

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2013-2014

23 OCTOBRE 2013

**Projet de loi portant réforme du calcul
des cotisations sociales pour les
travailleurs indépendants***Procédure d'évocation***RAPPORT**FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES SOCIALES
PAR
MME LIJNEN**I. INTRODUCTION**

Le projet de loi qui fait l'objet du présent rapport et qui relève de la procédure bicamérale facultative a été

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2013-2014

23 OKTOBER 2013

**Wetsontwerp houdende hervorming van
de berekening van de sociale bijdragen
voor zelfstandigen***Evocatieprocedure***VERSLAG**NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE SOCIALE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW LIJNEN**I. INLEIDING**

Dit optioneel bicameraal wetsontwerp werd in de Kamer van volksvertegenwoordigers oorspronkelijk

Composition de la commission / Samenstelling van de commissie :

Présidente / Voorzitster : Elke Sleurs.**Membres / Leden :**

N-VA	Louis Ide, Lies Jans, Lieve Maes, Elke Sleurs.
PS	Paul Magnette, Fatiha Saïdi, Fabienne Winckel.
MR	Jacques Brotchi, Dominique Tilmans.
CD&V	Dirk Claes, Cindy Franssen.
sp.a	Leona Detiège, Dalila Douifi.
Open Vld	Nele Lijnen.
Vlaams Belang	Yves Buysse.
Écolo	Cécile Thibaut.
cdH	André du Bus de Warnaffe.

Suppléants / Plaatsvervangers :

Frank Boogaerts, Inge Faes, Danny Pieters, Helga Stevens, Karl Vanlouwe.
Hassan Bouseffa, Philippe Mahoux, Olga Zrihen.
François Bellot, Christine Defraigne, Gérard Deprez.
Wouter Beke, Sabine de Bethune, Els Van Hoof.
Bert Anciaux, Fatma Pehlivan, Fauzaya Talhaoui.
Jean-Jacques De Gucht, Guido De Padt.
Bart Laeremans, Anke Van dermeersch.
Marcel Cheron, Zakia Khattabi.
Francis Delpérée, Bertin Mampaka Mankamba.

*Voir :***Documents du Sénat :****5-2285 - 2013/2014 :**

N° 1 : Projet évoqué par le Sénat.

*Zie :***Stukken van de Senaat :****5-2285 - 2013/2014 :**

Nr. 1 : Ontwerp geëvoceerd door de Senaat.

déposé initialement à la Chambre des représentants par le gouvernement (doc. Chambre, n° 53-2938/1).

Il a été adopté par la Chambre des représentants le 10 octobre 2013, par 134 voix et 1 abstention. Le projet de loi a été transmis au Sénat le 11 octobre 2013, qui l'a évoqué le même jour.

La commission des Affaires sociales a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 23 octobre 2013, en présence de Mme Sabine Laruelle, ministre des Classes moyennes, des PME, des Indépendants et de l'Agriculture.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF

Mme Sabine Laruelle, ministre des Classes moyennes, des PME, des Indépendants et de l'Agriculture, commente le projet de loi, qui vise à réformer le calcul des cotisations sociales des travailleurs indépendants, en vue de recréer un lien systématique entre les cotisations et la réalité économique de chaque indépendant.

Le nouveau système de calcul des cotisations prévoit qu'à partir de 2015, les cotisations dues pour une année déterminée seront calculées sur les revenus professionnels de cette même année, et non plus, comme c'est le cas actuellement, sur les revenus déclarés trois ans plus tôt.

Tout revenu professionnel est soumis au paiement de cotisations sociales. Le système actuel de cotisations, mis en œuvre en 1967, prévoit qu'il s'agit d'un pourcentage des revenus déclarés trois ans plus tôt.

Ce système simple a très bien fonctionné pour les années au cours desquelles les revenus étaient systématiquement en croissance et les carrières très linéaires.

Or, les carrières sont désormais plus diversifiées (carrières mixtes, activités entrecoupées, ...) et les revenus plus instables. Avec les crises économiques, les défauts du système actuel sont encore plus visibles :

— le décalage de trois ans ne permet pas d'avoir un lien entre la situation économique de l'indépendant et les cotisations réclamées;

— les demandes de dispense ont augmenté de 50 % en cinq ans;

— les revenus des trois premières années sont pris en compte deux fois; ceux des trois dernières années jamais.

Un rapport de la Fondation Roi Baudouin de février 2012 sur la pauvreté chez les travailleurs indépendants

ingediend als een wetsontwerp van de regering (stuk Kamer, nr. 53-2938/1).

Het werd op 10 oktober 2013 aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers, met 134 stemmen bij 1 onthouding. Het wetsontwerp werd op 11 oktober 2013 overgezonden aan de Senaat en diezelfde dag geëvoceerd.

De commissie voor de Sociale Aangelegenheden heeft dit wetsontwerp besproken tijdens haar vergadering van 23 oktober 2013, in aanwezigheid van mevrouw Sabine Laruelle, minister van Middenstand, KMO's, Zelfstandigen en Landbouw.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING

Mevrouw Sabine Laruelle, minister van Middenstand, KMO's, Zelfstandigen en Landbouw, geeft de volgende toelichting bij het wetsontwerp, dat beoogt de berekening van de sociale bijdragen van de zelfstandigen te hervormen, om opnieuw een systematische band tot stand te brengen tussen de bijdragen en de economische realiteit van elke zelfstandige.

Het nieuwe systeem van bijdrageberekening voorziet dat vanaf 2015 de bijdragen van een bepaald jaar berekend worden op de beroepsinkomsten van datzelfde jaar, en niet meer, zoals nu, op de inkomsten van drie jaar eerder.

Alle beroepsinkomsten zijn onderworpen aan bijdragen. Het huidige systeem van bijdragen, ingevoerd in 1967, voorziet dat het gaat om een percentage van de inkomsten van drie jaar eerder.

Dit eenvoudige systeem heeft goed gewerkt voor de jaren waar de inkomsten systematisch in stijgende lijn waren en waar men kon vaststellen dat de loopbanen zeer lineair waren.

De loopbanen zijn inmiddels meer gediversifieerd geworden (gemengde loopbanen, onderbroken activiteiten, ...) en de inkomsten zijn onstabiel. Met de economische crisissen zijn de gebreken van het huidige systeem nog duidelijker aan de oppervlakte gekomen :

— de kloof van drie jaar maakt een band tussen de economische situatie van de zelfstandige en de gevorderde bijdragen onmogelijk;

— de vrijstellingsaanvragen zijn met 50 % gestegen in vijf jaar;

— de inkomsten van de drie eerste jaren worden twee keer in aanmerking genomen, die van de laatste drie nooit.

Een verslag van de Koning Boudewijnstichting van februari 2012 over de armoede bij zelfstandigen toont

met en évidence les impacts négatifs du système actuel de cotisations sociales. Une enquête nationale menée en 2012 par les caisses d'assurances sociales auprès de leurs affiliés montre que 80 % des indépendants sont favorables à une réforme du système.

Le nouveau système de calcul des cotisations est le résultat des travaux menés durant toute l'année 2012 et début 2013 par un Comité de monitoring. Ce Comité était constitué des organisations d'indépendants, des caisses d'assurances sociales, des administrations, des professionnels du chiffre (comptables et fiscalistes) et de membres du cabinet de la ministre.

Le système proposé par le Comité et mis en œuvre dans le projet de loi prévoit qu'à partir de 2015, les cotisations dues pour une année seront désormais calculées sur les revenus professionnels de la même année. Dans ce nouveau système, le travailleur indépendant adapte le niveau de ses cotisations à l'évolution de sa situation économique.

Il a le choix de payer trimestriellement :

— soit le montant proposé par sa caisse d'assurances sociales (basé sur les revenus de N-3 indexés);

— soit un montant supérieur s'il estime que ses revenus de l'année sont supérieurs;

— soit, après accord de sa caisse d'assurances sociales, un montant inférieur s'il estime qu'il connaît une baisse de revenus.

Dès que la caisse d'assurances sociales a connaissance des revenus de l'année considérés comme établis par l'administration fiscale, elle fixe le montant des cotisations sociales finalement dues pour cette année et fait part à l'indépendant de son décompte (régularisation) : le cas échéant, elle lui réclame le trop peu payé ou, à l'inverse, lui annonce le remboursement du trop payé.

Ce système s'applique tout au long de la carrière de l'indépendant, sous réserve d'une exception prévue en faveur des indépendants qui cessent leur activité au moment du départ à la retraite et qui peuvent, sous certaines conditions et dans le cadre d'une mesure transitoire, clôturer immédiatement leur dossier de cotisations sociales au moment de la cessation d'activité.

Le projet prévoit la mise en œuvre de ces principes ainsi qu'une série d'adaptations, notamment en matière d'application des majorations ou en matière de dispenses de cotisations.

aan dat het huidige systeem van sociale bijdragen een negatieve impact heeft. Een nationale enquête die in 2012 werd gehouden door de sociale verzekeringsfondsen bij hun leden toont aan dat 80 % van de zelfstandigen gunstig staan tegenover een hervorming van het systeem.

Het nieuwe systeem voor de berekening van de bijdragen is het resultaat van het werk gedurende het hele jaar 2012 en begin 2013 van een Monitoringcomité. Dit Comité was samengesteld uit de zelfstandigenorganisaties, de sociale verzekeringsfondsen, de administraties, de beoefenaars van de cijferberoepen (boekhouders en belastingconsulenten) en leden van het kabinet van de minister.

Het systeem dat wordt voorgesteld door het Comité en wordt ingevoerd in het wetsontwerp, voorziet dat, vanaf 2015, de bijdragen verschuldigd voor een jaar voortaan berekend zullen worden op de beroepsinkomsten van hetzelfde jaar. In dit nieuwe systeem past de zelfstandige het niveau van zijn bijdragen aan aan de evolutie van zijn economische situatie.

Hij heeft de keuze om per kwartaal :

— ofwel het bedrag te betalen dat wordt voorgesteld door zijn sociaal verzekeringsfonds (op basis van de geïndexeerde inkomsten uit N-3);

— ofwel een bedrag dat hoger is te betalen als hij denkt dat zijn inkomsten van het jaar hoger zijn;

— of, mits akkoord van zijn sociaal verzekeringsfonds, een lager bedrag te betalen als hij denkt dat zijn inkomsten in dalende lijn zijn.

Van zodra het sociaal verzekeringsfonds de inkomsten kent die beschouwd worden als vastgesteld door de fiscale administratie, bepaalt het fonds het bedrag van de sociale bijdragen die uiteindelijk verschuldigd zijn voor dit jaar en bezorgt het fonds de eindafrekening (regularisatie) aan de zelfstandige: naargelang het geval vordert het fonds het te weinig betaalde of kondigt het fonds de terugbetaling aan van wat teveel werd betaald.

Dit systeem zal van toepassing zijn gedurende de hele loopbaan van de zelfstandigen, onder voorbehoud van een uitzondering, voorzien ten voordele van de zelfstandigen die hun activiteit stopzetten op het moment dat zij met pensioen gaan en die, onder bepaalde voorwaarden en in het kader van een overgangsmaatregel, hun dossier van sociale bijdragen onmiddellijk kunnen sluiten op het moment van de stopzetting van de activiteit.

Het wetsontwerp voorziet de invoering van deze principes, alsook een reeks aanpassingen, met name inzake de toepassing van verhogingen of inzake vrijstellingen van bijdragen.

Le système ainsi réformé répond aux attentes. Les cotisations sont désormais conformes à la réalité économique des indépendants. Les effets attendus sont notamment une diminution des demandes de dispenses, des plans d'étalement, des retards de paiement, ... Cela va donner beaucoup plus de souplesse au système, au profit des indépendants. L'entrée en vigueur du nouveau régime est fixée au 1^{er} janvier 2015, d'une part, parce que ces règles doivent entrer en vigueur au début d'une nouvelle année, et, d'autre part, parce qu'il convient d'abattre un travail préparatoire considérable au cours de l'année 2014.

III. DISCUSSION

Mme Douifi demande s'il y a, à l'heure actuelle, des situations spécifiques — par exemple le fait que le travailleur indépendant soit confronté à une maladie de longue durée — qui ne sont absolument pas prises en compte dans le calcul des cotisations sociales.

Mme Sabine Laruelle, ministre des Classes moyennes, des PME, des Indépendants et de l'Agriculture, répond que l'on tient compte des situations spécifiques, mais seulement avec quelques années de retard. Le travailleur indépendant concerné peut toujours demander une dispense. Le régime proposé prévoit toutefois que les caisses devront répondre dans un délai d'un mois à la demande du travailleur indépendant de payer moins de cotisations.

Mme Douifi pense qu'il s'agit là d'une avancée considérable. Elle renvoie aux projets de loi relatifs au personnel du secteur horeca, qui ont été approuvés il y a peu. On peut dire que ces mesures décidées par le gouvernement apporteront un gros ballon d'oxygène aux travailleurs indépendants et aux PME et qu'elles répondent à leurs attentes et ce, dans des circonstances difficiles et au terme de négociations souvent ardues avec les secteurs concernés.

M. Claes pense, lui aussi, qu'il s'agit de bonnes mesures, surtout en période de crise. En effet, de nombreux indépendants ont vu leurs revenus diminuer du jour au lendemain et, sans le régime proposé, ils seraient contraints de continuer à payer des cotisations sociales dont le montant serait calculé sur la base de revenus antérieurs beaucoup plus élevés. Désormais, il sera possible de tenir compte à court terme de l'évolution des circonstances. L'intervenant souligne l'importance d'une bonne évaluation de ces mesures.

Le gouvernement proposera-t-il des critères permettant aux intéressés d'obtenir une réduction du montant des cotisations sociales ?

Mme Lijnen déclare que le projet de loi à l'examen et les mesures qu'il renferme revêtent une très grande importance et elle félicite pour cela la ministre et

Het aldus hervormde systeem beantwoordt aan de verwachtingen. De bijdragen zijn voortaan in overeenstemming met de economische realiteit van de zelfstandigen. De effecten die worden verwacht, bestaan uit een vermindering van het aantal vrijstellingsaanvragen, afbetalingsplannen, laattijdige betalingen, ... Dit zal het systeem veel flexibeler maken, ten voordele van de zelfstandigen. De inwerkingtreding van de nieuwe regeling is voorzien op 1 januari 2015, enerzijds omdat men het hoe dan ook aan het begin van een nieuw jaar in werking moet laten treden, en anderzijds omdat in de loop van 2014 heel wat voorbereidend werk dient te gebeuren.

III. BESPREKING

Mevrouw Douifi vraagt of specifieke situaties, zoals bijvoorbeeld langdurige ziekte, vandaag helemaal niet verrekend worden in de bepaling van de sociale bijdragen.

Mevrouw Sabine Laruelle, minister van Middenstand, KMO's, Zelfstandigen en Landbouw, antwoordt dat dit wel het geval is, maar slechts met enkele jaren vertraging. De betrokken zelfstandige kan steeds een bepaalde vrijstelling vragen. Volgens de voorgestelde regeling zullen de kassen echter binnen de maand, volgend op de vraag van de zelfstandige om minder bijdragen te betalen, een antwoord moeten verstrekken.

Mevrouw Douifi is van mening dat dit een hele vooruitgang is. Zij herinnert aan de wetsontwerpen over het personeel in de horeca die onlangs werden goedgekeurd. Men kan stellen dat de regering met deze maatregelen heel wat zuurstof biedt aan de zelfstandigen en de KMO's en tegemoet komt aan hun verzuchtingen, in moeilijke omstandigheden en vaak na moeizame onderhandelingen met de betrokken sectoren.

De heer Claes is eveneens van oordeel dat wat voorligt een goede maatregel is, zeker in tijden van crisis. Vele zelfstandigen hebben immers plots hun inkomen zien dalen maar zouden, zonder de aangepaste regeling, nog een tijdlang dezelfde sociale bijdragen hebben moeten betalen, die worden berekend op een inkomen dat vroeger veel hoger was. Nu kan op korte termijn worden ingespeeld op veranderde omstandigheden. Spreker onderstreept het belang van een goede evaluatie van deze maatregelen.

Zullen er vanuit de regering criteria worden vooropgesteld op basis waarvan een verlaging van de sociale bijdragen kan worden bekomen ?

Mevrouw Lijnen verklaart dat het thans besproken wetsontwerp en de maatregelen die erin vervat zitten van enorm belang zijn en zij feliciteert de minister en

l'ensemble du gouvernement. Il était temps de donner un ballon d'oxygène aux travailleurs indépendants, et c'est ce que le gouvernement fait aujourd'hui. Le gouvernement parle de simplification et de transparence. L'intervenante pense que si l'on veut répondre encore plus efficacement aux attentes des travailleurs indépendants, on doit procéder aussi à une réduction des charges. Mme Lijnen souligne néanmoins que le fait de laisser au travailleur indépendant le choix de payer des cotisations sociales d'un montant inférieur, identique ou supérieur en fonction des revenus escomptés, à partir du 1^{er} janvier 2015, est une bonne chose.

M. du Bus de Warnaffe partage la satisfaction des intervenants précédents. De nombreux indépendants sont en effet confrontés à une baisse de leur chiffre d'affaires ou à la maladie, ce qui les place d'emblée devant des difficultés car le montant de leurs cotisations sociales continue à être calculé sur la base des revenus qu'ils ont déclarés trois ans auparavant et qui ne correspondent plus à leur situation actuelle. Le projet de loi du gouvernement répond sans nul doute aux attentes des travailleurs indépendants en créant un cadre plus efficace et plus équitable pour ceux qui sont les premiers à ressentir les effets de la crise économique.

M. Brotchi se rallie aux intervenants précédents et félicite la ministre, non seulement pour le projet de loi qu'elle a déposé, mais aussi pour toutes les autres mesures qu'elle a prises ces dix dernières années afin d'améliorer sensiblement la situation des travailleurs indépendants dans notre pays. Ils lui en seront éternellement reconnaissants !

Mme Sabine Laruelle, ministre des Classes moyennes, des PME, des Indépendants et de l'Agriculture, souligne que les mesures proposées visent à instaurer un lien économique entre le montant des revenus et le montant des cotisations sociales. Concernant les conditions dans lesquelles un indépendant peut obtenir une réduction des cotisations sociales, elle adressera une circulaire aux caisses concernées afin que l'indépendant soit traité de la même manière quelle que soit la localisation de son activité et quelle que soit la caisse à laquelle il est affilié. Cette circulaire comportera une liste non exhaustive d'éléments objectifs pouvant être pris en compte : maladie, accouchement, faillite d'un client important, déclarations de TVA, arrêt partiel des activités, ... Il pourra aussi être tenu compte d'une crise sectorielle, par exemple dans l'horeca ou l'agriculture.

La ministre déplore simplement que les mesures n'entreront en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2015, mais elle trouve préférable de s'assurer que le système est au

de la toute la regering hiervoor. Het was belangrijk om aan de zelfstandigen de nodige zuurstof te geven en dit is wat de regering thans doet. De regering stelt vereenvoudiging en transparantie voorop. Spreekster is van oordeel dat ook een lastenverlaging moet worden doorgevoerd om nog beter tegemoet te komen aan de verzuchtingen van de zelfstandigen. Senator Lijnen benadrukt niettemin dat het een goede zaak is dat de betrokken zelfstandige vanaf 1 januari 2015 de keuze zal krijgen tussen het betalen van lagere, dezelfde of hogere sociale bijdragen, in functie van de verwachte inkomsten.

De heer du Bus de Warnaffe deelt de tevredenheid van de voorgaande sprekers. Vele zelfstandigen worden immers geconfronteerd met een lagere omzet of met een ziekte, en ondervinden hiervan onmiddellijk hinder vermits hun sociale bijdragen nog afgestemd zijn op de inkomsten van drie jaar eerder, die niet in verband staan met hun actuele situatie. Het wetsontwerp van de regering komt ontegenzeggelijk tegemoet aan de verzuchtingen van de zelfstandigen door een meer rechtvaardig en efficiënt kader in het leven te roepen voor diegenen die als eersten de economische crisis voelen.

De heer Brotchi sluit zich aan bij de vorige sprekers en feliciteert de minister, niet enkel met voorliggend wetsontwerp, maar ook met alle andere maatregelen die zij de afgelopen tien jaar kon realiseren om de situatie van de zelfstandigen in ons land substantieel te verbeteren. Zij zullen haar hiervoor eeuwig dankbaar blijven !

Mevrouw Sabine Laruelle, minister van Middenstand, KMO's, Zelfstandigen en Landbouw, benadrukt dat de voorgestelde maatregelen als doel hebben om een economische band te creëren tussen de hoogte van de inkomsten en de hoogte van de sociale bijdragen. Wat de voorwaarden betreft waaronder een zelfstandige een vermindering van de sociale bijdragen kan verkrijgen, zal zij een omzendbrief opstellen ten behoeve van de kassen voor de zelfstandigen, opdat een zelfstandige op dezelfde manier wordt behandeld, ongeacht de plaats van de beroepswerkzaamheid en ongeacht de kas waarbij hij of zij is aangesloten. Die omzendbrief zal een niet-exhaustieve lijst bevatten met objectieve elementen die in aanmerking kunnen worden genomen : ziekte, bevalling, het faillissement van een belangrijke klant, btw-aangiften, de gedeeltelijke stopzetting van de beroepswerkzaamheid. Ook een crisis binnen een bepaalde sector zal in aanmerking kunnen worden genomen, in de horeca of de landbouw bijvoorbeeld.

De minister betreurt enkel dat de maatregelen pas in werking zullen treden op 1 januari 2015, maar meent dat men er beter eerst kan voor zorgen dat het systeem

point avant de l'appliquer sur le terrain, surtout sur le plan informatique.

IV. VOTE

L'ensemble du projet de loi portant sur la réforme du calcul des cotisations sociales pour les travailleurs indépendants (doc. Sénat, n° 5-2285/1) est adopté à l'unanimité des 9 membres présents.

D'un commun accord avec la Chambre des représentants, la commission a apporté deux corrections techniques au texte du projet de loi, à l'article 2 et à l'article 10 du texte transmis par la Chambre des représentants.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 9 membres présents.

La rapporteuse,
Nele LIJNEN.

La présidente,
Elke SLEURS.

op punt staat alvorens het op het terrein toe te passen, zeker op het vlak van de informatica.

IV. STEMMING

Het wetsontwerp houdende hervorming van de berekening van de sociale bijdragen voor zelfstandigen (stuk Senaat, nr. 5-2285/1) in zijn geheel wordt aangenomen met eenparigheid van de 9 aanwezige leden.

In overeenstemming met de Kamer van volksvertegenwoordigers bracht de commissie twee technische correcties aan aan dit wetsontwerp met name in artikel 2 en in artikel 10 van de tekst die door de Kamer van volksvertegenwoordigers werd overgezonden.

Dit verslag werd goedgekeurd met eenparigheid van de 9 aanwezige leden.

De rapporteur,
Nele LIJNEN.

De voorzitter,
Elke SLEURS.