

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

16 avril 2020

PROPOSITION DE LOI

**modifiant l'arrêté royal du 28 novembre 1969
pris en exécution de la loi du 27 juin 1969
révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944
concernant la sécurité sociale
des travailleurs en vue d'exonérer
la prime d'équipe
des cotisations sociales**

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Voir:

Doc 55 **0720/ (2019/2020):**

001: Proposition de loi de Mme Samyn et consorts.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

16 april 2020

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van het koninklijk besluit van
28 november 1969 tot uitvoering van de
wet van 27 juni 1969 tot herziening van de
besluitwet van 28 december 1944 betreffende
de maatschappelijke zekerheid van de
arbeiders met het oog op de vrijstelling van
sociale lasten van de ploegenpremie**

ADVIES VAN HET REKENHOF

Zie:

Doc 55 **0720/ (2019/2020):**

001: Wetsvoorstel van mevrouw Samyn c.s.

01928

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)



Avis concernant la proposition de loi du 7 novembre 2019 visant à exonérer les primes d'équipe de cotisations sociales (DOC 55 720/001)

Par lettre du 20 février 2020, le président de la Chambre des représentants a transmis à la Cour une demande de la commission des Affaires sociales, de l'Emploi et des Pensions d'estimer l'incidence budgétaire d'une proposition de loi visant à exonérer les primes d'équipe de cotisations de sécurité sociale¹.

En partant du contexte de la proposition de loi, la Cour des comptes souligne tout d'abord les répercussions budgétaires éventuelles qui sont liées à la portée de la mesure. En outre, il convient de prendre en considération les effets (budgétaires) secondaires et de substitution. Il manque les données nécessaires pour pouvoir estimer la diminution des recettes et les dépenses nouvelles qu'entraînerait la proposition de loi, mais il est possible de déterminer l'ordre de grandeur de l'incidence budgétaire.

1. Contexte

Les cotisations de sécurité sociale sont calculées sur la base de la rémunération du travailleur. En principe, cette rémunération soumise aux cotisations est constituée de l'ensemble des rémunérations ou avantages qui relèvent du champ d'application de la loi concernant la protection de la rémunération des travailleurs².

La loi ONSS du 27 juin 1969 prévoit deux types d'exceptions à ce principe³. D'une part, elle énumère certaines indemnités spécifiques qui ne font pas partie de la rémunération soumise aux cotisations (l'allocation de mobilité, par exemple). D'autre part, elle habilite le Roi à définir des exceptions par un arrêté royal délibéré en conseil des ministres. Conformément à cette habilitation, un arrêté royal du 28 novembre 1969 modifié à plusieurs reprises définit une série d'indemnités ou d'avantages qui ne sont pas soumis aux cotisations sociales (par exemple, certains cadeaux ou remboursements de frais)⁴. La proposition de loi en question vise à ajouter les « primes d'équipe » à cette liste d'exceptions.

¹ Proposition de loi du 7 novembre 2019 modifiant l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs en vue d'exonérer la prime d'équipe des cotisations sociales, Doc. parl., Chambre, DOC 55 0720/001. Une proposition de loi identique a été déposée à la Chambre au cours des quatre dernières législatures :

- proposition de loi du 9 décembre 2014 (DOC 54 0698/001) ;
- proposition de loi du 10 janvier 2012 (DOC 53 1981/001) ;
- proposition de loi du 8 février 2008 (DOC 52 0776/001) ;
- proposition de loi du 14 octobre 2003 (DOC 51 0277/001).

² Article 2 de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs.

³ Article 14 de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

⁴ Article 19, § 2, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

2. Portée

La proposition de loi porte sur la rémunération du travail en équipe sous la forme d'une prime. Or, les données concernant l'ampleur des primes d'équipe ne sont pas disponibles et ne peuvent pas non plus être constituées. Par conséquent, il manque la base nécessaire pour estimer les effets d'une exonération de cotisations sociales :

- L'ampleur des primes d'équipe octroyées actuellement est inconnue. La part des primes d'équipe dans la rémunération totale n'est pas enregistrée séparément sur les déclarations de salaire.
- La proposition de loi ne définit pas ce qu'il y a lieu d'entendre par travail en équipe, autrement dit ce qui est considéré comme une prime exonérée de cotisations. Elle ne décrit pas non plus clairement le type ou la taille des entreprises auxquelles s'adresse la mesure. Les développements de la proposition ne donnent pas non plus suffisamment d'indications à ce propos. Ils précisent seulement que le but est d'accroître la compétitivité des entreprises, « en particulier dans le secteur industriel, qui est déjà sérieusement touché [et] confronté à une forte concurrence étrangère et qui comprend la plupart des grandes entreprises recourant à des systèmes de travail en équipe ».
- La proposition de loi ne limite pas le montant de la prime auquel l'exonération peut être appliquée. Les développements de la proposition de loi ne commentent pas ce choix, mais indiquent que l'exonération entraîne l'augmentation de la rémunération nette pour les travailleurs en « compensation pour les désagréments et les inconvénients du travail en équipe ». Le revers de la médaille réside dans la baisse éventuelle des allocations sociales qui sont calculées sur la base du montant de la rémunération soumise aux cotisations (les allocations de pension et de chômage, par exemple). Sous cet angle, la proposition de loi imposera vraisemblablement de trouver un nouvel équilibre dans le rapport entre la rémunération de base et la prime, notamment dans le cadre de la concertation sociale.
- La proposition de loi ne fixe pas concrètement la manière dont la mesure sera applicable dans le temps. L'article 3 dispose uniquement que la loi « entre en vigueur à partir de l'exercice d'imposition 2020 ». Cela ne précise toutefois pas à partir de quand les primes octroyées ou payées sont exonérées de cotisations sociales, d'autant plus que la sécurité sociale n'utilise pas le critère de « l'année d'imposition » qui est issu de la législation fiscale.

3. Effets

La nouvelle exonération de cotisations sociales sur les primes d'équipe coexiste avec les réductions ou exonérations de cotisations sociales existantes (ou s'y ajoute). Parallèlement à la possibilité d'un glissement dans la manière de rémunérer le travail en équipe (rapport rémunération de base/prime), des glissements peuvent aussi survenir dans l'utilisation des diverses réductions ou exonérations de cotisations sociales. Estimer ces effets de substitution suppose d'avoir au moins une vue de la portée de la mesure, laquelle fait encore défaut à ce jour.

Par ailleurs, il conviendra d'éclaircir un effet secondaire sur le plan fiscal. Les employeurs qui octroient une prime d'équipe à leurs travailleurs sont déjà en principe dispensés de versement du précompte professionnel au Trésor à concurrence de 22,8 % de la



rémunération imposable totale (prime comprise)⁵. Actuellement, les cotisations personnelles de sécurité sociale sont déduites de ces 22,8 % avant de déterminer le précompte professionnel (qui, en règle générale, dépend surtout du montant de la rémunération totale et de la situation familiale, mais notamment aussi de certains seuils ou de réductions diverses). Or, l'exonération de cotisations sociales personnelles augmente la rémunération imposable et donc la base de calcul (de la dispense) du précompte professionnel. Il n'est pas clair de savoir si la proposition de loi vise à accroître l'avantage fiscal de l'employeur par le biais de cette mesure sociale.

4. Incidence

Les incertitudes fondamentales concernant la portée et les effets de la proposition de loi ne permettent pas de réaliser une estimation budgétaire utile de la diminution des recettes ou des dépenses nouvelles. Il est néanmoins possible de déterminer l'ordre de grandeur de l'incidence budgétaire à l'aide de la mesure précitée en matière de précompte professionnel.

Dans l'hypothèse où tant le champ d'application de la proposition de loi que le montant des primes d'équipe recouvrent parfaitement la portée de la mesure fiscale (notion de travail en équipe, secteurs industriels concernés, prime de 22,8 % de la rémunération totale, etc.) et en considérant les échelles de précompte professionnel ainsi que les pourcentages de cotisations sociales patronales et personnelles (en principe, 25 % pour les employeurs et 13,07 % pour les travailleurs dans le secteur privé marchand), on peut supposer que l'incidence budgétaire de la proposition de loi sera légèrement supérieure à celle de la mesure fiscale.

Selon les dernières données (2017), la diminution des recettes fiscales induite par la mesure concernant le précompte professionnel s'élève à 1.437,56 millions d'euros par an⁶, un montant auquel on estime devoir ajouter 400 millions d'euros⁷ aujourd'hui en raison surtout des récentes extensions du champ d'application, ce qui donne un résultat total d'environ 1,85 milliard d'euros. Sur cette base, l'ordre de grandeur de la diminution escomptée de recettes de cotisations sociales découlant de la proposition de loi est estimé à 2 milliards d'euros par an.

Le montant précité ne tient pas compte des effets secondaires et de substitution de la proposition de loi, qui sont impossibles à évaluer en raison du manque de points de repère. Signalons toutefois que ces effets se neutraliseront en partie (une diminution probable du recours à d'autres réductions ou exonérations de cotisations sociales, compensée par une augmentation probable du précompte professionnel due à la suppression des cotisations sociales personnelles).

⁵ Voir l'article 275 du code des impôts sur les revenus, qui décrit aussi plus précisément la nature du travail en équipe et les secteurs industriels concernés.

⁶ Pour plus de détails sur l'évolution de ce montant, la portée de la dispense, les conditions légales et le manque de contrôle, voir : Cour des comptes, Dispenses de versement du précompte professionnel – un dispositif complexe d'aide aux employeurs, Bruxelles, mars 2019, p. 17 à 36, disponible à l'adresse

<https://www.ccrek.be/FR/Publications/Fiche.html?id=EF1D6844-5B8E-4824-BBD7-9194A869104A>.

⁷ Dont 200 millions d'euros pour l'extension de la mesure au secteur de la construction. Pour plus d'informations sur cette estimation, voir le budget économique (prévisions économiques 2019-2020, septembre 2019, p. 18 et 19), disponible à l'adresse [https://www.plan.be/publications/publication-](https://www.plan.be/publications/publication-1940-fr-budget+economique+previsions+economiques+2019+2020+septembre+2019+)

[1940-fr-budget+economique+previsions+economiques+2019+2020+septembre+2019+](https://www.plan.be/publications/publication-1940-fr-budget+economique+previsions+economiques+2019+2020+septembre+2019+).



Advies over het wetsvoorstel van 7 november 2019 tot vrijstelling van sociale bijdragen op ploegenpremies (DOC 55 0720/001)

De voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft bij brief van 20 februari 2020 aan het Rekenhof een verzoek overgemaakt van de commissie voor Sociale Zaken, Werk en Pensioenen om de budgettaire impact te ramen van een wetsvoorstel dat ploegenpremies vrijstelt van de bijdragen voor sociale zekerheid¹.

Vertrekkend van de context van het wetsvoorstel wijst het Rekenhof in eerste instantie op mogelijke budgettaire gevolgen die verband houden met de draagwijdte van de maatregel. Daarnaast moet rekening worden gehouden met (budgettaire) neveneffecten en substitutie-effecten. De nodige gegevens ontbreken om daarbij de minderontvangsten en meeruitgaven van het wetsvoorstel te kunnen ramen, maar het is wel mogelijk de grootteorde van de budgettaire impact te situeren.

1. Context

De bijdragen voor sociale zekerheid worden berekend op het loon van de werknemer. Dat bijdrageplichtig loon bestaat in principe uit alle vergoedingen of voordelen die ressorteren onder het toepassingsgebied van de loonbeschermingswet².

Op dat principe maakt de RSZ-wet van 27 juni 1969³ twee soorten uitzonderingen. Aan de ene kant somt de wet enkele specifieke vergoedingen op die geen deel uitmaken van het bijdrageplichtig loon (bv. de mobiliteitsvergoeding), en aan de andere kant wordt de Koning gemachtigd om uitzonderingen te bepalen bij een in ministerraad overlegd koninklijk besluit. Overeenkomstig die machtiging omschrijft een meermaals gewijzigd koninklijk besluit van 28 november 1969⁴ een reeks van vergoedingen of voordelen die niet aan sociale bijdragen zijn onderworpen (bv. bepaalde geschenken of kostenvergoedingen). Aan die reeks van uitzonderingen wil het wetsvoorstel nu "ploegenpremies" toevoegen.

¹ Wetsvoorstel van 7 november 2019 tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid van de arbeiders met het oog op de vrijstelling van sociale lasten van de ploegenpremie, Parl. St. Kamer, DOC 55 0720/001. Hetzelfde wetsvoorstel werd ook tijdens de vier vorige zittingsperiodes van de Kamer ingediend:

- wetsvoorstel van 9 december 2014 (DOC. 54 0698/001)
- wetsvoorstel van 10 januari 2012 (DOC 53 1981/001);
- wetsvoorstel van 8 februari 2008 (DOC 52 0776/001)
- wetsvoorstel van 14 oktober 2003 (DOC 51 0277/001)

² Met name artikel 2 van de wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon der werknemers.

³ Met name artikel 14 van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders.

⁴ Met name artikel 19§2 van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders.



2. Draagwijdte

Het wetsvoorstel heeft betrekking op de verloning van ploegenarbeid onder de vorm van een premie. Gegevens over de omvang van ploegenpremies zijn echter niet voorhanden en kunnen evenmin worden samengesteld. Derhalve ontbreekt de nodige basis om het effect van een vrijstelling van sociale bijdragen te kunnen ramen:

- De omvang van de huidig toegekende ploegenpremies is niet gekend: in de loonaangiftes wordt het aandeel van ploegenpremies in de totale bezoldiging niet afzonderlijk geregistreerd.
- Het wetsvoorstel omschrijft niet wat als ploegenarbeid mag worden begrepen, met andere woorden: wat in aanmerking komt als niet-bijdrageplichtige premie. Het is evenmin duidelijk voor welke soort of welke grootte van ondernemingen de maatregel is bedoeld. Ook de toelichting bij het wetsvoorstel is daarbij onvoldoende richtinggevend. Die toelichting preciseert alleen dat het de bedoeling is de concurrentiekracht van de werkgevers te verbeteren, "zeker in de al ernstig getroffen industriële sector die met zware buitenlandse concurrentie kampt en waar de meeste grote ondernemingen met ploegensystemen te vinden zijn".
- Het wetsvoorstel begrenst het bedrag van de premie niet waarop de vrijstelling mag worden toegepast. De toelichting bij het wetsvoorstel gaat op die keuze niet in, maar stelt dat de vrijstelling leidt tot een hoger nettoloon voor de werknemers "als compensatie voor de ongemakken en nadelen die het werk in ploegen met zich meebrengt". De keerzijde bestaat echter uit mogelijk lagere sociale uitkeringen die op het bedrag van het bijdrageplichtig loon worden berekend (bv. bij pensioen of werkloosheid). In dat licht is het aannemelijk dat door het wetsvoorstel naar een nieuw evenwicht zal moeten worden gezocht in de verhouding tussen basisloon en premie, onder meer in het kader van het sociaal overleg.
- Het wetsvoorstel legt niet concreet vast hoe de maatregel van toepassing wordt in de tijd. Artikel 3 stelt enkel dat de wet in werking zou treden "met ingang van het aanslagjaar 2020". Op die manier is het echter niet duidelijk vanaf wanneer toegekende of betaalde premies zijn vrijgesteld van sociale bijdragen, temeer omdat de sociale zekerheid ook het criterium "aanslagjaar" uit de fiscale wetgeving niet hanteert.

3. Effecten

De nieuwe vrijstelling van sociale bijdragen op ploegenpremies staat naast (of komt bovenop) de bestaande verminderingen of vrijstellingen van sociale bijdragen. Parallel met een mogelijke verschuiving in de wijze waarop ploegenarbeid wordt verloond (verhouding basisloon/premie) kunnen echter ook verschuivingen plaatsvinden in het gebruik van de verschillende verminderingen of vrijstellingen van sociale bijdragen. Een inschatting van die substitutie-effecten veronderstelt minstens zicht op de draagwijdte van de maatregel, die nu echter nog ontbreekt.

Daarnaast zal een neveneffect op fiscaal vlak moeten worden uitgeklaard. Werkgevers die hun werknemers een ploegenpremie toekennen, zijn immers al in de regel ten belope van 22,8% van de totale belastbare bezoldiging (inclusief de premie) vrijgesteld van het



doorstorten van de bedrijfsvoorheffing aan de Schatkist⁵. Van die 22,8% worden nu de sociale werknemersbijdragen in mindering gebracht vooraleer de bedrijfsvoorheffing te bepalen (in de regel vooral afhankelijk van de hoogte van de totale bezoldiging en de gezinssituatie, maar onder meer ook van drempels of diverse verminderingen). Door de vrijstelling van sociale werknemersbijdragen verhoogt echter het belastbaar loon en dus de berekeningsbasis van de (vrijstelling van) bedrijfsvoorheffing. Het is niet duidelijk of het wetsvoorstel beoogt om via de sociaalrechtelijke maatregel het fiscaal voordeel van de werkgever te vergroten.

4. Impact

De fundamentele onzekerheden met betrekking tot de draagwijdte en de effecten van het wetsvoorstel laten niet toe een nuttige budgettaire raming van de minderontvangsten of meeruitgaven op te maken. Wel kan de mogelijke grootteorde van de budgettaire impact worden gesitueerd aan de hand van de voormelde maatregel inzake de bedrijfsvoorheffing.

In de veronderstelling dat zowel het toepassingsgebied van het wetsvoorstel als het bedrag van de ploegenpremies volledig gelijklopen met de draagwijdte van de fiscale maatregel (bv. begrip ploegenarbeid, betrokken bedrijfssectoren, premie van 22,8% van de totale bezoldiging), kan in het licht van de schalen van de bedrijfsvoorheffing en de percentages van de sociale werkgevers- en werknemersbijdragen (in de regel 25% voor werkgevers in de private profitsector en 13,07% voor de werknemers) worden vermoed dat de budgettaire impact van het wetsvoorstel iets hoger zal zijn dan dat van de fiscale maatregel.

Volgens de meest recente gegevens (2017) bedragen de fiscale minderontvangsten door de maatregel inzake de bedrijfsvoorheffing op jaarbasis 1.437,56 miljoen euro⁶, een bedrag dat vooral door recente uitbreidingen van het toepassingsgebied nu naar schatting 400 miljoen euro hoger is⁷, wat resulteert in een totaal van ongeveer 1,85 miljard euro. Op die basis wordt de grootteorde van de verwachte minderontvangsten aan sociale bijdragen door het wetsvoorstel rond 2 miljard euro per jaar ingeschat.

Het voormelde bedrag brengt de substitutie- en neveneffecten van het wetsvoorstel niet in rekening: daarvoor bestaan te weinig aanknopingspunten. Wel wordt opgemerkt dat die effecten elkaar ten dele zullen neutraliseren (cf. een mogelijk verminderde aanspraak op andere verminderingen of vrijstellingen van sociale bijdragen versus een mogelijk verhoogde vrijstelling van bedrijfsvoorheffing door het wegvallen van de sociale werknemersbijdragen).

⁵ Zie artikel 275 van het wetboek van de inkomstenbelastingen, dat ook de aard van de ploegenarbeid en de betrokken bedrijfssectoren nader omschrijft.

⁶ Over de evolutie van dat bedrag, de draagwijdte van de vrijstelling, de wettelijke voorwaarden en het gebrek aan controle: zie REKENHOF, Vrijstellingen van storting van bedrijfsvoorheffing: een complexe regeling ter ondersteuning van werkgevers, Brussel, maart, 2019, p.17-18, 23, 25, 27, 32 en 35, te raadplegen op: <https://www.ccrek.be/NL/Publicaties/Fiche.html?id=EF1D6844-5B8E-4824-BBD7-9194A869104A>

⁷ Waarvan 200 miljoen euro voor de uitbreiding van de maatregel in de bouwsector, zie voor die schatting de economische begroting (economische vooruitzichten 2019-2020, september 2019, p.18 en 19), te raadplegen op: <https://www.plan.be/publications/publication-1940-nl-economische-begroting-economische-vooruitzichten-2019-2020-september-2019->