

Brussel, 28 september 2017

### Advies 2017/14

#### Uitgebracht op vraag van de minister van Zelfstandigen

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

### Financiering van de sociale zekerheid : terugverdieneffecten van de tax shift en invulling van de notie 'effectieve uittredeleeftijd'

Op vraag van de minister van zelfstandigen brengt het Comité voor wat betreft het zelfstandigenstelsel advies uit over :

- een rekenoefening inzake de terugverdieneffecten van de eerder doorgevoerde tax shift, uitgevoerd door het Federaal Planbureau;
- een mogelijke invulling van de notie "effectieve uittredeleeftijd", die in de nieuwe financieringswijze van de sociale zekerheid van belang is voor de eventuele aanpassing van de Rijkstoelage.

Voor wat betreft de terugverdieneffecten van de tax shift heeft het Comité geen opmerkingen bij de ramingen die werden uitgevoerd door het Federaal Planbureau. Het kan zich dan ook vinden in de conclusies die de instelling op basis hiervan formuleert in zijn rapport, nl. dat er voor het zelfstandigenstelsel geen terugverdieneffecten te verwachten zijn.

Met betrekking tot de invulling van de notie uittredeleeftijd is het Comité van oordeel dat de notie niet moet verwijzen naar de leeftijd waarop een individu zijn rustpensioen opneemt, maar naar de leeftijd waarop de betrokkene niet meer beschikbaar is voor de arbeidsmarkt. Dit betekent volgens het Comité dat bij de inschatting van de werkelijke uittredeleeftijd rekening moet worden gehouden met de gelijkgestelde perioden onmiddellijk voorafgaand aan het moment van pensioenopname. Omdat de bestaande indicatoren op dit punt ontoereikend zijn, heeft het Comité de mogelijkheden verkend om een indicator te construeren die wel aan deze voorwaarde voldoet. Deze verkenning leert dat de aanmaak van dergelijke indicator mogelijk is op basis van administratieve pensioengegevens die beschikbaar zijn bij het RSVZ. Voor wat betreft de stijging van de effectieve uittredeleeftijd als een van de voorwaarden voor een aanpassing van de Rijkstoelage, is het Comité van oordeel dat - hoewel de notie 'effectieve leeftijd van uittreding van de arbeidsmarkt' weliswaar zal moeten verwijzen naar de gemiddelde uittredeleeftijd van werknemers én zelfstandigen samen - een verdere verhoging van deze leeftijd in het zelfstandigenstelsel een ambitieuze doelstelling is.

Op vraag van de minister van zelfstandigen brengt het Comité voor wat betreft het zelfstandigenstelsel advies uit over :

- een rekenoefening inzake de terugverdieneffecten van de eerder doorgevoerde tax shift ;
- een mogelijke invulling van de notie "effectieve uittredeleeftijd".

## 1 Context

In april 2017 werd een wet<sup>1</sup> van kracht die de financiering van de sociale zekerheid hervormt. De hervorming is bedoeld om de budgettaire gevolgen van de zesde staatshervorming en de eerder doorgevoerde tax shift te ondervangen. Met deze hervorming wilde men terzelfdertijd:

- 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.

Naar aanleiding van deze hervorming, heeft de minister van zelfstandigen het ABC gevraagd om een advies uit te brengen over<sup>2</sup>:

- een rapport van het Federaal Planbureau waarin de terugverdieneffecten van de tax shift in het zelfstandigenstelsel worden berekend;
- de invulling van de notie "effectieve uittredeleeftijd", waarvan sprake is in het kader van de toepassing van de vergrijzingcoëfficiënt bij de bepaling van de omvang van de klassieke rijksstoelage.

## 2 De terugverdieneffecten van de tax shift in het zelfstandigenstelsel

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 (de zogenaamde tax shift). Voor de zelfstandigen voorzag de regering in dit kader in een verlaging van het sociale bijdragepercentage naar 20,5% in 2018<sup>3</sup>.

### 2.1 Ramingen door het Federaal Planbureau

In het rapport<sup>4</sup> "*Netto-terugverdieneffecten voor de sociale zekerheid van de zelfstandigenregeling van de bijdragevermindering voor zelfstandigen*" raamt het Federaal Planbureau de netto terugverdieneffecten voor de sociale zekerheid van deze bijdragevermindering voor de jaren 2016 tot 2020. Het Planbureau concludeert daarin dat er op korte en middellange termijn geen noemenswaardig terugverdieneffect te verwachten valt.

Voor wat betreft de *macro-economische effecten* van de bijdragenvermindering stelt het Planbureau dat de maatregel niet zal leiden tot een significante stijging van de zelfstandige activiteit omdat:

---

<sup>1</sup> Wet van 18 april houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid

<sup>2</sup> Schriftelijke adviesvraag van 2 februari 2017. Voor wat betreft het werknemersstelsel werd door de minister van Sociale Zaken een vergelijkbare vraag gesteld aan de Nationale Arbeidsraad.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Te raadplegen op de website van het [Federaal Planbureau](#).

- veranderingen in parafiscale druk weinig impact hebben op het bruto-inkomen van de zelfstandigen. Het valt niet uit te sluiten dat de maatregel bijdraagt tot de aantrekkelijkheid van het zelfstandigenstatuut, maar het Planbureau verwacht niet dat de maatregel hierdoor op korte en middellange termijn zal leiden tot een significante stijging van de zelfstandige activiteit;
- de bijdragevermindering misschien wel kan leiden tot een stijging van het beschikbaar inkomen van de zelfstandigen, en derhalve - via de groei van de particuliere consumptie - tot economische groei maar dit zal voornamelijk een positief effect zal hebben op de evolutie van de loontrekkende tewerkstelling.

Voor wat betreft de *effecten op de publieke financiën*, stelt het Planbureau dat de bijdragenvermindering aan de inkomstzijde hoogstens zal leiden een lichte toename van de fiscale inkomsten maar zeker een verlies aan inkomsten voor de sociale zekerheid betekent. Wat dit laatste betreft, leidt de bijdragevermindering immers niet tot een toename van de zelfstandige activiteit en dus ook niet van de bijdragen die hierop worden betaald, noch tot een vermindering van de uitgaven<sup>5</sup>. De instelling concludeert dat er dus ook op het vlak van de publieke financiën geen terugverdieneffecten te verwachten zijn.

## 2.2 *Advies van het Comité*

Het Comité heeft geen opmerkingen bij de ramingen die werden uitgevoerd door het Federaal Planbureau. Het kan zich dan ook vinden in de conclusies die de instelling op basis hiervan formuleert in zijn rapport.

## 3 Een meer duurzame financiering van de sociale zekerheid

### 3.1 *Evolutie van de Rijkstoelage in functie van de vergrijzing*

In de nieuwe financieringswijze van de sociale zekerheid blijft de klassieke rijkstoelage bestaan. Het betreft een forfaitair bedrag dat jaarlijks wordt aangepast aan de gemiddelde gezondheidsindex. Men heeft de rijkstoelage echter een meer duurzaam karakter willen geven door de evolutie van de vergrijzing in rekening te brengen bij de berekening ervan. Dit zal gebeuren aan de hand van een zogenaamde vergrijzingscoëfficiënt<sup>6</sup>, die zal worden toegepast indien aan twee cumulatieve voorwaarden is voldaan, nl. wanneer er sprake is van:

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

Opdat er sprake zou zijn van een significante verhoging van de uittredeleeftijd moet volgens de memorie van toelichting minstens een verhoging met 6 maanden per jaar worden opgetekend.

<sup>5</sup> In tegenstelling tot de werknemersregeling waar een daling van de werkloosheidsuitgaven kan verwacht worden.

<sup>6</sup> De omvang van de vergrijzingscoëfficiënt zal door de Koning worden vastgelegd na besluit overlegd in de Ministerraad

De memorie van toelichting geeft echter niet aan hoe men de notie 'uittredeleeftijd' concreet moet opvatten. Aangezien de vergrijzingscoëfficiënt dezelfde zal zijn voor het zelfstandigenstelsel en het stelsel van de werknemers<sup>7</sup>, zal de notie 'effectieve leeftijd van uittreding van de arbeidsmarkt' evenwel moeten verwijzen naar de gemiddelde uittredeleeftijd van werknemers én zelfstandigen samen.

### 3.2 Invulling van de notie uittredeleeftijd voor zelfstandige activiteit

#### 3.2.1 Bestaande indicatoren

Zowel de OESO<sup>8</sup> als Eurostat<sup>9</sup> beschikken over indicatoren om de gemiddelde leeftijd van uittrede uit de arbeidsmarkt en de evolutie ervan, op systematische wijze internationaal in kaart te brengen. Beide instellingen maken voor de aanmaak van deze indicatoren gebruik van enquêtegegevens, voor Europa m.n. de Europese Arbeidskrachtentelling (EAK).

In eigen land kan men in verschillende publicaties van het Federaal Planbureau gegevens terugvinden over het moment waarop (men verwacht dat) individuen de arbeidsmarkt verlaten. Er is daarbij echter geen sprake van de systematische monitoring van het gegeven aan de hand van indicatoren. Dergelijke monitoring gebeurt wel door het Steunpunt Werk en Sociale Economie op basis van gegevens van de Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming (KSZ) en dit zowel voor België als voor de verschillende Gewesten afzonderlijk.

Los van bepaalde methodologische bemerkingen die bij de bestaande indicatoren zouden kunnen gemaakt worden, geldt voor elk van de genoemde indicatoren dat zij abstractie maken van het onderscheid tussen werknemers, zelfstandigen en ambtenaren. Dit vormt een beperking in het licht van de aanname dat zelfstandigen doorgaans langer beroepsactief blijven (cf. infra).

#### 3.2.2 Berekening van de uittredeleeftijd door het Federaal Planbureau

In het kader van de werkzaamheden over de effectieve uittredeleeftijd in de CRB/NAR heeft het Federaal Planbureau op vraag van deze instellingen gegevens aangeleverd over de gemiddelde uittredeleeftijd naar stelsel. Daaruit blijkt dat de uittredeleeftijd bij zelfstandigen hoger ligt dan bij werknemers en ambtenaren.

**Tabel 1. Gemiddelde uittredeleeftijd (tussen 50 en 65 jaar), 2013 - 2016**

	2013	2014	2015	2016	2016-2013
Loontrekkende tewerkstelling	59,2	59,4	59,6	59,7	0,5
Statutaire tewerkstelling	59,1	59,3	59,4	59,7	0,6
Zelfstandige tewerkstelling	62,2	62,5	62,5	62,5	0,3
Totale tewerkstelling	59,7	60,0	60,1	60,2	0,5

Bron : Federaal Planbureau, mei 2017

<sup>7</sup> art. 22, §3 van de nieuwe financieringswet

<sup>8</sup> Average effective age of retirement

<sup>9</sup> Average exit age from the labour force (beschikbaar t.e.m. 2010) ; duration of working life

Een tekortkoming van deze benadering is dat voor de berekening die betrekking heeft op de zelfstandigen een leeftijdsgrens wordt gehanteerd. Zelfstandigen die boven die leeftijdsgrens nog actief zijn, worden niet meegenomen. Bovendien baseert het Planbureau zich niet op de administratieve gegevens die bij het RSVZ beschikbaar zijn.

### 3.2.3 Berekening van de uittredeleeftijd op basis van administratieve gegevens RSVZ

Het Comité heeft de mogelijkheden verkend om een dergelijke indicator te construeren op basis van administratieve pensioengegevens, afkomstig van het RSVZ.

In een eerste beweging heeft het Comité daartoe informatie verzameld met betrekking tot de leeftijdsverdeling van personen die hun pensioen opnamen in respectievelijk, 2014, 2015 en 2016 (cf. tabel 2).

Uit deze gegevens blijkt dat het merendeel (meer dan 2/3) van de zelfstandigen hun pensioen opneemt op het moment dat zij de wettelijke pensioenleeftijd bereiken.

**Tabel 2. Aantal zelfstandigen dat voor de eerste keer een pensioen opneemt naar leeftijd van pensioenopname, 2014 - 2016<sup>10</sup>**

Leeftijd	2014		2015		2016	
	<i>aantal</i>	%	<i>aantal</i>	%	<i>aantal</i>	%
60	3.087	12,50%	3.305	11,95%	2.458	9,94%
61	1.316	5,33%	1.214	4,39%	1.343	5,43%
62	1.229	4,98%	1.824	6,59%	2.002	8,09%
63	1.125	4,56%	1.199	4,33%	1061	4,29%
64	849	3,44%	921	3,33%	950	3,84%
65	15.564	63,02%	17.219	62,25%	15.783	63,80%
65+	1.527	6,18%	1.981	7,16%	1.143	4,62%
<b>Totaal</b>	<b>24.697</b>	<b>100%</b>	<b>27.663</b>	<b>100%</b>	<b>24.740</b>	<b>100%</b>

Bron: Dienst Pensioenen, RSVZ

In een tweede beweging werden de gelijkgestelde periodes aan het einde van de loopbaan in kaart gebracht. Hieruit blijkt dat 1,96% van de gerechtigden op een rustpensioen ingegaan in 2014, 2015 en 2016, zich onmiddellijk voorafgaand aan de opname van dit pensioen, in een periode van gelijkstelling bevindt<sup>11</sup>. De gemiddelde duur van deze gelijkstelling bedraagt 37 kwartalen<sup>12</sup>.

Ervan uitgaande dat gemiddelde leeftijd waarop een zelfstandige in 2016 zijn pensioen opnam, 64,6 jaar is, bedraagt de effectieve uittredeleeftijd van een zelfstandige (dus rekening houdend

<sup>10</sup> Cijfers november 2016. Voor 2016 zijn de cijfers met andere woorden een onderschatting van de totaal aantal pensioenen dat in de jaar werd opgenomen.

<sup>11</sup> Gegevens gegenereerd met behulp van de RSVZ-applicatie MOUSSEION.

<sup>12</sup> Er dient hierbij opgemerkt dat een klein aantal personen een zeer lange gelijkgestelde periode heeft gehad, wat de gemiddelde duur beduidend doet stijgen.

met periodes van gelijkstelling onmiddellijk voorafgaand aan het pensioen) gemiddeld 64,42 jaar<sup>13</sup>.

### 3.3 Advies van het Comité

Het Comité is van oordeel dat de notie 'effectieve uittredeleeftijd' niet moet verwijzen naar de leeftijd waarop een individu zijn rustpensioen opneemt, maar naar de leeftijd waarop de betrokkene niet meer beschikbaar is voor de arbeidsmarkt. Dit betekent dat bij de berekening van de effectieve uittredeleeftijd, rekening moet worden gehouden met de omvang van de gelijkgestelde periodes die onmiddellijk voorafgaan aan de opname van het rustpensioen.

Een eerste verkenning van de beschikbare data, leert dat de aanmaak van een indicator die de evolutie van de uittredeleeftijd in kaart brengt, rekening houdend met periodes van gelijkstelling, voor de zelfstandigen alvast mogelijk is op basis van administratieve pensioengegevens die beschikbaar zijn bij het RSVZ.

Voor wat betreft de stijging van de effectieve uittredeleeftijd als voorwaarde voor de toepassing van de vergrijzingscoëfficiënt bij de toekenning van de Rijkstoelage, stelt het Comité vast dat de effectieve uittredeleeftijd in het zelfstandigenstelsel met 64,4 jaar reeds hoog is en de wettelijke pensioenleeftijd van 65 jaar benadert. Het wijst er verder op dat heel wat zelfstandigen ook na de wettelijke pensioenleeftijd<sup>14</sup> nog als zelfstandige actief zijn, maar dat deze zelfstandigen en in het bijzonder de gepensioneerden met een onbepaalde toegelaten activiteit als uitgetreden worden beschouwd. Dit in aanmerking genomen, merkt het Comité op dat - hoewel de notie 'effectieve leeftijd van uitreding van de arbeidsmarkt' weliswaar zal moeten verwijzen naar de gemiddelde uittredeleeftijd van werknemers én zelfstandigen samen - een verdere verhoging van de effectieve uittredeleeftijd in het zelfstandigenstelsel een zeer ambitieuze doelstelling is.

Namens het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, op 28 september 2017:

**Veerle DE MAESSCHALCK,**  
Secretaris

**Jan STEVERLYNCK,**  
Voorzitter

<sup>13</sup> Berekening van het Actuarieel van de DG Zelfstandigen, gebaseerd op volgende formule  $64,60 * (1 - 1,96\%) + (64,60 - 37,05/4) * 1,96\% = 64,42$ .

<sup>14</sup> In 2016 betrof ongeveer 10% van de aangeslotenen in het zelfstandigenstelsel, zelfstandigen die nog actief waren na pensioen.