

Brussel, 13 juni 2017

Advies 2017/11

Uitgebracht op vraag van de minister van Zelfstandigen

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

Voorstel tot invoering van een bijdragekrediet en van bijkomende bijdragedrempels in het kader van de vermindering van voorlopige bijdragen

Sinds 1 januari 2015 is er in het zelfstandigenstelsel een nieuwe berekeningswijze voor de sociale bijdragen van kracht. In de schoot van het Monitoringcomité dat het nieuwe systeem sindsdien opvolgt, werden enkele knelpunten geïdentificeerd waaronder:

- de inkomensdrempels in het kader van de vermindering van voorlopige bijdragen en;
- de behandeling van de inkomstenjaren 2012, 2013 en 2014.

In dit advies buigt het Comité zich over twee voorstellen die hiervoor een oplossing moeten bieden.

Een eerste maatregel betreft de invoering vier bijkomende drempels in het kader van de regelling tot vermindering van voorlopige bijdragen. De maatregel moet de zelfstandigen toelaten om de hoogte van de voorlopige bijdragen beter af te stemmen op hun financiële toestand in het jaar van voorlopige bijdrageberekening.

Een tweede voorstel omvat de invoering van een bijdragekrediet voor zelfstandigen:

- wiens inkomen dat als berekeningsbasis heeft gedient voor de sociale bijdragen van de jaren 2012, 2013 en/of 2014, minstens 50 % hoger was dan de beroepsinkomsten die ontvangen werden in respectievelijk 2012, 2013 en/of 2014, én;
- van wie het bedrag van de definitief verschuldigde bijdragen voor de jaren 2015, 2016 en/of 2017 hoger is dan het bedrag van de voor diezelfde jaren verschuldigde voorlopige bijdragen.

Als gevolg van de voorgestelde maatregel zal deze groep een bijdragekorting genieten die overeenstemt met 50 % van het verschil tussen de voorlopige bijdragen die betaald werden voor de jaren 2015, 2016 en/of 2017 enerzijds, en de definitieve bijdragen die voor diezelfde jaren zijn verschuldigd anderzijds.

Het Comité brengt een positief advies uit over beide voorgestelde maatregelen.

Voor wat betreft de invoering van de bijkomende drempel houdt het Comité daarbij rekening met :

- de vaststelling op basis van de eerste bijdragegegevens dat i) slechts een zeer beperkt aantal zelfstandigen tot dusver gebruik maakte van de mogelijkheid tot een vermindering van de voorlopige bijdragen en dat ii) slechts een minderheid die vermindering onterecht aanvroeg;
- de verwachting dat de toevoeging van de bijkomende bijdragedrempels geen substantiële budgettaire gevolgen zal hebben;
- de overtuiging dat de voorgestelde maatregel tegemoet komt aan de finaliteit van de nieuwe berekeningswijze én aan de wens van heel wat zelfstandigen om de hoogte van hun voorlopige bijdragen beter te kunnen afstemmen op de effectieve omvang van hun beroepsinkomsten.

Het Comité vraagt evenwel om de maatregel (ten vroegste) te laten ingaan vanaf 1 januari 2018 zodat de sociale verzekeringsfondsen voldoende tijd zouden krijgen om de invoering van de bijkomende drempels voor te bereiden.

Voor wat betreft de invoering van een bijdragekrediet meent het Comité dat de maatregel toelaat om het effect van de bijdragehervorming te milderen voor zelfstandigen die hun verschuldigde sociale bijdragen voor de jaren 2015, 2016 en/of 2017 significant zagen toenemen als gevolg van de overgang naar de

nieuwe berekeningswijze. De vooropgestelde voorwaarden inzake inkomensdaling zorgen ervoor dat

- de maatregel is toegespitst op die zelfstandigen die de grootste inkomensvermindering en derhalve de grootste impact hebben ervaren van de bijdragehervorming,*
- de compensatie die voor deze zelfstandigen kan worden voorzien, binnen de beschikbare budgettaire ruimte, veel substantiëler kan zijn dan wanneer men zou opteren voor een lineaire toepassing van dergelijke maatregel*

Het Comité wijst echter op de werklust die de invoering van het bijdragekrediet zal genereren voor het RSVZ en de sociale verzekeringsfondsen, zowel in aanloop van als na de inwerkingtreding van de maatregel. Het acht het aangewezen dat de fondsen zo snel mogelijk worden geïnformeerd over de concrete uitvoeringsmodaliteiten ervan.

Op vraag van de minister van zelfstandigen brengt het Comité advies uit over een wetsontwerp dat de invoering voorziet van :

- een overgangsmaatregel die, onder bepaalde voorwaarden, een bijdragekorting toelaat voor de jaren 2015, 2016 en 2017 enerzijds;
- bijkomende drempels in het kader van de vermindering van voorlopige bijdragen, anderzijds.

Het Comité houdt daarbij rekening met de bijdragegegevens die tot dusver beschikbaar zijn voor het eerste jaar van de nieuwe bijdrageberekening, nl. 2015.

1 Inleiding

Sinds 2015 is een nieuwe berekeningswijze voor de sociale bijdragen van zelfstandigen van kracht. De hervorming kwam er als gevolg van de vaststelling dat de vroegere berekeningswijze een reeks knelpunten vertoonde. De overtuiging leefde dan ook dat de zelfstandigen gebaat zouden zijn bij een aanpassing van de bestaande berekeningsprincipes.

Om ter zake een hervorming voor te bereiden, werd een zogenaamd Monitoringcomité¹ opgericht. Dit comité werkte in 2013 een nieuwe berekeningswijze uit en begeleidde de invoering ervan² in 2015.

Sinds de toepassing ervan wordt het nieuwe systeem van bijdrageberekening nauwlettend opgevolgd door dit Monitoringcomité. Het bestudeert de beschikbare (cijfer)gegevens en informeert zich over de ervaringen van de actoren die actief zijn op het terrein. Het doel van de opvolging bestaat erin om:

- de risico's in kaart te brengen, vnl. budgettair;
- administratieve problemen te verhelpen;
- er zeker van te zijn dat het systeem beantwoordt aan de verwachtingen van de zelfstandigen.

¹ Monitoringcomité voor de Hervorming van de Berekening van de Sociale Bijdragen van de Zelfstandigen

² Eindverslag betreffende de beoordeling van de hervormingspistes van de berekening van sociale bijdragen van de zelfstandigen

Tijdens de bijeenkomsten die sinds de invoering van de bijdragehervorming plaatsvonden, werden in de schoot van het Monitoringcomité verschillende knelpunten geïdentificeerd. Twee van die knelpunten zijn :

- de inkomensdrempels in het kader van de vermindering van voorlopige bijdragen (cf. 3.2);
- de behandeling van de inkomstenjaren 2012, 2013 en 2014 (cf. punt 3.1).

De voorstellen tot de invoering van een bijdragekrediet en van bijkomende bijdragedrempels in het kader van de vermindering van voorlopige bijdragen, moeten een oplossing bieden voor deze knelpunten.

2 De nieuwe berekeningswijze van de sociale bijdragen

2.1 Aanleiding en doel van de hervorming van 2015

Tot in 2015 werden de sociale bijdragen die door de zelfstandigen voor het jaar N verschuldigd waren, berekend op basis van de geïndexeerde beroepsinkomsten van N-3³. Dit systeem had als voordeel dat de verschuldigde sociale bijdragen voorspelbaar, vast en definitief waren (behalve bij begin van activiteit), maar het had tevens verschillende nadelen.

Ten eerste was er op het moment van bijdragebetaling geen rechtstreekse band tussen de financiële draagkracht van de zelfstandige en de verschuldigde sociale bijdragen. Indien bijgevolg om een of andere reden (ziekte, economische crisis, zwangerschap, enz.), de inkomsten van de zelfstandige tijdens een bepaald jaar daalden, bleven de verschuldigde sociale bijdragen voor dat jaar hoog, wat de reeds precaire economische toestand van de zelfstandige nog kon verslechteren.

Bovendien werden bij de berekening van de sociale bijdragen de beroepsinkomsten van sommige jaren tweemaal in aanmerking genomen (bv. de eerste drie jaren van activiteit) en werden de beroepsinkomsten van andere jaren helemaal niet in aanmerking genomen (bv. de jaren die onmiddellijk voorafgingen aan de ingang van het pensioen).

Om de knelpunten te bestuderen en een berekeningswijze te vinden die de aangehaalde problemen oplost, werd op initiatief van de toenmalige minister van Zelfstandigen een Monitoringcomité voor de hervorming van de berekening van de sociale bijdragen van de zelfstandigen opgericht.

Het doel van de werkzaamheden bestond erin om een bijdrageregeling te vinden die:

- de beroepsinkomsten van elk jaar slechts eenmaal in aanmerking neemt, zodat uiteindelijk het percentage aan sociale bijdragen dat door de zelfstandige werd betaald, overeenstemt met alle beroepsinkomsten die hij in de loop van zijn zelfstandige loopbaan heeft ontvangen;

³ behalve bij begin van activiteit

- de zelfstandige toelaat om zijn bijdragen zo goed mogelijk af te stemmen op de evolutie van zijn inkomsten, en dus van zijn financiële draagkracht;
- rekening houdt met de evolutie van het profiel van de zelfstandigen, onder meer de toename van het aantal gemengde loopbanen en korte zelfstandige loopbanen.

De werkzaamheden van het Monitoringcomité hebben geleid tot de uitwerking van het nieuwe berekeningssysteem van de sociale bijdragen, dat in 2015 in werking trad⁴.

2.2 De nieuwe berekeningswijze sinds 2015

2.2.1 Principe

Sinds de invoering van nieuwe berekeningswijze worden de bijdragen voor een bepaald jaar berekend op de inkomsten van het jaar zelf. Tot de inkomsten voor het jaar N definitief bekend zijn⁵, is de zelfstandige in de loop van het jaar N een voorlopige bijdrage verschuldigd die in principe gebaseerd is op de geïndexeerde inkomsten van het jaar N-3 (inkomsten die bekend zijn op 1 januari van het jaar N)⁶.

Onder bepaalde voorwaarden kunnen de zelfstandigen echter kiezen om een hogere of lagere voorlopige bijdrage te betalen (cf. infra). Wanneer de inkomsten voor het jaar N definitief gekend zijn, wordt de voorlopige bijdrage geregulariseerd in functie van reële inkomsten van het jaar N.

2.2.2 De mogelijkheid tot aanpassing van de voorlopige bijdrage

Als de zelfstandige gedurende het jaar N hogere inkomsten ontvangt dan die van N-3, kan hij, binnen de grenzen van de maximumbijdrage, ervoor opteren om direct op deze hogere inkomsten bijdragen te betalen.

Als de zelfstandige gedurende het jaar N lagere inkomsten ontvangt dan die van N-3, kan hij een aanvraag tot vermindering van de voorlopige bijdragen indienen bij zijn sociale verzekeringsfonds, dat het dossier zal onderzoeken en een beslissing zal nemen. In dat geval dient de zelfstandige objectieve elementen voor te leggen die aannemelijk maken dat zijn inkomsten lager zijn dan die van N-3.

Voor elke categorie zelfstandigen bepaalt de wet verschillende inkomstenbedragen (drempels) op grond waarvan de zelfstandige kan vragen om bijdragen te betalen, in geval van aanvraag tot vermindering van voorlopige sociale bijdragen. Voor de zelfstandigen in hoofdberoep stemmen deze bedragen overeen met de minimale bijdragedrempel voor de zelfstandigen in hoofdberoep en met het dubbele van deze minimumdrempel.

⁴ Wet van 22 november 2013 houdende hervorming van de berekening van de sociale bijdragen voor zelfstandigen

⁵ Twee jaar later

⁶ Als deze inkomsten nog niet bekend zijn, baseert het fonds zich op de beroepsinkomsten van het meest recente aanslagjaar vóór N-3. Als het referentiejaar geen volledig jaar is, worden de inkomsten van dat jaar omgezet in jaarlijkse inkomsten. Gedurende de eerste jaren van activiteit (het 1e onvolledig jaar en de eerste 3 volledige jaren), is de zelfstandige een forfaitair voorlopig bedrag verschuldigd.

2.2.3 De regularisatie

Wanneer de reële inkomsten van de zelfstandige met betrekking tot het jaar N definitief bekend zijn, regulariseert het fonds de betaalde voorlopige bijdragen, ofwel door het teveel geïnde terug te betalen, ofwel door een supplement te vorderen.

Wanneer het bijdragejaar niet volledig is worden,

- de ontvangen inkomsten gedurende dat jaar omgezet in jaarlijkse inkomsten;
- de verschuldigde bijdragen berekend naar rato van het aantal kwartalen waarvoor bijdragen zijn verschuldigd.

De zelfstandigen die hun activiteit stopzetten op het ogenblik van hun pensionering kunnen onder bepaalde voorwaarden vragen dat hun bijdragen niet worden geregulariseerd.

2.3 Analyse van de eerste beschikbare gegevens inzake voorlopige bijdragebetaling

2.3.1 Aanvragen tot aanpassing van de voorlopige bijdragen

In 2015 waren er 41.397 aanvragen tot aanpassing van de voorlopige bijdragen: in 16.247 dossiers (39%) betrof het een aanvraag tot vermindering, en in 25.150 dossiers (61%) ging het om een aanvraag tot vermeerdering. In totaal heeft slechts 4% van de zelfstandigen hiermee in 2015 gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot een aanpassing van hun voorlopige bijdragen.

In 2016 steeg (+ 55 %) het aantal zelfstandigen dat een aanpassing van de voorlopige bijdragen vroeg naar 64.221 (een totaal dat overeenstemt met 6,5 % van de zelfstandigen): 25.987 (40 %) dossiers hadden betrekking op een aanvraag tot vermindering en 38.234 (60 %) op een aanvraag tot vermeerdering van de bijdragen (cf. tabel 1).

Verder hebben 23.883 zelfstandigen in 2015 een zogenaamde spontane reserve aangelegd. Dit zijn zelfstandigen die uit eigen beweging meer betalen dan de voorlopige sociale bijdragen die ze op basis van de voorlopige bijdrageberekening (al dan niet aangepast) verschuldigd zijn⁷. In 2016 vond meer dan een verdubbeling van dit aantal plaats : 48.222 zelfstandigen legden toen een spontane reserve aan⁸.

⁷ Die reserves kunnen bij de latere regularisaties ter compensatie aangewend worden wanneer zou blijken dat de zelfstandige te weinig voorlopige bijdragen betaalde.

⁸ Uit een rondvraag van de fondsen bij de zelfstandigen in 2015 bleek dat veel zelfstandigen deze reserve wilden aanwenden in het 4de kwartaal dan wel de terugbetaling ervan vragen. Deze reserves zijn inderdaad op aanvraag terugbetaalbaar in het 4^{de} kwartaal en dit tot 31 december. Als er geen aanvraag tot terugbetaling gebeurt, kan de reserve aangewend worden in geval van latere onbetaalde bijdragen.

Tabel 1. Aanvragen tot aanpassing van de voorlopige bijdragen 2015 & 2016

Reeks	Aanvragen tot vermindering			Aanvragen tot vermeerdering			Spontane reserves			
	Aantal	Bedrag bruto inkomkering voor = 1ste inkomkering van het jaar	Bedrag bruto inkomkering na = Laatste inkomkering voor 31/12/2015	Aantal	Bedrag bruto inkomkering voor = 1ste inkomkering van het jaar	Bedrag bruto inkomkering na = Laatste inkomkering voor 31/12/2015	Bedrag inning op 31/12 van enkel de geraamde reserve	Aantal	Bedrag bruto inkomkering	Inning op 31/12 van enkel de spontane reserve
2015										
A	8.308	19.637.359	8.889.395	19.409	27.845.395	42.540.003	58.058.666	26.014	27.343.735	37.365.342
D	3.090	3.066.015	659.031	3.599	577.078	2.221.163	6.417.158	4.458	1.035.145	2.623.612
E	25	23.035	5.410	103	14.892	76.254	273.049	24	5.765	40.025
H	616	570.287	117.347	643	159.112	607.029	1.798.924	708	198.241	512.720
L	79	99.261	49.880	445	297.718	565.571	1.046.987	725	271.382	619.484
O	45	80.328	33.985	84	33.081	79.839	189.408	51	33.416	45.497
P	2.715	3.592.395	780.171	704	184.630	566.733	1.515.923	2.801	2.008.255	3.208.947
Q	1.108	1.543.259	355.404	33	2.190	4.684	9.978	286	10.361	22.679
Y	224	353.325	86.274	130	90.016	189.942	389.624	320	283.732	376.727
Z	37	79.356	30.643							
Totaal	16.247	29.044.621	11.007.541	25.150	29.204.112	46.851.219	69.699.716	23.883	31.190.033	44.815.033
2016										
A	10.996	25.413.672	11.378.500	30.684	39.614.900	63.072.872	93.259.932	33.967	33.639.812	52.302.158
D	7.574	6.081.303	1.001.473	5.064	734.552	3.021.231	8.721.909	7.662	1.823.392	5.243.240
E	28	9.894	760	8	1.018	4.392	13.652	20	4.947	16.342
H	1.484	833.274	136.660	802	190.025	704.003	2.159.632	981	229.790	777.981
L	197	235.310	102.152	547	356.894	658.767	1.247.626	1.022	348.738	916.259
O	45	92.847	37.490	4	5.137	7.830	10.772	29	17.790	32.308
P	5.351	6.121.121	1.117.732	967	275.463	826.800	2.257.529	3.979	2.664.200	4.297.193
Q	4	329	103	26	1.360	2.342	4.010	269	9.074	23.375
Y	308	337.956	71.789	132	65.674	156.725	353.741	293	175.755	326.512
Z	0	0	0							
Totaal	25.987	39.125.706	13.846.660	38.234	41.245.022	68.454.962	108.028.803	48.222	38.913.497	69.935.367

A = hoofdberoep ; D = bijberoep ; E = Toegelaten activiteit na 65 jaar ; H = MWE - maxistaat ; O = Toegelaten activiteit vóór normale pensioenleeftijd ; P = Pensioen toegekend, +65, onbeperkte bezigheid ; Q = MWE - ministaat ; Y = voortgezette activiteit na de normale pensioenleeftijd ; Z = Gepensioneerde, 65 jaar of meer, minstens 42 loopbaanjarren, onbeperkte beroepsbezigheid als zelfstandige.

2.3.2 Inkohierungen en inningen

In vergelijking met 2014, het laatste jaar van de oude berekeningswijze, lagen de bedragen van de geïnkohierde en de ingevorderde voorlopige bijdragen in 2015 en 2016 een stuk hoger. Ook de invorderingspercentages waren in 2015 en 2016 beter.

Tabel 2. Bedragen van de inkohierungen en invorderingen, 2014-2016

	2014	2015	2016
<i>Inkohierungen</i>	3.764.167.351 EUR	3.930.415.739 EUR	4.076.633.367 EUR
<i>Inning</i>	3.727.726.918 EUR	3.978.755.651 EUR	4.070.504.759 EUR
<i>Invorderingsgraad</i>	99,03%	101,23%	99,85%

Bron : DG Zelfstandigen

2.3.3 Eerste regularisaties : stand van zaken begin mei 2017

Begin mei 2017 waren door de sociale verzekeringsfondsen reeds 538.813 fiscale inkomens (2015) behandeld in het kader van de regularisatie van de voorlopige bijdragen 2015. In 37.541 gevallen diende er geen regularisatie te worden doorgevoerd⁹.

Van de 501.272 regularisatiedossiers, gaven er 177.269 (35%) aanleiding tot een positieve regularisatie. Dit betekent dat de zelfstandige bijkomende sociale bijdragen moet betalen op basis van de definitieve inkomsten voor het jaar N¹⁰. Deze positieve regularisaties betekenen een bijkomend bedrag aan inkohierungen van 323.542.669 EUR¹¹.

Daar tegenover staat dat 168.926 dossiers (34%) aanleiding gaven tot een negatieve regularisatie. In deze gevallen moeten de fondsen het deel van de voorlopige bijdragen die te veel betaald werden in het jaar N, terugbetalen. Deze negatieve regularisaties betekenen een vermindering van het bedrag aan inkohierungen van 214.927.322 EUR.

Tot slot betroffen 155.077 van de behandelde dossiers (31%) een regularisatie zonder financiële impact. In deze gevallen verschilden de inkomens voor het jaar N met die van het jaar N-3 maar leidt dit niet tot een verandering van de verschuldigde bijdrage omdat deze inkomens onder de minimale bijdragedrempel blijven of hoger liggen dan de maximale bijdragegrens. Deze dossiers hebben bijgevolg geen enkele budgettaire impact op het stelsel.

Op basis van de gegevens die tot nu toe beschikbaar zijn, kan men verwachten dat de regularisaties van de inkomsten 2015 zullen leiden tot een verhoging van de inkohierungen. De verhoging bedraagt op dit moment iets meer dan 108 miljoen EUR. Volgens een extrapolatie op

⁹ In deze gevallen kon het doorgestroomde inkomen 2015 niet gebruikt worden voor regularisatie van het bijdragejaar 2015 omdat het ging om overkomst vanaf 2016, aanvraag niet regularisatie pensioen, stopzetting zelfstandige activiteit voor 2015, geschrapte loopbaan.

¹⁰ Dossiers die nog moeten bijbetalen na aanwending van de reserves

¹¹ Dit bedrag omvat de nog te betalen bijdragen na aanwending van de reserves 2015.

basis van het aantal behandelde regularisatiedossiers¹², wordt een totale verhoging van de inkohieringen verwacht van 164 miljoen EUR.

Tableau 3. Overzicht van de regularisaties op 10 mei 2017

	Aantal dossiers	Totaal bedrag
<i>Positieve regularisaties</i>	177.269	323.542.669 EUR
<i>Negatieve regularisaties</i>	168.926	- 214.927.322 EUR
<i>Regularisaties zonder financiële impact</i>	155.077	-
<i>Niet te regulariseren dossiers</i>	37.541	-
<i>Impact op de inkohieringen</i>		108.615.348 EUR

Bron : Vereniging van de Sociale Verzekeringsfondsen

2.3.4 Artikel 11 bis van het KB nr. 38

Begin mei 2017, vormden 2.611 dossiers het voorwerp van de toepassing van artikel 11 bis. Dit betekent dat de zelfstandigen gesanctioneerd¹³ worden omdat zij onterecht een vermindering van de voorlopige bijdragen aanvroegen én niet volledig de voor dat bijdragejaar verschuldigde bijdrage betaalden¹⁴. De definitieve inkomsten verworven tijdens het jaar N waren met andere woorden hoger dan het niveau dat in aanmerking werd genomen voor de berekening voor de verminderde voorlopige bijdragen die door de zelfstandige werd aangevraagd. Het totale bedrag van deze verhogingen artikel 11bis bedraagt op dit moment 508.881 EUR. Van de 2.611 dossiers, hadden 875 dossiers betrekking op zelfstandigen in hoofdberoep.

Tabel 4. Verhogingen in toepassing van artikel 11bis van het KB nr. 38

<i>Aantal dossiers met verhoging art. 11bis</i>	2.611
- <i>Hoofdberoep</i>	875
- <i>Andere dan hoofdberoep</i>	1.736
<i>Bedrag voorlopige opeisbare bijdragen dossiers art. 11bis</i>	9.118.449 EUR
<i>Bedrag verminderde voorlopige bijdragen dossiers art. 11bis</i>	4.328.744 EUR
<i>Bedrag definitieve bijdragen dossiers art. 11bis</i>	6.976.970 EUR

Bron : Vereniging van de Sociale Verzekeringsfondsen

¹² Het aantal van 501.272 stemt overeen met ongeveer 2/3 van alle, voor 2015, te regulariseren dossiers. Op 31/12/2015 telde het RSVZ 1.035.469 verzekeringsplichtige zelfstandigen. Voor ca. 200.000 van hen werden geen bijdragen ontvangen, veelal omdat het inkomen gelijk is aan 0. Voor deze groep dient geen regularisatie te gebeuren.

¹³ De sanctie omvat een verhoging van 3 % van het gedeelte van de voor het bijdragejaar verschuldigde bijdrage dat het bedrag overschrijdt van de bijdrage die hij ten voorlopige titel verschuldigd was voor datzelfde jaar.

¹⁴ Bijvoorbeeld door een spontane reserve aan te wenden.

De sociale verzekeringsfondsen geven aan dat van de 2.611 dossiers onder toepassing van artikel 11bis, slechts een minderheid vermeerderingen van grote omvang betroffen.

De fondsen geven verder ook aan dat de dossiers waarin de grootste verhogingen werden toegekend, dossiers zijn waarin de zelfstandige bij de raming in 2015 onvoldoende rekening hield met uitzonderlijke inkomensbestanddelen zoals een stopzettingsmeerwaarde of inkomsten verworven in het buitenland (die soms wel en soms niet meetellen in de definitieve bijdrageberekening).

2.3.5 Belangrijkste vaststellingen en analyse

Op basis van de reeds beschikbare cijfers, komt het Comité tot de volgende vaststellingen :

- de meerderheid van de zelfstandigen blijft in het nieuwe systeem voorlopige bijdragen betalen op basis van hun inkomen in N-3;
- slechts een minderheid van de dossiers (ca. 40 %) waarin een aanpassing van voorlopige bijdragen gevraagd wordt, betreft een aanvraag tot vermindering;
- slechts een beperkt aantal van de zelfstandigen die een vermindering van voorlopige bijdragen hebben bekomen, zijn het voorwerp van de toepassing van artikel 11bis. De mogelijkheden tot vermindering van bijdragen wordt dus slechts in een kleine minderheid van de gevallen onterecht aangewend (2 611 op 16 247 dossiers of 16%).
- globaal genomen heeft de mogelijkheid tot aanpassing van de voorlopige bijdragen nog niet geleid tot een vermindering van de inkohieringen, noch een aanzienlijk effect gehad op de inningen.

Een eerste analyse van de dossiers leert dat de verhogingen in het kader van artikel 11bis in veel gevallen vermeden zouden kunnen worden als de zelfstandige beter geïnformeerd zou zijn. Het gaat met name om situaties waarin een persoon:

- overgaat naar een vennootschap, met een vermindering van inkomsten, maar die een belangrijke meerwaarde realiseert die niet uit de berekeningsbasis van de bijdragen kan gehaald worden, aangezien de voorwaarden¹⁵ niet vervuld zijn;
- inkomsten in het buitenland verwerft waarvoor hij moet bijdragen aan de Belgische sociale zekerheid;
- met pensioen gaat of overschakelt van hoofd- naar bijberoep en ten onrechte meent dat zijn bijdragen gaan verminderen;
- zijn zelfstandige activiteit niet gedurende het volledige jaar heeft uitgeoefend en van wie de bijdragen dus berekend worden op basis van geproratiseerde inkomsten

¹⁵ Uitsluitend in twee gevallen wordt er geen rekening gehouden met de stopzettingsmeerwaarden in de berekeningsgrondslag van de bijdragen:

- Indien de persoon ten laatste op 31 december van het jaar dat volgt op de realisatie van de meerwaarde, daadwerkelijk een rustpensioen geniet (met of zonder stopzetting van de zelfstandige activiteit);
- Indien de persoon ten laatste op 31 december van het jaar dat volgt op de realisatie van de meerwaarde, daadwerkelijk niet meer onderworpen is aan het sociaal statuut der zelfstandigen.

3 Voorgestelde maatregelen

3.1 Voorstel tot invoering van bijkomende drempels

3.1.1 Aanleiding

Het drempelsysteem werd hoofdzakelijk om budgettaire redenen ingevoerd. Het laat ook toe om problemen op individueel niveau te vermijden voor de zelfstandigen die hun inkomsten zouden onderschatten.

Uit de opvolging van de nieuwe berekeningswijze door het Monitoringcomité blijkt dat een zekere versoepeling van de drempels voor voorlopige bijdragebetaling wenselijk is, teneinde de voorlopige bijdragen beter af te stemmen op de financiële toestand van de zelfstandige gedurende het jaar N.

3.1.2 Beschrijving van het voorstel

Om aan het bovenstaande tegemoet te komen, voegt het wetsontwerp dat voor advies aan het Comité wordt voorgelegd, vier nieuwe drempels toe in het kader van de regeling van de vermindering van de voorlopige bijdragen. In de praktijk zal de zelfstandige in hoofdberoep, als hij de nodige bewijzen aanbrengt, ervoor kunnen kiezen om voorlopige bijdragen te betalen die gelijk zijn aan diegene die verschuldigd zijn op basis van de volgende inkomstdrempels:

- 3.666,15 EUR; (13.296,25 EUR)
- 4.619,06 EUR;
- 5.819,65 EUR;
- 7.332,30 EUR; (26.592,49 EUR)
- 10.369,44 EUR;
- 14.664,60 EUR.

De bijkomende drempels zullen tevens gelden voor de andere categorieën bijdrageplichtigen.

3.1.3 Budgettaire impact van het voorstel

Het actuaariaat van de DG zelfstandigen verwacht dat het voorstel tot invoering van bijkomende bijdragedrempels geen budgettaire impact zal hebben op middellange termijn.

Eenzijds gaat het Actuaariaat ervan uit dat de toevoeging van de bijkomende bijdragedrempels zal leiden tot een toename van het aantal zelfstandigen dat gebruik maakt van de mogelijkheid tot vermindering van de voorlopige bijdragen met 20%. Anderzijds verwacht het dat de voorlopige bijdragen voortaan zullen kunnen berekend worden op een drempel die nauwer aansluit bij de werkelijke inkomsten van de zelfstandigen waardoor de omvang van de vermindering beperkter zal zijn. Het Actuaariaat gaat ervan uit dat het gemiddelde bedrag van de verminderde sociale bijdragen zal afnemen met 10% per jaar.

Bovendien zal de voorgestelde maatregel volgens het Actuarieat ook een impact hebben op het aantal toegekende vrijstellingen van bijdragen. Het actuariaat gaat ervan uit dat dit aantal jaarlijks met 1.000 dossiers vermindert.

Tabel 5. Impact van bijkomende bijdragedrempel op de aanvragen tot vermindering van voorlopige bijdragen en tot het bekomen van een vrijstelling van bijdragen

	Huidige situatie			Situatie na invoering van de bijkomende drempels		
	Aantal	Impact per eenheid	Impact op inkoheringen	Aantal	Impact per eenheid	Impact op inkoheringen
<i>Vermindering voorlopige bijdragen</i>	25.987	- 3.891,03	- 101.116.186	31.184	- 3.501,93	- 109.205.481
<i>Aantal vrijstellingen minder</i>	10.000	2.800	28.000.000	11.000	2.800	30.800.000
<i>Totale impact</i>			- 73.116.186			-78.405.481

Bron : Actuarieat DG Zelfstandigen

Ervan uitgaande dat de maatregel geen effect heeft op het inningspercentage, zal hij de eerste twee jaar leiden tot een jaarlijkse vermindering van het bedrag van de inningen met 5.289.295 EUR¹⁶. In de veronderstelling dat de verminderingen gerechtvaardigd waren en dus bevestigd worden op het moment van regularisatie, zal de impact vanaf het derde jaar nihil zijn.

Tabel 6. Budgettaire impact op middellange termijn

	2018	2019	2020 en nadien
<i>Bedrag van de inningen</i>	-5.289.295	-5.289.295	-5.289.295
<i>Impact bij de eindafrekening</i>	0	0	5.289.295
<i>Total</i>	-5.289.295	-5.289.295	0

Bron : Actuarieat DG Zelfstandigen

De budgettaire impact die zo wordt voorgesteld moet niettemin worden gerelativeerd want het is waarschijnlijk dat de toevoeging van bijkomende drempels zal leiden tot een verbetering van het inningspercentage.

3.2 Invoering van een bijdragekrediet voor de jaren 2015, 2016 et 2017

3.2.1 Context

Als gevolg van de hervorming van de sociale bijdragen zijn de inkomstenjaren 2012, 2013 en 2014 nooit in aanmerking genomen voor de berekening van sociale de bijdragen. Dit leidt tot een aparte situatie voor zelfstandigen wiens inkomen :

¹⁶ Of 78.405.481 EUR - 73.116.186 EUR

- in 2012, 2013 en/of 2014 veel lager lag dan in 2009, 2010, en/of 2011 én,
- na deze eerdere inkomensdaling opnieuw een stuk hoger lag in 2015, 2016 en/of 2017.

Tijdens de minder gunstige inkomstenjaren 2012, 2013 en/of 2014 betaalden deze zelfstandigen bijdragen berekend op basis van hun hogere inkomsten van drie jaar eerder (2009-2012). In de oude berekeningswijze wist de zelfstandige echter dat deze minder gunstige inkomstenjaren in 2015, 2016 en/of 2017 aanleiding zouden geven tot een lagere bijdragebetaling, ook al zou hun inkomen op het moment van bijdragebetaling terug gestegen zijn. De invoering van de nieuwe berekeningswijze, waarbij de bijdragen op het jaar zelf worden berekend, heeft deze situatie echter gewijzigd. Als gevolg van de hervorming hebben enkel de zelfstandigen die in 2015, 2016 en/of 2017 een inkomen hadden vergelijkbaar met dat van 2012, 2013 en/of 2014, het niveau van bijdragen betaald dat zij hadden kunnen verwachten op basis van de oude berekeningswijze. Zelfstandigen van wie het inkomen in 2015, 2016 en/of 2017 steeg ten opzichte van 2012, 2013 en/of 2014, betaalden in de periode 2015-2017 hogere bijdragen dan dat zij bij een verderzetting van de oude berekeningswijze hadden kunnen verwachten en verplicht zouden zijn geweest.

Het wetsontwerp dat voor advies aan het Comité wordt voorgelegd, voorziet een mechanisme dat dit negatieve effect van de bijdragehervorming voor deze specifieke groep zelfstandigen moet milderen.

3.2.2 Beschrijving van het voorstel

De voorgestelde correctiemaatregel voorziet in een bijdragekorting voor de jaren 2015, 2016 en/of 2017 voor zelfstandigen voor wie de overgang naar het nieuwe berekeningssysteem van de sociale bijdrage een aanzienlijke impact heeft gehad. Om in aanmerking te komen voor het bijdragekrediet moeten de volgende voorwaarden vervuld zijn:

- de zelfstandige is zonder onderbreking onderworpen geweest aan het sociaal statuut der zelfstandigen voor de periode gaande van respectievelijk het eerste kwartaal 2009, 2010 of 2011 tot het bijdragenjaar 2015, 2016 of 2017;
- de zelfstandige heeft gedurende diezelfde periode onafgebroken tot dezelfde bijdragecategorie behoord;
- de beroepsinkomsten die als berekeningsbasis gediend hebben voor de sociale bijdragen van de jaren 2012, 2013 en/of 2014 (d.w.z. de geïndexeerde beroepsinkomsten van de jaren 2009, 2010 en/of 2011) waren minstens 50 % hoger dan de beroepsinkomsten die ontvangen werden in respectievelijk 2012, 2013 en/of 2014;
- het bedrag van de definitief verschuldigde bijdragen voor de jaren 2015, 2016 en/of 2017 is hoger dan het bedrag van de voor diezelfde jaren verschuldigde voorlopige bijdragen.

Indien de zelfstandige aan deze voorwaarden voldoet, zal hem een bijdragekorting kunnen toegekend worden. Deze korting zal 50 % van het verschil bedragen tussen de voorlopige bijdragen die betaald werden voor de jaren 2015, 2016 en/of 2017 enerzijds, en de definitieve bijdragen die voor diezelfde jaren zijn verschuldigd anderzijds. Dat impliceert dat de

belanghebbende bij de regularisatie ofwel maar de helft zal betalen van het bijdragesupplement dat hij zonder deze maatregel zou verschuldigd zijn, ofwel dat hij de volledige regularisatie zal betalen en naderhand de helft zal terugbetaald krijgen. De toekenning van het bijdragekrediet zal geen enkel effect hebben op de opbouw van sociale rechten.

3.2.3 Financiële weerslag van het voorstel

Het actuaariaat van de DG Zelfstandigen heeft het verlies aan bijdrageontvangsten als gevolg van dit bijdragekrediet voor de jaren 2015, 2016 2017 geraamd op ca. 18 miljoen EUR per jaar. De ramingen vertrekken van de volgende hypothesen:

- 28.636 zelfstandigen beantwoorden aan de voorwaarden om de maatregel te genieten¹⁷;
- het inkomen van het jaar 2015 is 20 % hoger dan het inkomen van het jaar 2012.

Op het niveau van de inkohieringen werden m.b.t. tot de kostprijs van de maatregel de volgende ramingen verkregen:

Tabel 7. Financiële weerslag (in EUR) van het voorstel van bijdragekorting voor de jaren 2015, 2016 en 2017, zelfstandigen in hoofdberoep en meewerkende echtgenoten

	<i>Bedrag van de inkohieringen</i>
2017 (regularisatie 2015)	-18.237.554
2018 (regularisatie 2016)	-18.585.891
2019 (regularisatie 2017)	-18.922.296

Bron : Actuaariaat van de DG Zelfstandigen

4 Advies van het Comité

Het Comité brengt een gunstig advies uit met betrekking tot het wetsontwerp dat invoering voorziet van :

- een overgangsmaatregel die, onder bepaalde voorwaarden, een bijdragekorting toelaat voor de jaren 2015, 2016 en 2017 enerzijds;
- bijkomende drempels in het kader van de vermindering van voorlopige bijdragen, anderzijds.

4.1 Invoering van bijkomende drempels

Voor zijn advies inzake de invoering van bijkomende drempels in het kader van de vermindering van voorlopige bijdragen, heeft het Comité rekening gehouden met de volgende elementen :

- i. Een analyse van de eerste cijfers met betrekking tot de voorlopige bijdragebetaling en regularisaties leert dat slechts een zeer beperkt aantal zelfstandigen in 2015 gebruik

¹⁷ Zij worden voor de berekening verdeeld per inkomstenschijf, zoals al de zelfstandigen in hoofdberoep voor hetzelfde bijdragejaar

maakte van de mogelijkheid tot een vermindering van de voorlopige bijdragen. Dit was het geval in 16.247 van de naar schatting 835.000 dossiers. Dit stemt overeen met nog geen 2% van de zelfstandigen. Het is evenwel mogelijk dat dit aandeel in de toekomst zal toenemen wanneer de zelfstandigen meer vertrouwd worden met de nieuwe berekeningswijze en met de mogelijkheid tot aanpassing van de voorlopige bijdragen die erin vervat is.

- ii. Op basis van de eerste regularisatiegegevens blijkt dat maar een beperkt deel van de zelfstandigen de vermindering van de voorlopige bijdragen in 2015 onterecht aanvroeg. Tot nu toe werd slechts in 2.611 van de 16.247 dossiers (16%) een sanctie toegepast op basis van artikel 11bis van het KB nr. 38. In de verminderingsdossiers met de grootste discrepantie tussen het verwachte en het effectieve inkomen, worden de verschillen niet verklaard door fouten in de beoordeling van de inkomsten van de activiteit, maar door het zich voordoen van uitzonderlijke inkomsten (stopzettingsmeerwaarde die niet vrijgesteld is van bijdrage) of door de toepassing van een specifieke fiscale regelgeving (het in aanmerking nemen van inkomsten van een activiteit die in het buitenland wordt uitgeoefend).
- iii. De verwachting is dat de toevoeging van de bijkomende bijdragedrempels geen substantiële budgettaire gevolgen zal hebben.
- iv. Het Comité meent dat de voorgestelde maatregel tegemoet komt aan de finaliteit van de nieuwe berekeningswijze én aan de wens van heel wat zelfstandigen om de hoogte van hun voorlopige bijdragen beter te kunnen afstemmen op de effectieve omvang van hun beroepsinkomsten. Dat de zelfstandige in het bijdragenjaar zelf voorlopige bijdragen betaalt die zo goed mogelijk aansluiten bij zijn inkomsten van dat jaar, is ook voor de budgettaire stabiliteit binnen het zelfstandigenstelsel van groot belang.

Voor wat betreft de inwerkingtreding van de maatregel, wijst het Comité erop dat de sociale verzekeringsfondsen voldoende tijd moeten krijgen om de invoering van de bijkomende drempels administratief en informatica-technisch voor te bereiden. Het stelt dan ook voor om te maatregel (ten vroegste) te laten ingaan vanaf 1 januari 2018.

4.2 Invoering van een bijdragekrediet

Voor wat betreft de invoering van een bijdragekrediet voor een specifieke groep zelfstandigen, meent het Comité dat de maatregel toelaat om het effect van de bijdragehervorming te milderen voor zelfstandigen die hun verschuldigde sociale bijdragen voor de jaren 2015, 2016 en/of 2017 significant zagen toenemen als gevolg van de overgang naar de nieuwe berekeningswijze.

De maatregel is selectief in die zin dat als voorwaarde wordt gesteld dat (i) men, om in aanmerking te komen voor het bijdragekrediet, tussen 2009-2011 en 2012-2014 moet geconfronteerd zijn geweest met een inkomensdaling van ten minste 33%¹⁸ en dat (ii) slechts 50% van de extra bijdragekost wordt gecompenseerd. Anderzijds zorgen deze voorwaarden ervoor dat de maatregel is toegespitst op die zelfstandigen die de grootste

¹⁸ 50%-regel

inkomensvermindering en derhalve de grootste impact hebben ervaren van de bijdragehervorming. Dit beoogt immers zelfstandigen die niet alleen in financiële moeilijkheden waren in 2012, 2013 en/of 2014 maar die voor een of meer van die jaren sociale lasten hebben moeten dragen overeenstemmend met 33% of meer van hun inkomsten van het jaar, hetzij anderhalve keer het normale percentage van 22% dat toen van toepassing was. Het Comité is van mening dat het gerechtvaardigd is dat minstens in die ernstige gevallen, de afschaffing van het effect van automatische correctie dat in de oude regeling bestond, gecompenseerd wordt door de voorgestelde correctiemaatregel.

Het zorgt er eveneens voor dat de compensatie die voor deze zelfstandigen kan worden voorzien, binnen de beschikbare budgettaire ruimte, veel substantiëler kan zijn dan wanneer men zou opteren voor een lineaire toepassing van dergelijke maatregel.

Het Comité wijst ook op de werklast die de invoering van het bijdragekrediet zal genereren voor het RSVZ en de sociale verzekeringsfondsen, zowel in aanloop van als na de inwerkingtreding van de maatregel. Door het RSVZ zal gedurende een tijdspanne van 3 jaar aan de fondsen periodiek een overzicht moeten worden overgemaakt van de zelfstandigen die in aanmerking komen voor het bijdragekrediet. De fondsen zullen dan instaan voor de effectieve berekening en toekenning ervan. Omdat de implementering van de maatregel een belangrijke aanpassing vergt van de business applicaties, is het volgens het Comité aangewezen dat de fondsen zo snel mogelijk worden geïnformeerd over de concrete uitvoeringsmodaliteiten.

Namens het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, op 13 juni 2017:



Veerle DE MAESSCHALCK,
Secretaris



Jan STEVERLYNCK,
Voorzitter

