

**Advies 2022/13**

**Uitgebracht op eigen initiatief**

Artikel 111 van de wet van 30 december 1992 houdende sociale en diverse bepalingen

## **Alternatieve financiering 2023**

Samenvatting .....	2
1 Context .....	2
2 Alternatieve financiering 2023.....	4
2.1 Inwerkingtreding definitieve regeling.....	4
2.2 Monitoringcomité van september 2022.....	4
2.3 Alternatieve scenario's.....	5
Scenario 1.....	6
Scenario 2 en 2bis .....	7
Scenario 3.....	8
Aanvullende berekening .....	8
Bijlage .....	10

## Samenvatting

Het ABC brengt een advies uit waarin het :

- aantoon dat de bedragen van de alternatieve financiering 2023 die zijn opgenomen in het rapport van het Monitoringcomité van september 2022 ontoereikend zijn voor het Globaal Financieel Beheer Zelfstandigen omdat er i) geen rekening wordt gehouden met de reële kost van de taxshift (enkel met de initieel geraamde kost) en omdat ii) de minimumbedragen niet werden herzien om rekening te houden met de taxshift en de mini-taxshift.
- verschillende alternatieve berekeningsscenario's voorstelt.

Het Comité is voorstander van het scenario waarin bij de berekening van de alternatieve financiering 2023 wordt rekening gehouden met :

- de werkelijke kost van de eerste taxshift ;
- de kost van de tweede taxshift (mini-taxshift) ;
- een herziening van de wettelijke minima, met i) evoluties in het indexcijfer en ii) de reële geraamde kosten van beide taxshifts.

In vergelijking met de bedragen opgenomen in het verslag van het Monitoringcomité ligt in dit scenario zowel het bedrag van de ontvangsten uit BTW als dat uit roerende voorheffing hoger (respectievelijk + 115.536 duizend EUR en + 139.890 duizend EUR).

## 1 Context

Bij de hervorming van de financiering van de sociale zekerheid<sup>1</sup> in 2017 werd voor de berekening van de alternatieve financiering<sup>2</sup> een tijdelijke regeling voorzien voor de periode 2017-2020<sup>3</sup>. In deze periode bestond de alternatieve financiering uit twee componenten nl. een basisbedrag en een bijkomend forfaitair bedrag.

Het basisbedrag<sup>4</sup> moest in deze periode jaarlijks overeenstemmen met:

- 3,33% van de BTW-opbrengsten, met een minimum van 977.716 duizend EUR<sup>5</sup> ;
- 10,12% van de opbrengst uit roerende voorheffing, met een minimum van 481.562 duizend EUR<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Voor meer toelichting zie ABC-rapporten begroting en het ABC-advies 2021/15 'Alternatieve financiering 2022 en financiering geneeskundige verzorging 2022 – 2023' van 20 juli 2021

<sup>2</sup> Het gaat om de alternatieve financiering bestemd voor de globale beheren zelf. De alternatieve financiering (deel van de BTW-ontvangsten) die de globale beheren ontvangen voor de financiering van de gezondheidszorgen (§1 quater) wordt hier buiten beschouwing gelaten.

<sup>3</sup> Ook voor het mechanisme van de evenwichtsdotatie en voor de beperkte financiële tussenkomsten voor de financiering van de geneeskundige verzorging trad in 2017 nog niet meteen een definitieve regeling in werking (cf. advies ABC 2021/15).

<sup>4</sup> Art. 9 en 10 van de Wet houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid van 18 april 2017

<sup>5</sup> Er gebeurt een jaarlijkse aanpassing van dit bedrag aan de gemiddelde gezondheidsindex van het jaar.

<sup>6</sup> Er gebeurt een jaarlijkse aanpassing van dit bedrag aan de gemiddelde gezondheidsindex van het jaar.

Het bijkomende bedrag<sup>7</sup>, bedoeld om de budgettaire impact van de taxshift<sup>8</sup> te ondervangen<sup>9</sup>, werd voor het zelfstandigenstelsel vastgelegd op:

- 275,9 miljoen EUR voor 2017<sup>10</sup> ;
- 377,9 miljoen EUR voor 2018, 2019 en 2020<sup>11</sup> .

Volgens de wet moest vanaf 2021 een definitieve regeling in werking treden waarbij het bijkomende bedrag zou opgenomen worden in het basisbedrag. Die integratie werd echter uitgesteld omwille van de negatieve budgettaire impact van de coronacrisis op de fiscale ontvangsten<sup>12</sup>. Voor 2021 en 2022 werd er daarom gewerkt met wettelijk ingeschreven (forfaitaire) bedragen<sup>13</sup>. Op die manier bleven de globale beheren verzekerd van voldoende alternatieve financiering, ongeacht de evolutie van de ontvangsten uit BTW en roerende voorheffing tijdens deze respectievelijke jaren. De bedragen werden overigens zo berekend dat ook de werkelijke kostprijs van de taxshift<sup>14</sup> ermee werd gedekt.

**Tabel 1. Bedragen van de alternatieve financiering Globaal Financieel Beheer Zelfstandigen in duizend EUR naar bron, 2021 en 2022**

	2021	2022
BTW-	1.459.169	1.506.829
Roerende voorheffing	693.952	702.682
<b>Totaal</b>	<b>2.153.121</b>	<b>2.209.511</b>

---

<sup>7</sup> Art. 12 van de Wet houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid van 18 april 2017

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Voor de periode 2017-2020 moet het bijkomend forfaitair bedrag uit de alternatieve financiering dienen ter compensatie van i) het inkomstenverlies als gevolg van de vermindering van de percentages van de sociale bijdragen, ii) de gefaseerde gelijkschakeling van de minimumpensioenen van de zelfstandigen aan die van de loontrekkenden en van iii) de bijkomende uitgaven voor een aantal verbeteringen van het statuut waartoe in het kader van de taxshift werd beslist

<sup>10</sup> Waarvan 173,8 miljoen EUR uit BTW en 102,1 miljoen EUR uit roerende voorheffing.

<sup>11</sup> Waarvan 238,1 miljoen EUR uit BTW en 139,8 miljoen EUR uit roerende voorheffing.

<sup>12</sup> Voor de integratie moeten de percentages die vooraf genomen worden op de opbrengsten uit de BTW en de roerende voorheffing, worden aangepast aan de hand van formules die in de wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid (art 13 § 1) zijn ingeschreven. Men is er echter vanuit gegaan dat de fiscale opbrengsten van 2020 te sterk geïmpacteerd werden door de coronacrisis en dus geen adequate basis vormden om deze operatie uit te voeren.

<sup>13</sup> Zie ook ABC-advies 2020/20 'Ontwerp van Programmawet' van 3 november 2020 en advies 2021/15 'Alternatieve financiering 2022 en financiering geneeskundige verzorging 2022 – 2023' van 20 juli 2021

<sup>14</sup> Het gaat om de nettokosten zoals die werden ingeschat door de twee globale beheren. Voor het zelfstandigenstelsel werd rekening gehouden met de conclusies van de ABC-werkgroep 'begroting' van 10 maart 2020. Uit analyses bleek dat de werkelijke kost 119.076 duizend EUR hoger lag dan de initieel geraamde kost.

## 2 Alternatieve financiering 2023

### 2.1 Inwerkingtreding definitieve regeling

Vanaf 2023<sup>15</sup> zou in principe de definitieve regeling inzake alternatieve financiering van kracht kunnen worden. Hiertoe zouden de percentages die vooraf genomen worden op de opbrengsten uit de BTW en de roerende voorheffing moeten worden aangepast aan de hand van formules die in de wet<sup>16</sup> zijn ingeschreven. Er kan in dit verband worden opgemerkt dat de wet geen formules voorziet om de minimumbedragen aan te passen<sup>17,18</sup> in functie van de werkelijke kost van de eerste taxshift (2015) en van de mini-taxshift van 2022.

### 2.2 Monitoringcomité van september 2022

Omwille van de afwezigheid van een beslissing om de definitieve regeling in 2023 in werking te laten treden, werden in het verslag van het Monitoringcomité van september 2022 voor 2023 bedragen aan alternatieve financiering opgenomen die berekend werden, conform de huidige wettelijke bepalingen. Dat wil zeggen dat :

1. de bedragen van i) de taxshift (2015)<sup>19</sup> én ii) de mini-taxshift (2022)<sup>20</sup> zoals die destijds werden berekend door de regering, werden geïntegreerd in de initiële percentages van de alternatieve financiering (cf. supra)<sup>21</sup>, en
2. dat deze nieuwe percentages (4,22% en 14,26%) vervolgens werden toegepast op de voor 2023 geraamde fiscale ontvangsten uit respectievelijk BTW en roerende voorheffing.

---

<sup>15</sup> Advies 2021/15 'Alternatieve financiering 2022 en financiering geneeskundige verzorging 2022 – 2023'

<sup>16</sup> Wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid (art 13 § 1)

<sup>17</sup> Zie ABC-advies 2021/15 'Alternatieve financiering 2022 en financiering geneeskundige verzorging 2022 – 2023'

<sup>18</sup> Het ABC wees in het verleden al op het belang van die bedragen omdat ze de globale beheren een minimumfinanciering garanderen wanneer de inkomsten uit BTW of roerende voorheffing (te) laag zijn. Sinds de invoering van de wet van 18 april 2017, en abstractie makend van de jaren 2021 en 2022 werd steeds het minimumbedrag aan roerende voorheffing toegekend aan het globaal financieel beheer van de zelfstandigen omdat de inkomsten uit deze financieringsbron telkens te laag bleken om het wettelijk vastgelegde percentage te kunnen toekennen.

<sup>19</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>20</sup> Bij het begrotingsconclaf van oktober 2021 werd er besloten om een taxshift van 300 miljoen euro door te voeren op jaarbasis met het oog op de versterking van de jobcreatie, de verhoging van de koopkracht voor de lage en middelhoge lonen en het verminderen van de promotieval. In dat kader werd een enveloppe van 6,8 miljoen EUR uitgetrokken voor het stelsel van de zelfstandigen.

<sup>21</sup> De berekening vertrekt van de reële fiscale ontvangsten van 2020. De concrete berekeningswijze is terug te vinden in de bijlage van dit advies.

Voor de minima werden in het verslag van het Monitoringcomité de wettelijke bedragen opgenomen, die dus geen rekening houden met de kost van de taxshift (en dus ook niet met de werkelijke kost ervan), noch met de kost van de mini-taxshift<sup>22</sup>.

**Tabel 2. Bedragen van de alternatieve financiering Globale Beheren voor 2023 in duizend EUR zoals opgenomen in het verslag van het Monitoringcomité van september 2022**

	Werknemersstelsel		Zelfstandigenstelsel	
	Op basis van %	minima	Op basis van %	minima
<b>BTW-ontvangsten</b>	8.512.222	4.881.733	1.674.016	1.213.210
<b>Roerende voorheffing</b>	3.642.626	2.404.435	672.977	597.552
<b>Totaal</b>	<b>12.154.848</b>	<b>7.286.168</b>	<b>2.346.993</b>	<b>1.810.762</b>

Bron: Verslag Monitoringcomité van 22 september 2022

De gevolgde werkwijze heeft echter twee tekortkomingen:

- bij de berekening van de vooropgestelde bedragen werd rekening gehouden met de kosten van de taxshift en de mini-taxshift zoals die initieel door de federale regering werden geraamd. Voor wat betreft de taxshift bleek in het verleden echter dat in het zelfstandigenstelsel de werkelijke kost de initieel geraamde kost overschrijdt (119 miljoen EUR). Bij de berekening van de forfaitaire bedragen aan alternatieve financiering voor de jaren 2021 en 2022 werd met die bijkomende kost rekening gehouden. Dit is echter niet gebeurd bij de berekening van het bedrag voor 2023.
- de voorgestelde minima zijn de in de wet ingeschreven minimumbedragen (aangepast aan de evolutie van de gezondheidsindex). Dit betekent dat ze op geen enkele manier rekening houden met de geraamde budgettaire impact van beide taxshifts.

Het ABC acht het daarom aangewezen om de alternatieve financiering voor 2023 te berekenen volgens een alternatief scenario.

### 2.3 Alternatieve scenario's

Er zijn verschillende alternatieve scenario's mogelijk om de alternatieve financiering voor 2023 te bepalen. Tabel 3 geeft hiervan een overzicht (uitgangspunt, parameters en resultaat).

<sup>22</sup> Zie ook voetnoot 14

Tabel 3. Overzicht van de verschillende scenario's voor de berekening van de alternatieve financiering 2023 in het Globaal Financieel Beheer Zelfstandigen (bedragen in duizend EUR)

	Vertrekpunt				Parameters			Resultaat	Verschil bedragen Monitoringcomité		
	Werkelijke fiscale ontvangsten '20	Geraamde fiscale ontvangsten '23	Aangepaste minima – geraamde kost taxshift	Aangepaste minima – reële kost taxshift	Taxshift geraamd	Taxshift werkelijk	Mini taxshift geraamd	BTW	Roerende voorheffing	BTW	Roerende voorheffing
<b>MOCO</b>	x				x		x	1.674.016	672.977	-	-
<b>Scenario 1</b>	x		x		x		x	1.674.016	766.107	-	+ 93.130
<b>Scenario 2</b>	x				x		'22	1.674.016	702.682	-	+29.705
<b>Scenario 2bis</b>	x				x		'23	1.674.016	752.148	-	+ 79.170
<b>Scenario 3</b>	x			x		x	x	1.789.552	812.867	+115.536	+139.890
<b>Controle</b>		x		x		x	x	1.704.196	812.867	+30.180	+139.890

Bron : Dienst Financiën RSVZ

## Scenario 1

Een eerste scenario betreft:

1. een herziening van de wettelijke minima (tabel 4) rekening houdend met i) evoluties in het indexcijfer en ii) de initieel geraamde kosten van beide taxshifts. Dit scenario houdt geen rekening met de werkelijke kost van de eerste taxshift.

Tabel 4. Herziening van de wettelijke minima alternatieve financiering 2023 in duizend EUR

	BTW	Roerende voorheffing
Minima 2020	1.019.543	502.163
Geraamde kost taxshift 2020	+ 238.100	+ 139.800
Bijkomende kost taxshift 2020	0	0
Index 2021, 2022 en 2023	* 1,19	* 1,19
Minima 2023 met geactualiseerde taxshift	= 1.496.538	= 763.907
Geraamde kost mini taxshift 2022	+ 4.600	+ 2.200
<b>Minima 2023</b>	<b>1.501.138</b>	<b>766.107</b>

Bron : Dienst Financiën RSVZ

2. vervolgens een vergelijking van de bedragen opgenomen in het verslag van het Monitoringcomité (zie supra) met deze nieuwe minima.

In dit scenario zou (zie ook tabel 3):

- het bedrag van de financiering uit BTW onveranderd blijven<sup>23</sup> (d.w.z. 1.674.016 duizend EUR);
- het bedrag van de financiering uit roerende voorheffing moeten opgetrokken worden tot het herziene minimum, d.w.z. 766.107 duizend EUR (+ 93.130 duizend EUR).

## Scenario 2 en 2bis

In een tweede scenario neemt men:

- het bedrag van de financiering uit BTW over uit het verslag van het monitoringcomité (1.674.016 duizend EUR). Er dient in herinnering te worden gebracht dat dit bedrag geen rekening houdt met de werkelijke kost van de eerste taxshift (cf. punt 2.2).
- het forfaitaire bedrag van de financiering uit roerende voorheffing 2022 (702.682 duizend EUR).

Dit is het scenario dat de FOD Sociale Zekerheid naar voor schuift omdat er vastgesteld werd dat het bedrag voor 2023 uit roerende voorheffing (zoals opgenomen in het verslag van het Monitoringcomité) lager lag dan het forfaitaire bedrag voor 2022. Deze werkwijze heeft het nadeel dat voor de roerende voorheffing rekening wordt gehouden met de kost van de mini-taxshift voor 2022 en niet met die voor 2023 (tabel 4). Indien deze optie gehanteerd wordt dan zou het bedrag voor 2023 niet alleen de wettelijk bepaalde kost voor de mini-taxshift 2023 moeten opnemen maar dient ook het forfaitaire bedrag 2022 geïndexeerd te worden, om het in cijfers 2023 uit te drukken (scenario 2bis).

**Tabel 5. Verrekening van de kost van de mini-taxshift voor 2023 in het forfaitaire bedrag van de alternatieve financiering uit roerende voorheffing 2022 in duizend EUR**

Financiering uit roerende voorheffing 2022	702.682
Geraamde kost mini-taxshift 2022	- 1.600
Gezondheidsindex 2023 toegepast op roerende voorheffing 2022 zonder kost taxshift	* 1,0697
Geraamde kost mini taxshift 2023	+ 2.200
<b>Financiering uit roerende voorheffing 2023</b>	<b>752.148</b>

Bron : Dienst Financiën RSVZ

In vergelijking met de bedragen opgenomen in het verslag van het Monitoringcomité, zou in scenario 2bis (zie ook tabel 3):

- het bedrag van de financiering uit BTW onveranderd blijven (d.w.z. 1.674.016 duizend EUR);
- het bedrag van de financiering uit roerende voorheffing (d.w.z. 752.148 duizend EUR) hoger liggen (+ 79.170 duizend EUR).

---

<sup>23</sup> Het bedrag dat in het verslag van het Monitoringcomité is opgenomen is hoger dan het herberekende minimum.

### Scenario 3

In een derde en laatste scenario wordt op dezelfde manier tewerk gegaan als in de vorige scenario's namelijk dat de huidige wettelijke bepalingen het vertrekpunt voor de berekening van de bedragen zijn. De percentages worden berekend op basis van de reële fiscale ontvangsten van 2020. Bovendien wordt er in dit scenario rekening gehouden met:

- de werkelijke kost van de eerste taxshift ;
- de kost van de tweede taxshift (mini-taxshift) ;
- een herziening van de wettelijke minima, met i) evoluties in het indexcijfer en ii) de reële geraamde kosten van beide taxshifts.

In vergelijking met de bedragen opgenomen in het verslag van het Monitoringcomité ligt in dit scenario zowel het bedrag van de ontvangsten uit BTW (1.789.552 duizend EUR) als dat uit roerende voorheffing (812.867 duizend EUR) hoger (respectievelijk + 115.536 duizend EUR en + 139.890 duizend EUR).

### Aanvullende berekening

Om de verschillende hierboven ontwikkelde scenario's te beoordelen, werd een aanvullende berekening gemaakt van de alternatieve financiering voor 2023. Deze berekening vertrekt van de idee dat de wettelijke bepalingen die van kracht waren van 2017 tot 2020, blijven gelden voor de volgende jaren en dat bijgevolg de toewijzingspercentages van de belastingontvangsten niet worden aangepast.

In deze aanvullende oefening worden :

1. eerst de wettelijke percentages (3,33% voor de BTW en 10,12% voor de roerende voorheffing) op de fiscale ontvangsten 2023 toegepast zoals die in september 2022 werden geraamd.
2. daarna de volgende bedragen toegevoegd:
  - de reële kost van de eerste taxshift geactualiseerd in prijzen 2023 en
  - de kost voor 2023 van de tweede taxshift (mini taxshift).
3. de bekomen bedragen vergeleken met de minimumbedragen, berekend volgens de methode uit scenario 3.

In vergelijking met de bedragen opgenomen in het verslag van het Monitoringcomité ligt zowel het bedrag van de ontvangsten uit BTW (1.704.196 duizend EUR) als dat van de ontvangsten uit roerende voorheffing (812.867 duizend EUR) in deze oefening hoger (respectievelijk + 30.181 duizend EUR en + 139.889 duizend EUR).

Gezien de resultaten van deze louter informatieve berekening blijkt dat scenario's 1 en 2 (2 en 2bis) duidelijk onvoldoende zijn voor het Globaal Financieel Beheer Zelfstandigen en dat scenario 3 het meest realistische is.



Namens het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, op 13 oktober 2022:

**Veerle DE MAESSCHALCK,**  
**Secretaris**

**Jan STEVERLYNCK,**  
**Voorzitter**

## Bijlage – tabellen uit het verslag van het Monitoringscomité van september 2022

**Tabel 6. Initiële percentages zoals bepaald in de wet van 18.04.2017**

	Percentage (a)	Opbrengsten Realisaties (2020) (b)	Alt. fin. (a) x (b)	Minimumbedragen
<b>BTW</b>				
Werknemers	13,41%	27.173.984	3.644.031	4.102.453
Zelfstandigen	3,33%	27.173.984	904.894	1.019.543
<b>Roerende voorheffing</b>				
Werknemers	40,73%	3.414.073	1.390.552	2.020.611
Zelfstandigen	10,12%	3.414.073	345.504	502.163

**Tabel 7. Integratie van de bedragen taxshift zoals berekend in 2016 door de regering**

	Initiële percentage (a)	Bijkomende alt. fin. (taxshift) (b)	Opbrengsten Realisaties 2020 (c)	Percentage Bijkomende alt. fin. (b) / (c) = (d)	Percentage integratie taxshift (a)+(d)
<b>BTW</b>					
Werknemers	13,41%	1.907.200	27.173.984	7,02%	20,43%
Zelfstandigen	3,33%	238.100	27.173.984	0,88%	4,21%
<b>Roerende voorheffing</b>					
Werknemers	40,73%	1.120.100	3.414.073	32,81%	73,54%
Zelfstandigen	10,12%	139.800	3.414.073	4,09%	14,21%

**Tabel 8. Integratie van de bedragen mini-taxshift zoals berekend door de regering**

	Percentage integratie taxshift (a)	Kost mini-taxshift <sup>24</sup> (b)	Opbrengsten 2022 Ramingen van sep 2022 (c)	Percentage Mini-taxshift (b) / (c) = (d)	Percentage integratie mini-taxshift (a)+(d)
<b>BTW</b>					
Werknemers	20,43%	373.201	36.449.655	1,02%	21,45%
Zelfstandigen	4,21%	4.600	36.449.655	0,01%	4,22%
<b>Roerende voorheffing</b>					
Werknemers	73,54%	179.766	4.933.715	3,64%	77,18%
Zelfstandigen	14,21%	2.200	4.933.715	0,04%	14,26%

**Tabel 9. Bedragen van de alternatieve financiering op basis van aangepaste percentages**

	Percentage Integratie taxshift en minitaxshift (a)	Opbrengsten 2023 Ramingen van sep 2022 (b)	Alt. Fin. (a) x (b)	Minimumbedragen
<b>BTW</b>				
Werknemers	21,45%	39.679.656	8.512.222	4.881.733
Zelfstandigen	4,22%	39.679.656	1.674.016	1.213.210
<b>Roerende voorheffing</b>				
Werknemers	77,18%	4.719.532	3.642.626	2.404.435
Zelfstandigen	14,26%	4.719.532	672.977	597.552

<sup>24</sup> Voor het werknemersstelsel gaat het meer bepaald om de som van :

- Kost IPA 111 miljoen à 4/3 : 101.012 duizend EUR van de BTW en 47.535 duizend EUR van de roerende voorheffing
- Mini taxshift (compensatie Bijzondere Bijdrage Sociale Zekerheid) : 131.376 duizend EUR van de BTW en 61.824 duizend EUR van de roerende voorheffing
- Advies van de sociale partners (doc Beheerscomité van de Sociale Zekerheid/2022/D400) : 140.813 duizend EUR van de BTW en 70.407 duizend EUR van de roerende voorheffing