De tax shift

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. Voor de zelfstandigen voorzag de regering in dit kader in een sociale bijdragevermindering naar 20,5% in 2018³.

1.2 Objectieven van de hervorming

Met de voorgestelde hervorming van de financiering van de sociale zekerheid streeft men meerdere doelstellingen na. Ten eerste beoogt men hiermee de budgettaire gevolgen van de zesde staatshervorming en de tax shift te neutraliseren. Voor het zelfstandigenstelsel houdt men daarbij ook rekening met de verschillende maatregelen die recent werden genomen ter verbetering van het sociaal statuut.

Daarnaast moet de hervorming ook resulteren in :

- een eenvoudiger systeem van alternatieve financiering,
- een meer duurzame financiering van de sociale zekerheid door de evolutie van de vergrijzing in rekening te brengen bij de berekening van de Rijkstoelage;
- een evenwichtsdotatie die meer transparant en responsabiliserend van aard is.

² Het ABC beschreef de budgettaire gevolgen van de zesde staatshervorming voor het Globaal Financieel Beheer van de zelfstandigen en de sector geneeskundige verzorging van het RIZIV in enkele van zijn vroegere adviezen. Zie in het bijzonder het advies 2015/19 'Evaluatie van de financieringsbronnen van het sociaal statuut na de zesde staatshervorming en vereenvoudiging van de alternatieve financiering' van 14 juli 2015 voor een gedetailleerde toelichting.

³ Voor een meer uitgebreide toelichting van de maatregel, zie advies 2015/20 'Ontwerp van wet houdende wijziging van percentages van de sociale bijdragen voor zelfstandigen' van 20 oktober 2015.

2 De financiering van de sociale zekerheid door de Staat: de voorgestelde hervormingen in het zelfstandigenstelsel

2.1 De alternatieve financiering

De hervorming van de alternatieve financiering dient twee doelen.

Ten eerste wil men het systeem van de *alternatieve financiering vereenvoudigen*. De veelheid aan bronnen die de alternatieve financiering vandaag kent⁴, zouden in de toekomst worden beperkt. Hierdoor zullen het werknemers- en het zelfstandigenstelsel in het kader van de alternatieve financiering voortaan nog uitsluitend een deel van de opbrengsten van de BTW en van de roerende voorheffing ontvangen. Indien deze twee bronnen ontoereikend zouden blijken, is in een reservefinancieringsbron voorzien om het tekort te dekken. Het betreft een voorafname op de opbrengsten uit de accijnzen op tabak.

Voor de sector van de Geneeskundige verzorging zal de BTW in de toekomst nog de enige alternatieve financieringsbron zijn. In het kader van de vooropgestelde vereenvoudiging zullen bovendien de alternatieve financieringen die vandaag rechtstreeks aan het RIZIV worden gestort, worden geschrapt.

Met de voorgestelde hervorming beoogt de wetgever *ten tweede de neutralisering van de budgettaire gevolgen van de zesde staatshervorming en van de tax shift*⁵.

De gevolgen van de zesde staatshervorming voor de sector Geneeskundige verzorging van het RIZIV (cf. punt 1.1.1) zullen ondervangen worden door een aanpassing van de middelen die het RIZIV ontvangt vanuit de alternatieve financiering. Als gevolg van de zesde staatshervorming zijn de uitgaven van het RIZIV voor geneeskundige verzorging immers gedaald. Zonder ingrijpen zou het aandeel van de federale overheid in de financiering van de sector (de zogenaamde financiering §1quater) negatief worden⁶. Om dit te vermijden⁷ wordt de tussenkomst van de Globale Financiële beheren (de zogenaamde §1bis) verminderd. Ook de schrapping van de alternatieve financiering die rechtstreeks wordt toegekend (cf. supra)

⁴ Voor een overzicht zie o.m. MEURS, A. (2009), Overzicht van de alternatieve financiering van de sociale zekerheid sinds 2001, in Documentatieblad, Federale Overheidsdienst Financiën, 69 : 4, 193 - 274

⁵ Voor het sociaal statuut van de zelfstandigen bestaat de doelstelling van de bijkomende alternatieve financiering er niet enkel in om de brutovermindering van de sociale bijdragen maar ook om de bijkomende uitgaven en de verliezen van ontvangsten ten gevolge van de verbeteringen van het statuut die in het kader van de *taxshift* werden beslist, te compenseren. Namelijk, het overbruggingsrecht, de hervorming van de berekening van de bijdragen en de alignering van het minimumpensioen voor zelfstandigen aan dat van de werknemers.

⁶ Het gaat immers om een saldo-financiering die het verschil moet dekken tussen, enerzijds, de behoeften van de sector Geneeskundige Verzorging en, anderzijds, de eigen ontvangsten van het RIZIV en de beperkte financiële tussenkomst van de Globale beheren.

⁷ en ervoor te zorgen dat de tussenkomst van de overheid in de behoeften van de sector van de Geneeskundige verzorging positief blijft.

resulteert in hogere behoeften van het RIZIV inzake geneeskundige verzorging, en derhalve in een hogere alternatieve financiering § 1quater.

De budgettaire gevolgen van de zesde staatshervorming voor het zelfstandigenstelsel zullen ondervangen worden met een zogenaamd 'basisbedrag' aan alternatieve financiering. Dit basisbedrag stemt jaarlijks overeen met 3,33% van de BTW-opbrengsten⁸ en 10,12% van de opbrengst uit roerende voorheffing⁹.

Om de gevolgen van de tax shift te compenseren, wordt dit basisbedrag in de periode 2017-2020 aangevuld met een 'bijkomend bedrag' uit de alternatieve financiering. Het bedrag van deze aanvullende alternatieve financiering voor het zelfstandigenstelsel bedraagt 275,9 miljoen EUR (waarvan 173,8 miljoen EUR voorafgenomen op de BTW en 102,1 miljoen EUR op de roerende voorheffing) in 2017 en 377,9 miljoen EUR (waarvan 238,1 miljoen EUR voorafgenomen op de BTW en 139,8 miljoen EUR op de roerende voorheffing) in 2018, in 2019 en in 2020. Vanaf 2021 is het de bedoeling dat het bedrag van de alternatieve financiering in het kader van de tax shift, wordt geïntegreerd in het basisbedrag van de alternatieve financiering¹⁰.

De bedragen van de alternatieve financiering en van de aanvullende alternatieve financiering kunnen aangepast worden in functie van de impact van de in het kader van de *tax shift* genomen maatregelen op de inkomsten en de uitgaven van sociale zekerheid en in functie van de veranderingen aan de BTW en aan de roerende voorheffing.

In de periode 2017 - 2021, wordt het aanpassingsmechanisme van de financiering van de geneeskundige verzorging¹¹ die door de Globale beheren wordt gestort, opgeschort wegens de gevolgen van de *taxshift*. Tijdens die periode zal de evolutie op basis van de gemiddelde gezondheidsindex worden toegepast.

2.2 Klassieke rijkstoelage

De klassieke rijkstoelage blijft bestaan. Het betreft een forfaitair bedrag¹² dat jaarlijks wordt aangepast aan de gemiddelde gezondheidsindex. Teneinde rekening te houden met de vergrijzing van de bevolking, wordt deze stabiele inkomst van de sociale zekerheid echter versterkt. Voortaan zal jaarlijks een vergrijzingscoëfficiënt worden vastgelegd na besluit overlegd in de Ministerraad. Deze coëfficiënt zal evenwel slechts worden toegepast indien aan twee cumulatieve voorwaarden is voldaan, nl. wanneer er sprake is van:

⁸ met een minimum van 977.716 duizend EUR. Er zal een jaarlijkse aanpassing gebeuren van dit bedrag aan de gemiddelde gezondheidsindex van het jaar.

⁹ Met een minimum van 481.562 duizend EUR. Er zal een jaarlijkse aanpassing gebeuren van dit bedrag aan de gemiddelde gezondheidsindex van het jaar.

¹⁰ Daartoe zullen de percentages die vooraf genomen worden op de opbrengsten uit de BTW en uit de roerende voorheffing, worden aangepast aan de hand van formules die in de wet zijn ingeschreven.

¹¹ nl. het stijgingspercentage van de sociale bijdragen tussen N-1 en N-2

¹² 363.343 duizend EUR voor het jaar 2017

- een significante verhoging van de effectieve leeftijd van uittreding van de arbeidsmarkt;
- een reële groei van het BBP van minimum 1,5%.

2.3 Evenwichtsdotatie

De evenwichtsdotatie, die het financiële evenwicht van de sociale zekerheid en dus de continuïteit van de betalingen van de sociale prestaties garandeert, zal voortaan per stelsel apart worden bepaald. Zij zal op zodanige wijze worden berekend dat de budgettaire rekeningen van de Globaal beheren geen surplus noch een tekort optekenen. Hierbij dient opgemerkt 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, zonder dat dit aanleiding mag geven tot boni in het stelsel van de zelfstandigen.

Het definitieve bedrag van de evenwichtsdotatie zal jaarlijks worden vastgelegd bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Daarbij zullen een aantal responsabiliseringsfactoren in aanmerking worden genomen teneinde het budgettaire evenwicht van de sociale zekerheid te garanderen. Deze responsabiliseringsfactoren omvatten o.m.:

- de effecten van de maatregelen die genomen zijn in het kader van de strijd tegen de sociale fraude;
- de effecten van de maatregelen betreffende de strijd tegen de mechanismen van oneigenlijk gebruik;
- de bijdrage van de sociale zekerheid in de realisatie van de budgettaire doelstellingen zoals vastgesteld in het Stabiliteitspact;
- de oorzaken van de verhogingen van de volume-effecten;
- het respecteren van de budgettaire neutraliteit van de akkoorden gesloten tussen de sociale partners;
- de opvolging van de maatregelen voorzien door de Regering.

Het bedrag van de evenwichtsdotatie kan niet als onmiddellijk verworven geacht worden. Het zal immers herzien worden tijdens de begrotingscontrole(s) en, indien nodig, aangepast worden.

Het nieuwe dotatiesysteem zal worden toegepast vanaf 2017 tot 2020 en zal worden geëvalueerd ten laatste in september 2020 teneinde een verlenging te beslissen.

3 Invoering van de Commissies Financiën en Begroting

Er wordt voorzien in de oprichting van een Commissie Financiën en Begroting (afgekort "CFB") binnen elk Globaal beheer. De CFBs zullen samengesteld zijn door experten-vertegenwoordigers van de betrokken OISZ en door experten-vertegenwoordigers van de FOD Sociale zekerheid, de FOD Budget en Beheerscontrole en de FOD Financiën. Een vertegenwoordiger van de Inspectie van Financiën zal de CFB eveneens kunnen bijwonen.

De CFBs zullen de volgende opdrachten vervullen:

- opvolgen van de thesauriefinanciering van de takken van het Globaal Beheer en van de instellingen buiten Globaal Beheer, waarvoor bijdragen geïnd worden;
- garanderen van de kalender van de betaling van de sociale uitkeringen;
- opvolgen van de evolutie van de sociale uitkeringen, de bijdragen en de bijdrageverminderingen;
- analyseren van de volume- en de prijseffecten in de evolutie van de sociale uitkeringen, de sociale bijdragen en bijdrageverminderingen;
- opvolgen, zowel op reglementair als op budgettair niveau, van de maatregelen van de Regering aan de hand van een boordtabel.

Om die opdrachten te kunnen uitvoeren, krijgen de CFBs van de betrokken OISZ en FODs de nodige gegevens (gerealiseerde ontvangsten, gerealiseerde uitgaven, gerealiseerde bijdrageverminderingen en evolutie van de effectieven en de gemiddelde bedragen). De oorzaken van de verhogingen van de prijs- en volume-effecten zullen binnen de CFBs worden geanalyseerd. Als een CFB een risico op ontsporing vaststelt, verwittigt ze de regering en vraagt aan het beheerscomité van de betrokken OISZ om verklaringen over de oorzaken van het risico op ontsporing te geven en correctiemaatregelen voor te stellen.

Om de initiële begroting en de begrotingscontroles voor te bereiden, maken de CFBs bovendien een rapport op voor respectievelijk het Beheerscomité van de sociale zekerheid en het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen. Dit rapport wordt bijgevoegd aan het rapport dat beide Comités aan de Regering moeten overmaken.

4 Het advies van het Comité

Het ABC neemt met tevredenheid kennis van het voorstel tot hervorming van de financiering van de sociale zekerheid waardoor o.m. de financiële consequenties van de zesde staatshervorming en de tax shift worden ondervangen.

Immers, sinds de zesde staatshervorming heeft het Comité meermaals aangedrongen op een snelle, definitieve regeling om de budgettaire gevolgen van die staatshervorming voor de sociale zekerheid op een budgettair neutrale wijze op te vangen. In zijn advies 2015/19 formuleerde het Comité overigens een reeks voorstellen voor de concrete uitwerking van dergelijke regeling voor het Globaal Financieel Beheer Zelfstandigen.

Voor wat betreft de tax shift gaf het Comité in zijn advies 2015/20 aan tevreden te zijn met het voorstel om de parafiscale lasten op inkomen uit zelfstandige arbeid te verminderen. Het Comité wees in dit advies echter ook op de grote budgettaire gevolgen van de maatregel en vroeg om een budgettaire compensatiemaatregel om het verlies aan bijdragenontvangsten in het globaal financieel beheer zelfstandigen volledig te neutraliseren.

Het ABC is verheugd dat met de voorgestelde hervorming o.m. wordt tegemoetgekomen aan de vragen en bezorgdheden die het Comité in deze twee dossiers formuleerde. Voor wat betreft de vraag van het Comité om in de sociale zekerheid te voorzien in een definitieve regeling om de budgettaire gevolgen van de staatshervorming te ondervangen, stelt het Comité met grote tevredenheid vast dat de voorstellen uit zijn advies 2015/19 werden gevolgd, met uitzondering van de keuze van de reservebron voor de alternatieve financiering. Niet de bedrijfsvoorheffing maar de opbrengst uit accijnzen op tabak werd uiteindelijk gekozen als reservebron. Het Comité vraagt zich in dit kader echter af of die opbrengsten steeds voldoende toereikend zullen zijn om een eventueel tekort in de BTW en/of de roerende voorheffing te dekken.

Het Comité heeft nog enkele opmerkingen bij de teksten die voor advies werden voorgelegd.

Een eerste opmerking heeft betrekking op de bepalingen in het wetsontwerp die voorzien dat de minimumbedragen en percentages van de voorafname van de alternatieve financiering per KB geactualiseerd kunnen worden als er wijzigingen zijn op het vlak van BTW en roerende voorheffing. Het Comité zou graag zien dat in de tekst een bepaling wordt opgenomen die voorziet dat deze minimumbedragen en percentages ook kunnen worden geactualiseerd in het geval van wijzigingen op het vlak van de bijdragepercentages.

Een tweede opmerking betreft de vergrijzingscoëfficiënt in functie waarvan de rijkstoelage zal worden aangepast (art. 22 § 3), wanneer er sprake is van een significante verhoging van de effectieve leeftijd van uittreding van de arbeidsmarkt én van een reële groei van het BBP van minimum 1,5%. Er is in de teksten op geen enkele wijze gespecificeerd wat er moet begrepen worden onder een "significante verhoging van de effectieve leeftijd van uittrede uit de arbeidsmarkt". Het Comité vraagt zich dan ook af op welke manier deze voorwaarde zal geïmplementeerd en gecontroleerd worden. Bovendien is het volgens het Comité ook niet duidelijk in welke mate de vergrijzingscoëfficiënt een uniforme parameter is voor de twee stelsels. Het Comité is van oordeel dat de teksten op dit punt duidelijker zouden moeten zijn. Het wenst alleszins te benadrukken dat in deze voldoende rekening moet gehouden worden met de specifieke socio-economische kenmerken van de zelfstandigen, in het bijzonder met hun hogere uittredeleeftijd.

Ten derde meent het Comité dat de teksten voor wat betreft de toekenning van de evenwichtsdotatie in het zelfstandigenstelsel, verkeerdelijk verwijzen naar het Fonds voor het Financieel Evenwicht (FEFTI). De evenwichtsdotatie is bedoeld om het financieel evenwicht te realiseren van het globaal financieel beheer zelfstandigen en niet, zoals het wetsontwerp schrijft, van het FEFTI. Het FEFTI is onderdeel van het globaal financieel beheer dat volgens artikel 21 bis KB nr. 38 eveneens tot doel heeft bij te dragen tot het financieel evenwicht van het globaal financieel beheer. Volgens dit artikel wordt het FEFTI echter gefinancierd met inkomsten die "daaraan bij of krachtens een wet worden toegewezen". Dit zijn vandaag middelen afkomstig uit de alternatieve financiering¹³. Volgens de huidige wettelijke bepalingen hoort de evenwichtsdotatie volgens het Comité dus niet thuis in het FEFTI maar moet deze

¹³ Zie ook art. 3 van het KB van 18/11/1996 tot invoering van een globaal financieel beheer, waarin de inkomsten van het globaal financieel beheer zijn opgesomd. Met betrekking tot het FEFTI is er in artikel 3, 3°, enkel sprake van de inkomsten uit alternatieve financiering, bestemd voor het FEFTI.

worden gestort aan het Globaal Financieel Beheer Zelfstandigen. Verschillende artikelen van het wetsontwerp zouden in die zin moeten worden aangepast.

Verder moet in artikel 26 over de oprichting van de Commissie Financiën en Begroting de verwijzing naar artikel 21bis van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 worden vervangen door artikel 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 18 november 1996 strekkende tot invoering van een globaal financieel beheer in het sociaal statuut der zelfstandigen, met toepassing van hoofdstuk I van titel VI van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels. Artikel 21bis van het KB nr. 38 beschrijft immers het Fonds voor het Financieel Evenwicht en niet het Globaal Beheer als onderdeel waarvan de Commissie Financiën en Begroting moet worden opgericht.

Overigens vraagt het Comité dat deze Commissie Financiën en Begroting niet alleen de regering maar ook het Algemeen Beheerscomité zou waarschuwen wanneer het een risico op ontsporing vaststelt.

Tot slot wenst het Comité er in zijn advies nog op te wijzen dat het kennis heeft genomen van het feit dat de vertegenwoordiging van de regering in het Beheerscomité van de Sociale Zekerheid uitdrukkelijk heeft gesteld dat het evenwicht in de sociale zekerheid van de werknemers wordt gegarandeerd via de evenwichtsdotatie. Het Comité gaat ervan uit dat hetzelfde geldt voor het stelsel van de zelfstandigen.

Het Comité brengt een positief advies uit met betrekking tot de teksten die voor advies werden voorgelegd.

Namens het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, op 13 december 2016.:

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secretaris

Jan STEVERLYNCK,
Voorzitter