

De financieringswijze van de sociale zekerheid: gevolgen, alternatieven, perspectieven en evaluatie*

Eddy Veraverbeke

INLEIDING

Dit artikel vertrekt vanuit de vaststelling dat de sociale zekerheid van de werknemers (alleen de algemene regeling voor de werknemers wordt behandeld) voor een groot deel gefinancierd wordt door bijdragen op het (meestal) onbegrensd loon. Zoals de titel reeds doet vermoeden, gaat het hierbij niet om de vraag wat onder het begrip 'loon' valt en wat niet, maar om de economische en sociale gevolgen van deze financieringswijze en niet in het minst ook om de gevolgen op lange termijn voor het sociale zekerheidssysteem zelf.

Welke noden door de sociale zekerheid moeten gelenigd worden, is hier niet behandeld, maar is desondanks in grote mate afhankelijk van de vraag «Hoe zal men het betalen?» Precies deze laatste vraag is hier aan de orde. Deze vraag is uitermate belangrijk als men beseft dat de huidige problemen in sommige sectoren van de sociale zekerheid voor een deel kunnen verholpen worden door een andere financieringswijze toe te passen (1). Weliswaar heeft dit — gesteld dat de totale inkomsten gelijk blijven — alleen een verschuiving van de parafiscale druk van bepaalde groepen naar andere groepen voor gevolg, maar niettemin zouden talrijke inconvenienten van de huidige financieringswijze weggenomen worden.

In Deel I wordt het probleem van de huidige financieringswijze gesteld door na te gaan wat de gevolgen ervan zijn voor de economie (hoofdstuk 1), voor de individuele inkomens (hoofdstuk 2) en voor het systeem zelf van de sociale zekerheid (hoofdstuk 3).

In DEEL II worden de alternatieven voorgesteld: afschaffing van de loongrenzen, de gemoduleerde bijdragen, de fiscalisatie, belasting op de afschrijvingen, bijdrageheffing op de toegevoegde waarde en de bijdrageheffing op het energieverbruik. Niet alle alternatieven zijn even bruikbaar, sommigen bestaan al in de realiteit (bvb. de afschaffing van de loongrenzen en de gemoduleerde bijdragen) terwijl andere nog ter studie zijn (bvb. de bijdrageheffing op de toegevoegde waarde). Er wordt geen voorkeur

* De materie werd bijgehouden tot december 1979.

(1) contra: Boelaert, Alternatieve financieringswijze voor de sociale zekerheid: een analyse van verschillende voorstellen, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1979, 137.

gegeven aan één bepaalde financieringswijze. Voor- en nadelen worden opgesomd.

In DEEL III worden de reeds genomen maatregelen toegelicht, het wordt wel even technisch. Alleen de maatregelen van de laatste jaren worden behandeld. Hier en daar wordt een kritiek uitgebracht.

In DEEL IV kijken we naar wat de toekomst (misschien) zal brengen. Daar wordt o.a. het plan Califice besproken. Dit plan werd niet behandeld in de vorige delen, omdat daardoor de coherentie ervan zou teloorgaan. Ook wordt de te verwachten programmawet toegelicht.

In DEEL V wordt een besluit geformuleerd. De schrijver van dit artikel is zo vrij geweest daarin zijn eigen bescheiden mening weer te geven. Deze mening bindt niemand. Het is het produkt van de eigen kritische reflectie op de hier behandelde materie.

DEEL I. GEVOLEN VAN DE HUIDIGE FINANCIERINGSWIJZE

Hoofdstuk 1. Gevolgen voor de economie

A. Werkloosheid.

De sociale zekerheid van de werknemers wordt in hoofdzaak (voor 2/3) gefinancierd door bijdragen⁽²⁾ (van de werknemers en werkgevers) berekend op het individueel, (meestal) onbegrensd loon, alsmede door overheidssubsidies. Deze financieringswijze betekent een grote verhoging van de arbeidskost, een zware belasting op de produktiefactor arbeid. Deze (over)-belasting heeft een benadeling van de arbeids- ten gunste van de kapitaalintensieve bedrijven voor gevolg. Hierdoor wordt het proces van de substituerende arbeidskostbesparende investeringen bevorderd⁽³⁾ wat op de duur bijdraagt tot een structureel tekort aan werkgelegenheid⁽⁴⁾. Dit is in strijd met de huidige tewerkstellingspolitiek.

Dit proces van arbeidskostbesparende investeringen is echter niet overal mogelijk. Algemeen kan men zeggen dat de tertiaire sector haar personeelsbezetting niet kan inkrimpen en vervangen door machines. Dit is

(2) voor de tarieven vanaf 1.7.79: V.B.O., *Mededelingen*, 1979, 2720-22.

(3) Van Rompuy P., *Enkele structurele aspecten van de crisis*, *Leuvense Economische Standpunten*, 1977/78.

(4) Deleeck, H., Een mogelijke andere financieringswijze van de sociale zekerheid: bijdragen berekend op de toegevoegde waarde, *Gids op Maatschappelijk Gebied*, 1977, 29 overgenomen in Deleeck, H., *Ongelijkheden in de Welvaarstaat*, Antwerpen, De Nederlandse Boekhandel, 1977, 297-306; Mateljan, J., Alternatieve financieringswijze van de sociale zekerheid, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1976, 830; Le financement du régime général de la sécurité sociale, *Droit Social*, 1976, nr. 6, 224 e.v.; Frank, H., Sécurité Sociale et droit social, l'optique de l'économiste, *Raakvlakken tussen sociale zekerheid en andere rechtstakken*, Brussel, Larcier, 1979, 108-109.

heel gemakkelijk te begrijpen: de haarkapper en de kelner kan men niet vervangen door een automaat (zie echter dit hfdst., D.). Daartegenover is de primaire en secundaire sector wel bij machte arbeidsbesparende investeringen te doen en zodoende haar personeelsbezetting in te krimpen. Dit is zeer nadelig gezien 'l'effet multiplicateur du secteur secondaire' (5). De huidige financieringswijze geeft dus aanleiding tot economische distorsies omdat zij te veel één produktiefactor belast. Met dat inzicht moet men naar een alternatief zoeken. Ook bij overdreven belasting op de afschrijvingen (zie Deel II, hfdst. 4) en bijdrageberekening op energieverbruik (zie Deel II, hfdst. 6) zouden om deze reden economische scheeftrekkingen optreden.

Als conclusie kan men stellen dat de huidige financieringswijze de werkgelegenheid bemoeilijkt (vooral in de primaire en secundaire sector) en dat is in strijd met de huidige tewerkstellingspolitiek.

B. Overuren.

Zoals gezegd, worden de bijdragen geheven op een (meestal) onbegrensd loon. Waar de bijdragen nog geheven worden op een begrensd loon (bediendenpensioenen, z.i.v.-uitkeringen, werkloosheid, kredieturen) zijn deze bijdragen proportioneel tot aan de loongrens, maar boven de loongrens worden ze zelfs degressief. De mensen met lagere lonen (en de ondernemingen die deze mensen tewerkstellen) worden dus getroffen door deze zware bijdragen: werklieden (tegenover bedienden die een hogere wedde genieten), ongeschoolden, jongeren (zie C.A.O. nr. 33)(6), vrouwen (in theorie niet meer sinds C.A.O. nr. 25)(7), minder-validen (tot vóór C.A.O. nr. 26)(8).

Om deze zware sociale lasten te verminderen, laat men de werknemers overuren doen zodanig dat het globale loon hoger ligt dan de loongrens (goed voor werknemers én onderneming) en dat de besparing van sociale lasten hoger is dan het overloon (goed voor de onderneming)(9). Men mag dit effect van de loongrens echter niet overschatten(9bis).

Deze situatie brengt ons tot de volgende conclusie: de loongrenzen geven aanleiding tot beperking van de werkgelegenheid wat een actieve tewerkstellingspolitiek (o.a. door inkrimping van de overuren) in de weg staat. De hogere bijdragen die de werklieden moeten betalen omdat hun loon meestal onder de loongrens valt, worden nog verzaamd door de hogere bijdragevoeten die bestaan voor de werklieden (40,25 % t.o.v. 33,70 % (10): deze discriminatie komt zich voegen bij de andere niet te

(5) *Droit Social*, 1976, nr. 6, 226.

(6) Algemeen verbindend verklaard door K.B. 19.4.78 (B.S. 7.9.78).

(7) Algemeen verbindend verklaard door K.B. 9.12.77 (B.S. 25.12.75).

(8) Algemeen verbindend verklaard door K.B. 11.3.77 (B.S. 23.4.77).

(9) *Droit Social*, 1976, nr. 6, 225.

(9bis) Petit, J., Verslag over de ziekteverzekering, *Parlementaire Bescheiden, Kamer van Volksvertegenwoordigers*, 1975-76, nr. § 92, 192.

verantwoordend verschillen tussen bedienden en werklieden uit het arbeidsrecht.

De onder A. en B. gedane vaststellingen kunnen samengevat worden als volgt. De huidige financieringswijze van de sociale zekerheid door bijdragenheffing op een (meestal) onbegrensd loon brengt mee dat zowel de arbeidsintensieve bedrijven (door als bijdragebasis het loon te nemen) als de ondernemingen die lage lonen uitbetalen (omdat sommige bijdragen nog geheven worden op een begrensd loon) getroffen worden. Deze conclusie moet goed begrepen worden: door afschaffing van de loongrens zou men niet de arbeidsintensieve ondernemingen bevoordelen (wel integendeel: zie DEEL II, hfdst. 1), maar wel de ondernemingen met laag bezoldigingspeil.

C. Gebrek aan competitiviteit tegenover buitenlandse bedrijven. (11)

De bijdragen die op het loon geheven worden ter financiering van de sociale zekerheid van de werknemers, maken deel uit van de arbeidskost en dus ook van de produktiekost. Indien echter een Belgische onderneming wil concurreren met het buitenland, moet zij competitieve prijzen kunnen naar voor schuiven hetgeen moeilijk is bij zo'n hoge produktiekost. Indien de concurrerende onderneming uit het buitenland minder sociale lasten te dragen heeft, zal zij lagere prijzen kunnen voorstellen wat haar natuurlijk in een betere concurrentiepositie brengt. Het probleem van de financieringswijze van de sociale zekerheid moet hier dus gezien worden in het ruimere kader van de problematiek hoge-loon-landen versus lage-loon-landen.

D. Inflatie.

De bijdragen naar de sociale zekerheid worden, zoals onder A. gezegd, vermeden door arbeidskostbesparende investeringen (in de mate van het mogelijke natuurlijk: weinig in de tertiaire en veel in de secundaire en primaire sector). Zij kunnen echter ook verrekend worden in de prijs, zodat deze gaat stijgen. Een stijging van het prijs kan echter nadelig zijn voor de competitiviteit tegenover het buitenland (zie onder C.), maar kan ook een vermindering van de vraag tot gevolg hebben. Veel hangt af van de reactie van de vraag op de prijsstijging. Is deze reactie onbeduidend (prijs heeft een lage prijselasticiteit van de vraagcurve of bij monopolies) dan kan de onderneming haar prijzen ongestraft verhogen: in de praktijk vooral bij goederen en diensten uit de

(10) Voetnoot (2): het percentage van 40,25 voor de werklieden ligt eigenlijk hoger aangezien de bijdragen voor de werklieden berekend worden op de bruto-lonen verhoogd (als compensatie voor het vakantiegeld) met 8% en, in voorkomend geval, beperkt tot de loongrenzen.

(11) *Droit Social*, 1976, nr. 6, 226.

tertiaire sector. Dergelijke situatie verwekt echter kosteninflatie (12). Dit is in strijd met de anti-inflatiepolitiek.

Hoofdstuk 2. Gevolgen voor de individuele inkomens.

A. Penaliserende van part-time arbeid.

Aangezien part-time werk uiteraard slechts recht geeft op een gedeeltelijk loon, zal de part-time arbeider (of bediende) bijna steeds een loon ontvangen dat lager ligt dan de loongrenzen (2.548 of 1.541 Bfr. per dag in een vijfdaagse werkweek (2)) en hij zal bijgevolg proportioneel meer bijdragen dan diegene die een loon verdient dat boven deze grenzen ligt. Dat betekent dat de vervanging van een full-time werknemer door 2 part-time werknemers, gezien vanuit de bijdrageplicht tot de sociale zekerheid, niet interessant is. Deze penaliserende van part-time arbeid is dus, zoals de aansporing tot overuren (zie hfdst. 1, B.), te wijten aan het bestaan van een loongrens in sommige sectoren.

B. Penaliserende van gezinnen met meer dan 1 tewerkgestelde.

Aangezien de bijdragen op een (soms) begrensde loon worden geheven, worden de gezinnen met meer dan 1 arbeidskracht gepenaliseerd: beide inkomens samen dragen meer bij dan het enige inkomen, zelfs als het hoger is dan die beide inkomens samen. Dit is een zeer belangrijk gevolg van de loongrens en het daaraan verbonden degressief tarief (zie hfdst. 1, B.). Wetende dat sinds de tweede wereldoorlog de gehuwde vrouw meer en meer ook uit werken gaat, en dat zulks meer nodig is in armere gezinnen, leidt de bijdrageheffing op het begrensde loon tot onrechtvaardige situaties. Dit kan voorkomen worden door overuren te doen (zoals boven is gezegd), tenminste als het totale loon hoger ligt dan de loongrens en het overloon lager is dan de besparing van sociale lasten. Het aantal overuren is echter minder belangrijk en sporadischer dan voorgesteld wordt (13).

Soms stelt men dat door fiscalisatie dit nadeel verbonden aan de loongrens, vermeden zou kunnen worden (zie II, hfdst. 3). In feite kan men ook nu de bijdragen progressief maken, terwijl de belastingen tot financiering van de sociale zekerheid (bij fiscalisatie) niet noodzakelijk progressief moeten zijn. Veel hangt dus af van de precieze modaliteiten van de fiscalisatie.

Soms wordt het hier besproken nadeel ook verbonden aan het feit dat de bijdragen geheven worden op het individuele loon. Als men ieder gezin

(12) Boes, W. en Capon, R., Differentiële druk van het stelsel van sociale zekerheid op de Belgische ondernemingen, *Tijdschrift voor Economie*, 1965, 174.

(13) Petit, J., Verslag over de ziekteverzekering, *Parlementaire Bescheiden, Kamer van Volksvertegenwoordigers*, 1975-76, nr. 892, 192.

zou laten bijdragen volgens draagkracht, zou het gezin met meer dan 1 tewerkgestelde niet gepenaliseerd worden.

Het feit dat de werklieden hogere bijdragen moeten betalen (zie hfdst. 1, B.) versterkt nog de penalisatie van gezinnen met meer dan 1 tewerkgestelde, indien beiden werklieden zijn.

C. Ongelijkheden tussen lonen worden behouden, eventueel verhoogd.

Daar de bijdragen tot aan de loongrens proportioneel zijn, wordt door de bijdrageheffing geen nivellering van de inkomens teweeggebracht. Zowel van de lage als van de hoge lonen wordt een gelijk percentage afgedragen voor de sociale zekerheid. Boven de loongrens wordt echter een inkomensverschuiving teweeggebracht ten gunste van de hogere inkomens. Dat is niet zo erg, omdat de loongrens in vele sectoren afgeschaft is. Veel belangrijker is het feit dat de werklieden meer bijdragen dan de bedienden zodanig dat de reeds geringe inkomensverschuiving (in de richting van inkomensongelijkheid) nog groter wordt.

Dit is echter in strijd met de politiek van inkomensnivellering en daardoor wordt de progressiviteit van de personenbelasting grotendeels geneutraliseerd. Deze situatie (lagere lonen dragen meer bij dan de hogere) wordt nog verergerd door de vaststelling dat de rijkere meer genieten van de sociale zekerheids-uitkeringen dan de armeren. Dit alles leidt tot het bekende Matheüseffect. Daarmee vallen we echter buiten de bedoeling van dit artikel.

Hoofdstuk 3. Gevolgen voor het systeem zelf van de sociale zekerheid.

In dit hoofdstuk wordt onderzocht in hoeverre de financieringswijze het ganse systeem van de sociale zekerheid onzeker maakt. Deze problematiek is belangrijk omdat de sociale zekerheid niet gemaakt is voor 10 jaar, maar als het ware voor de eeuwigheid dat het met de financieringswijze zonder al te veel problemen zou moeten kunnen rondkomen.

Aangezien de actieve bevolking bijdragen betaalt, is het belangrijk dat die actieve bevolking voldoende talrijk blijft. De laatste 30 jaren echter is de actieve bevolking procentueel in aanzienlijke mate verminderd: van 43,4 % in 1945 naar 36,6 % van de totale bevolking in 1974, niettegenstaande in absolute cijfers de actieve bevolking is toegenomen (14).

De huidige financieringsbasis is eveneens onderworpen aan de conjunctu-rele schommelingen. In hoogconjunctuur (met kleine werkloosheid) zijn er natuurlijk geen problemen: veel werknemers die betalen en minder mensen die werkloosheidssteun ontvangen. In laagconjunctuur (met hoge werkloosheid) is de situatie net andersom wat de sociale zekerheid defici-tair maakt. In principe zou men dan beroep kunnen doen op de overheid,

(14) Petit, J., *op.c.*, 103.

maar deze krijgt eveneens minder inkomsten en wil haar geld gebruiken voor het stimuleren van de economische activiteit.

Aan de zijde van de prestaties kennen we een voortdurende uitbreiding, want het toepassingsgebied werd vergroot zowel qua personen, als qua te dekken risico's. Voor de ziekteverzekering is dit zeer duidelijk.

Eveneens aan de zijde van de prestaties treffen we de demografische evolutie aan: de veroudering van de bevolking, hetgeen het aantal pensioenen en terugbetalingen van dokterskosten doet stijgen.

Deze beide elementen samen (minder bijdrageplichtingen en meer rechthebbenden) leiden althans in sommige sectoren zoals werkloosheid en ziekteverzekering (zowel geneeskundige verzorging, als uitkeringen) tot een onhoudbare financiële situatie. Om deze situatie op te lossen staat men voor een dilemma: ofwel vermindert men de prestaties met nadelige gevolgen voor de laagste inkomens die soms totaal afhankelijk zijn van deze uitkeringen, ofwel verhoogt men de bijdragen wat de laagste lonen nog zwaarder belast dan nu het geval is (15).

Niet alle vaststellingen die hier gedaan werden, kunnen toegeschreven worden aan de financieringswijze van de sociale zekerheid alleen. Ook de afhankelijkheid van conjuncturele schommelingen speelt een rol. Bij het zoeken naar een alternatieve financieringswijze moet men dat goed onthouden: bij fiscalisatie bijvoorbeeld (DEEL II, hfdst. 3) moet men weten dat ook de overheid onderworpen is aan conjuncturele schommelingen.

DEEL II ALTERNATIEVE FINANCIERINGSWIJZEN

Hoofdstuk 1. Afschaffing van de loongrenzen en de compensatie door vermindering van de bijdragevoeten.

Kort na de tweede wereldoorlog was er maar één loongrens voor alle sectoren die zowel voor bedienden als voor werklieden gold. Later kwam er een diversificatie tussen de loongrenzen voor werklieden en bedienden enerzijds, en per sector anderzijds. Deze loongrenzen waren zeer laag en de loonmassa die erboven viel, was bijgevolg omvangrijk. Nu en dan werden deze loongrenzen aangepast aan de algemene loon-evolutie die zeer vlug ging, het loongrenspeil bleef in vergelijking met de hoogte van de lonen niettemin laag. De verwijten tegen deze loongrenzen waren groot: ze belasten de lagere lonen te zwaar zodat ze een herverdeling van de inkomens ten gunste van de laagste in de weg stonden (16). Als gevolg van advies nr. 468, uitgebracht door de Nationale Arbeidsraad op 20.11.74, werd het aantal loongrenzen gere-

(15) Mateljan, J., *o.c.*, 832.

(16) Deleeck, H., *o.c.*, 263.

duceerd tot twee (van toepassing voor de z.i.v.-uitkeringen, werkloosheid, kinderbijslag en bediendenpensioenen) (17), terwijl de bijdragen voor gezondheidszorgen op het volledig loon werden berekend. Later werd ook de loongrens voor kinderbijslagen en beroepsziekten afgeschaft (voor de precieze wettelijke maatregelen: zie DEEL III, hoofdst. 1). Sinds 1976 worden de loongrenzen, naast de indexering, ook jaarlijks geherwaardeerd, zodat ze het algemeen loonpeil kunnen bijhouden. Daaruit en uit de vaststelling dat vele loongrenzen werden afgeschaft, zou men kunnen afleiden dat die problematiek niet veel belang meer heeft. Nochtans mag men niet vergeten dat er voor 19,45 % van de 33,70 %, die als bijdrage geheven worden op een bediendenwedde, een loongrens bestaat (2).

De bezwaren die bestaan tegen de loongrenzen werden reeds uiteengezet: aansporen tot het doen van overuren (DEEL I, hfdst. 1, B.), penaliseren van part-time arbeid (DEEL I, hfdst. 2, A.), penaliseren van gezinnen met meer dan 1 tewerkgestelde (DEEL I, hfdst. 2, B.) en verhoging van de ongelijkheden tussen de inkomens (DEEL I, hfdst. 2, C.). Deze bezwaren blijven natuurlijk bestaan en daarom pleiten er nog altijd auteurs voor de afschaffing van de bestaande loongrenzen (18), terwijl er nog steeds studies over het effect van de afschaffing ervan gedaan worden (19).

Deze studies kunnen samengevat worden als volgt. De loongrens bevoordeelt de ondernemingen met hoog bezoldigingspeil ten nadele van die met een laag bezoldigingspeil. Door afschaffing zou dit voordeel weggenomen worden. Deze ondernemingen met hoog bezoldigingspeil omvatten sommige kapitaalintensieve bedrijven: deze stellen doorgaans hooggekwalificeerd personeel te werk. De huidige financieringswijze benadeelt ook, zoals reeds gezegd, de arbeidsintensieve ondernemingen. Door het afschaffen van de loongrens zal men dit echter niet kunnen vermijden. Dit is gemakkelijk te begrijpen: arbeidsintensieve ondernemingen zouden dan immers ook bijdragen moeten betalen op de loonmassa die zich nu boven de loongrens bevindt. Niet door de loongrens, maar door de bijdrageheffing op het loon worden de arbeidsintensieve bedrijven getroffen. Als men de loongrens zou afschaffen, zouden ze nog zwaarder getroffen worden (20).

Door het wegnemen van de loongrens zou men wel het herverdelingseffect tussen de individuele inkomens verhogen (21). Ook zou de financiële

(17) W. 24.12.74, B.S. 1.1.75.

(18) Deleecq, H., o.c., 182-183.

Petit, J., o.c., 218 en 526.

(19) De Decker, M., De differentiële weerslag van de afschaffing van de loongrens op de loonkost in de onderscheiden produktiesectoren, *Economisch en Sociaal Tijdschrift*, 1976, 877-892; Delpérée, A., Maatregelen die een meer harmonieuze verdeling van de R.S.Z.-lasten in verhouding tot de loonkost van de ondernemingen mogelijk maken, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1976, 478-494.

Deleecq, H., o.c. (ook voor toegevoegde waarde).

(20) Deleecq, H., o.c., 305-306.

(21) Deleecq, H., o.c., 183.

situatie van de sociale zekerheid verbeteren, tenminste als de bijdragevoeten dezelfde zouden blijven, quod non.

Hoofdstuk 2. De forfaitaire aftrek en de compensatie door lastenoverdracht (22).

Deze financieringswijze is zoals de voorgaande, besproken in hoofdstuk 1 (aanschaffing van de loongezen), meer een correctie op het bestaande systeem van bijdrageheffing, dan een echte alternatieve financieringswijze. Zij gaat ook uit van de algemeen erkende nadelen van het huidige systeem en probeert daartoe in feite gemoduleerde bijdragevoeten te installeren.

Het systeem werd voorgesteld aan de Regering door het Economisch en Sociaal Instituut van de Middenstand. In het kort komt het hierop neer: de bijdragen per kwartaal worden verminderd met een bepaald percentage (bvb. 5%), terwijl de bijdragen boven een bepaalde grens (bvb. 600.000 Bfr.) verhoogd worden met een bepaald percentage (1,40% bvb.). Deze operatie wordt zo opgezet dat ze neutraal is ten aanzien van de totale ontvangsten van de R.S.Z.: zij brengt alleen een herverdeling mee ten aanzien van de ondernemingen. Deze voorstellen werden bestudeerd door een Interministeriële Werkgroep onder het voorzitterschap van A. Delpérée (22). Zij vonden hun weerslag in art. 46 W. 30.3.76 (B.S. 1.4.76) gewijzigd door art. 41 W. 4.8.78 (B.S. 17.8.78) en uitgevoerd door K.B. 18.6.76 (B.S. 29.6.76) (zie DEEL III, hfdst. 3).

De bezwaren verbonden aan het systeem zijn de volgende. Het is een inbreuk op de gelijkheid van de ondernemingen, zeggen sommigen. Daarop kan men antwoorden dat het huidig systeem even goed een inbreuk is op die gelijkheid, aangezien het de kapitaalintensieve ondernemingen en die met hoog bezoldigingspeil bevoordeelt.

Vervolgens wordt opgemerkt dat de voorgestelde en ook gelegaliseerde correctie een gering voordeel is voor een groot aantal (kleine en middelgrote) ondernemingen en een aanzienlijke belasting voor een klein aantal (grote) ondernemingen. Deze kritiek moet aanvaard worden.

Vervolgens hebben de diensten van de R.S.Z. erop gewezen dat deze maatregel haar boekhouding aanzienlijk zou vermoeilijken, naast de zeer hoge administratiekosten die nu al bestaan en die als een nadeel worden beschouwd van de huidige financieringswijze (23). Deze kritiek komt er dus op neer dat een bezwaar tegen het huidige systeem niet weggenomen, maar versterkt wordt. Door de Interministeriële Werkgroep werd voorgesteld dat de R.S.Z. jaarlijks aan de werkgevers een bericht zou toesturen waarop hetzij een debet, hetzij een credit vermeld zou staan. Een dergelijk bericht wordt nu reeds aan de werkgevers toegestuurd in de loop van de maand maart, dit bericht bevat een debet en dient tot inning van de

(22) Delpérée, A., *o.c.*, 494-506.

(23) Petit, J., *o.c.*, 194.

jaarlijkse bijdrage van 8,75% voor de jaarlijkse vakantie van de werklieden (24). In art. 4 K.B. 18.6.76 uitgewerkt door bericht A.322 (oktober 1976) van de R.S.Z. wordt een dergelijk bericht voorzien.

Tenslotte wordt er een laatste en grootste bezwaar uitgebracht tegen deze correctie. Deze correctie houdt immers geen rekening met de aard van de ondernemingen of met de bedrijfstak: er wordt alleen een kwantitatief criterium (boven 600.000 Bfr.: compensatie) gehanteerd. Het effect van deze maatregel zal in bepaalde gevallen leiden tot verzwaring van de sociale lasten waar men ze wilde verlichten: de grote arbeidsintensieve bedrijven. De kapitaalintensieve bedrijven met kleine personeelsbezetting en met dus minder dan 1.242.851 Bfr. (zie DEEL III, hfdst. 3) bijdragen per kwartaal zullen hun lasten zien verminderen, terwijl men precies het tegenovergestelde wilde bereiken. De kleine en middelgrote ondernemingen worden geïdentificeerd met de arbeidsintensieve, wat geenszins opgaat. In zijn advies nummer 512 bracht de Nationale Arbeidsraad, met uitzondering van de vertegenwoordigers van de Middenstand, kritiek uit op deze maatregel van aftrek en compensatie omdat hij leidt tot gevolgen die men precies wilde vermijden.

Hoofdstuk 3. Fiscalisatie

In tegenstelling tot de afschaffing van de loongrenzen (hfdst. 1) en de forfaitaire aftrek en compensatie (hfdst. 2) gaat het hier om een integraal systeem waar de sociale zekerheid volledig (of bepaalde sectoren) gefinancierd wordt door de staat en niet zoals nu door bijdragen en overheidstoelagen. Deze overheidstoelagen bedragen nu $\pm 30\%$ van de sociale zekerheid (26). Bij fiscalisatie stijgen deze subsidies tot 100% en vallen de bijdragen weg. De loonkost zou dus geweldig dalen, afgezien natuurlijk van de eventuele nieuwe of hogere belastingen die door de staat zouden geheven worden om haar verhoogde uitgaven te kunnen dekken. In plaats van twee inningen (door de fiscus én door de R.S.Z.) zou alles in één maal kunnen binnengehaald worden, dit is uiteraard een grote verlichting van de administraties en dus ook een vermindering van de administratiekosten, een zwak punt in het huidige systeem (13).

Welke nieuwe belastingen zouden worden ingevoerd of welke belastingen zouden worden verhoogd, blijft een moeilijk te beantwoorden vraag. Bij het zoeken naar nieuwe belastingen zal men natuurlijk rekening houden met de bezwaren die tegen het huidige systeem worden geformuleerd, als daar zijn overbelasting van arbeidsintensieve bedrijven en aansporing tot overuren. Men zal er zeker moeten op toezien dat deze nieuwe belastingen

(24) *Algemene onderrichtingen ten behoeve van de werkgevers*, R.S.Z., 1976, 25 voetnoot (1).

(25) Advies nr. 512 van de Nationale Arbeidsraad van 27.2.76, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1976, 547-551.

(26) Petit, J., o.c., 196.

de investeringen niet afremmen of uiteindelijk niet op de schouders van de consument terecht komen (27). Soms denkt men aan de vaststelling van een bijdragevoet die zou toegepast worden op het belastbaar inkomen (cfr. sociale zekerheids-bijdragen voor de zelfstandigen) of aan de heffing van opcentiemen op de inkomstenbelasting (28). Nu al gaat een deel van de belasting op tabakswaren naar het R.I.Z.I.V..

Om het autonome beheer van de verschillende sociale zekerheids-parastatalen (met inspraak van de belanghebbende organisaties) te vrijwaren, wordt gedacht aan bestemmingsbelastingen. Dit autonoom beheer wordt aangezien als een voordeel van het huidige systeem. Daar de staat de sociale zekerheid volledig zou financieren, zou dat wel eens kunnen leiden tot overdreven macht van de staat. Om dat te vermijden zou men bestemmingsbelastingen invoeren die dus zouden toelaten vooraf te weten welke geldmiddelen ter beschikking worden gesteld aan de sociale zekerheids-parastatalen (29).

Fiscalisatie zou een groter herverdelingseffect geven aan de sociale zekerheid aangezien de nieuw ingevoerde of verhoogde belasting progressieve tarieven zouden hebben. Dit voordeel is maar een schijnvoordeel aangezien het herverdelingseffect van progressieve belastingen soms in vraag wordt gesteld (30). Ten tweede omdat niet iedere belasting een progressief tarief heeft (zoals de vennootschapsbelasting). Ten derde omdat ook in het huidige systeem progressieve tarieven geheven kunnen worden.

Als voordeel van de fiscalisatie wordt soms aangemerkt de gelijkschakeling tussen zelfstandigen en werknemers (bvb. voor de ziekteverzekering). Dit zogezegd voordeel van fiscalisatie kan men even goed in het huidige systeem verkrijgen door verhoging van de bijdragen. Fiscalisatie werkt alleen aan de kant van de ontvangsten, in principe wordt niets veranderd aan de uitkeringen.

Het grootste nadeel verbonden aan fiscalisatie is de afhankelijkheid van de financiële en budgettaire situatie van de schatkist. Commentaar overbodig als men bedenkt dat de staat soms nu al zijn verplichtingen niet kan nakomen. Daarbij komt nog dat ook de overheid onderworpen is aan de conjuncturele schommelingen die een slechte budgettaire situatie kunnen veroorzaken (zie DEEL I, hfdst. 3).

Als laatste nadeel zou men kunnen aanvaarden: de mogelijke belastingontduiking die zich bij de bestaande sociale fraude (aan de kant van de uitkeringen) zou komen voegen. Om deze reden alleen al wordt fiscalisatie door sommige auteurs afgewezen (31).

(27) Frank, M., *o.c.*, 112-113.

(28) Boelaert, R., *o.c.*, 134-135.

(29) Petit, J., *o.c.*, 191.

(30) De Raedt, R., De belastingen als instrument tot inkomensverdeling, *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 1975, 463.

(31) Mateljan, J., *o.c.*, 840; Deleeck, H., *o.c.*, 183.

Het verdient aandacht dat de Ontwerp Codex Sociale Zekerheid, uitgewerkt door het Instituut voor Sociale Zekerheid van de K.U.Leuven, fiscalisatie voorstelt voor de sector gezondheidszorgen en kinderbijlagen(32).

Hoofdstuk 4. Belasting op de afschrijvingen, dit wil zeggen op de mechanisatiegraad (33).

De benadeling van de arbeidsintensieve bedrijven zou in evenwicht gebracht worden met de belasting van de kapitaalintensieve bedrijven door de ondernemingen te belasten op hun afschrijvingen. Deze belasting zou natuurlijk de kapitaalintensieve ondernemingen meer treffen. De afschrijvingen dienen enkel als criterium voor de mechanisatiegraad, met andere woorden de kapitaalintensiteit. Om niet in het andere uiterste te vallen (nl. overbelasting van de kapitaalintensieve bedrijven) wat de economische groei zou belemmeren, wordt deze afschrijvingstaks niet als apart systeem maar als bijkomend, aanvullend bij het huidige systeem van bijdrageheffing voorgesteld. Als bezwaar werd uitgebracht dat de bedrijven zelf kunnen kiezen tussen de verschillende vormen van afschrijvingen (degressief, lineair of versneld)(34).

Hoofdstuk 5. Bijdrageheffing op de toegevoegde waarde (35).

Dit systeem is zoals het huidige geen fiscalisatie, maar een systeem van bijdragen betaald door werkgevers en werknemers, met dat verschil dat de bijdragebasis de toegevoegde waarde is en niet het loon. De toegevoegde waarde is de bijdrage tot het nationaal product met andere woorden het bedrag dat door de gebruikte produktiefactoren (arbeid, kapitaal en ondernemingsfunctie) wordt toegevoegd aan de waarde der verbruikte grond- en hulpstoffen. T. W. wordt meestal berekend door het verschil te maken tussen de produktiewaarde (output) enerzijds en de waarde der verbruikte goederen en diensten (input) anderzijds(36). Deze bijdragebasis brengt een meer optimale lastenverdeling tussen arbeids- en kapitaalintensieve ondernemingen mee en biedt een betere financiële balans aan

(32) De Broeck, O., De 'Leuvense codex van sociale zekerheid' een uitnodiging tot bezinning, *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 1977, 963.

(33) Huguenot, L., Plaidoyer pour une idée saugrenue: la taxation des amortissements comme mode de financement de la sécurité sociale, *Droit Social*, 1973, nr. 1, 53-57.

(34) Petit, J., *o.c.*, 208.

(35) voor kwantitatieve studies:

Frank, H., Substitution de la valeur ajoutée aux salaires, comme base de calcul des cotisations des employeurs à la sécurité sociale, *Cahiers économiques de Bruxelles*, nr. 72, 1976, 437-449; Deleeck, H., De Decker, H. en Huybrechs, J. Financiering van de sociale zekerheid door bijdragen berekend op de toegevoegde waarde der Belgische ondernemingen in plaats van op het loon, *Cahiers économiques de Bruxelles*, nr. 72, 1976, 451-471 en nr. 73, 1977, 57-79.

(36) *Statistisch Jaarboek van België*, N.I.S. — Ministerie van Economische Zaken, 757-758.

de sociale zekerheid. Ook is de administratieve kostenbesparing een voordeel van deze financieringswijze (de gegevens kunnen immers verstrekt worden door de administratie van de B.T.W. (37).

Het grote nadeel van dit alternatief is de onzekerheid. Ten aanzien van de ontvangsten gaat het hier om een neutrale operatie: het tarief wordt zo berekend dat de totale ontvangsten gelijk blijven, zo bijvoorbeeld in een studie van Prof. Deleeck 12,4% (35). Deze methode brengt ongetwijfeld wijziging mee in de produktiekost: welke invloed zal dat hebben op de prijzen? Welke invloed op de investeringen? Sommigen (38) vragen zich immers af of de investeringen niet afgeremd zullen worden, wat nadelig is voor een werkgelegenheidstoename.

Soms wordt aangevoerd dat ook zelfstandigen die geen personeel tewerkstellen, de bijdrage zouden moeten betalen. Dit bezwaar wordt natuurlijk weggenomen door een vrijstelling (39).

Hoofdstuk 6. Bijdrageberekening op het energieverbruik (40).

Deze belasting tot financiering van de sociale zekerheid werd voorgesteld door E. Schueller, maar werd nog nergens toegepast. Ze zou de prijs van de energie doen stijgen, maar dat is geenszins belangrijk aangezien de rijkdom van een land niet afhangt van de prijs van energie, maar wel van de hoeveelheid van de bronnen. De prijzen van de andere produkten zouden door deze belasting kunnen dalen. Bezwaar is de differentiële weerslag op arbeids- en kapitaalsintensieve ondernemingen: de metaalverwerkende ondernemingen, bouwnijverheid en textielnijverheid betalen nu effectief 52,4% der bijdragen, creëren 49,5% der bruto T.W., hebben 52,6% der tewerkgestelden, maar verbruiken slechts 16,3% van de energie. Daartegenover de ijzernijverheid, electriciteit en scheikundige nijverheid: resp. 15,8%, 12,9%, 20,9% en 62,0%. Overbodig te zeggen dat zoiets aanleiding zou geven tot economische distorsies, wat altijd het geval is als één produktiefactor overbelast wordt (zoals in het huidig stelsel) (41).

DEEL III DE REEDS GENOMEN MAATREGELLEN

Hoofdstuk 1. Afschaffing van de loongrens voor bepaalde sectoren.

Om de loongrenzen aan het algemeen loonpeil aan te passen, werd vanaf 1 januari 1976 jaarlijks op 1 januari een herwaarderingscoëfficiënt, vastgesteld bij K.B., buiten de indexering toegepast. Voor 1976 was deze

(37) Frank, H., *o.c.*, 113 (werk geciteerd onder voetnoot (4))

(38) Boelaert, R., *o.c.*, 134.

(39) Petit, J., *o.c.*, 209.

(40) Mateljan, J., *o.c.*, 837-839.

(41) Boes, W. en Capon, A., *o.c.*, 174.

coëfficiënt 1,04; voor 1977, 1978 en 1979 was deze coëfficiënt telkens 1 (42).

A. Gezondheidszorgen

Vanaf 1 oktober 1974 werd de loongrens die voor deze sector in aanmerking werd genomen, eerst gelijk gemaakt met deze die gold voor de z.i.v.-uitkeringen (43). Vervolgens (vanaf 1 januari 1975) werd ze, zowel voor werklieden als bedienden, afgeschaft (44), maar de loongrens voor z.i.v.-uitkeringen bleef bestaan.

B. Kinderbijslag.

Sinds 1 januari 1976 worden de bijdragen voor kinderbijslag, zowel voor werklieden als bedienden, berekend op het onbegrensd loon. De bijdragevoet werd van 10,25% op 7,75% gebracht (45).

C. Beroepsziekten.

Vanaf dezelfde datum werd de loongrens voor de bijdragen voor beroepsziekten, die vroeger dezelfde was als die voor de z.i.v.-uitkeringen (46), zowel voor werklieden als voor bedienden, afgeschaft. Door de harde herstelwet van 1976 werd de bijdragevoet van 0,75% (werklieden) en 0,65% (bedienden) tot resp. 0,70% en 0,60% verlaagd (47).

In de sectoren bediendenpensioenen (voor werklieden werd de loongrens al eerder afgeschaft), werkloosheid (zowel voor werklieden als voor bedienden), z.i.v.-uitkeringen (zowel voor werklieden als voor bedienden) en kredieturen (zie hfdst. 2; A.) bestaat nog steeds een loongrens. Voor de jaarlijkse vakantie voor de werklieden heeft er nooit een loongrens bestaan.

Hoofdstuk 2. Recente wijzigingen in de berekening van sommige sociale zekerheids-bijdragen.

A. Vrijstelling van bijdragen voor kredieturen.

Aangezien door de werknemers niet veel gebruik werd gemaakt van de W. 10 april 1973 over de kredieturen, werd de bijdrageheffing ter financiering

(42) voor 1976: K.B. 22.12.75 (B.S. 30.12.75).

voor 1977: K.B. 30.12.76 (B.S. 15.1.77).

voor 1978: K.B. 3.2.78 (B.S. 10.2.78).

voor 1979: V.B.O., *Mededelingen*, 1979, 51.

(43) W. 16.7.74 (B.S. 24.7.74).

(44) W. 20.12.74 (B.S. 31.12.74 — err. B.S. 3.11.75).

(45) art. 107 W. 5.1.76 (B.S. 6.1.76) uitgevoerd door K.B. 23.1.76 (B.S. 31.1.76).

(46) K.B. 17.7.74 (B.S. 24.7.74).

(47) Art. 45 W. 30.3.76 (B.S. 1.4.76).

van deze wet tijdelijk opgeschort voor 1976 tot en met 1978 (48). Voor 1979 werd de bijdrage vastgesteld op 0,05% op een onbegrensd (dezelfde grens als voor de sector werkloosheid) loon (49). Het is niet de gewoonte in de Belgische sociale zekerheid dat overschotten worden uitgekeerd, maar men schorst de bijdrageheffing niet (bvb. voor de sector kinderbijslag).

B. Andere berekeningswijze voor bijdragen aan het Fonds voor Arbeidsongevallen.

Krachtens art. 59, 1^o (50) van de arbeidsongevallenwet dienden de werkgevers maandelijks een bijdrage van 10% te betalen aan het Fonds voor Arbeidsongevallen. De berekeningsbasis was: de premies die de werkgever betaalt aan zijn arbeidsongevallenverzekeraar. Dit percentage van 10% werd eerst opgetrokken tot 12,5% (51) en vervolgens tot 20% (52). Vanaf 1 januari 1977 werd de berekeningsbasis het onbegrensd loon (53). Het percentage dat als maandelijks bijdrage door de werkgever gestort moet worden, werd, zowel voor werklieden als voor bedienden, vastgesteld op 0,40%.

C. Verhoging van de bijdragen voor het Fonds tot vergoeding van de in geval van sluiting van ondernemingen ontslagen werknemers.

De werkgevers dienen jaarlijks een forfaitaire bijdrage te storten voor het Fonds tot vergoeding van de in geval van sluiting van ondernemingen ontslagen werknemers (54). Voor 1979 werd deze bijdrage verhoogd met 10% in vergelijking met 1978 (55).

D. Verlaging van de bijdragen voor het Fonds voor sociale reclassering der minder-validen.

De bijslag die de werkgever moet betalen op de premies voor arbeidsongevallen en die bestemd is voor het Fonds voor sociale reclassering der minder-validen, werd voor 1979 verlaagd van 6% naar 4% (56).

(48) voor 1976: art. 47 W. 30.3.76 (B.S. 1.4.76).

voor 1977: art. 31 W. 24.12.76 (B.S. 28.12.76).

voor 1978: art. 139 W. 22.12.77 (B.S. 24.12.77).

(49) K.B. 11.10.78 (B.S. 21.10.78).

(50) uitgevoerd door K.B. 21.12.71 (B.S. 31.12.71).

(51) K.B. 20.6.72 (B.S. 24.6.72).

(52) K.B. 13.5.76 (B.S. 18.5.76).

(53) art. 39 W. 24.12.76 (B.S. 28.12.76) uitgevoerd door K.B. 30.12.76 (B.S. 15.1.77).

(54) art. 15, 1^e lid W. 28.6.66 (B.S. 2.7.66).

(55) K.B. 22.3.79 (B.S. 6.4.79 — err. B.S. 14.4.79); V.B.O., *Mededelingen*, 1979, 1637.

(56) K.B. nr. 14 van 23.10.78 (B.S. 1.11.78) uitgevoerd door K.B. 31.10.78 (B.S. 14.11.78).

Hoofdstuk 3. De forfaitaire aftrek en de compensatie door lastenoverdracht K.B. 18 juni 1976 (B.S. 29.6.76). (57)

Deze maatregel werd genomen ter uitvoering van art. 46 van de harde herstelwet van 1976 en beoogt vooral een verlichting van de sociale lasten van de K.M.O., los van de voorwaarde van aanwerving (wel in W. 24 januari 1977 en W. 4 augustus 1978: zie hfdst. 4). Boven (DEEL II, hfdst. 2) werd het ontstaan en nadelen van deze maatregel behandeld.

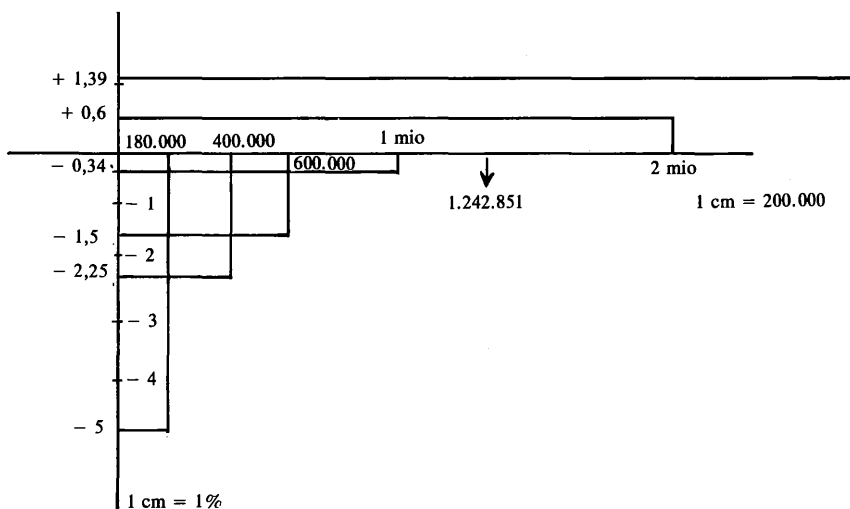
Het K.B. is van toepassing op alle werkgevers uit de privé-sector, met uitzondering van werkgevers van dienstboden, de privé-onderwijsinstellingen, de P.M.S.-centra en de diensten voor school- en beroepsoriëntering (art. 1). Al deze werkgevers krijgen een vermindering van de sociale lasten, zowel de werkgevers- als werknemersbijdragen, ten belope van 5%, met een maximum van 9.000 Bfr., van het globaal bedrag dat om de 3 maanden aan de R.S.Z. verschuldigd is. Het gaat hier om de eigenlijke sociale zekerheids-bijdragen (werkloosheid, kinderbijslag, z.i.v., pensioenen en jaarlijkse vakantie (kwartaalbijdragen) en de bijdragen voor beroepsziekten). In dat globaal bedrag, dat met 5% wordt verminderd, is dus niet begrepen: bijdrage voor kredieturen, voor arbeidsongevallen, voor de fondsen voor bestaanszekerheid en de jaarlijkse patronale bijdrage voor sluiting van ondernemingen en jaarlijkse vakantie(58). Die teruggave van 5% (met een max. van 9.000 Bfr.) per kwartaal vormt een vorderingsrecht ten aanzien van de R.S.Z. die het bedrag ervan op het credit van de werkgeversrekening op datum van 1 juli boekt en enkel in rekening brengt op de verschuldigde bijdragen voor het tweede kwartaal van het daaropvolgend jaar. Dit credit wordt, eventueel verminderd met de compensatie, door een bericht ter kennis gebracht van de werkgever gedurende het tweede kwartaal van elk jaar. Ieder bedrag dat 1.000 Bfr. niet overschrijdt, wordt verwaarloosd (art. 4).

Als compensatie van deze teruggave wordt het globale bedrag aan sociale zekerheids-bijdragen boven 600.000 Bfr. verhoogd met 1,40% en dit voor ieder kwartaal. Deze compensatie, eventueel verminderd met de teruggave, is eisbaar op 31.6 van het daaropvolgend jaar. Ieder bedrag dat 1.000 Bfr. niet overschrijdt, wordt weerom niet in aanmerking genomen. Alle wetsbepalingen en reglementaire bepalingen betreffende de inning, de navordering, de burgerlijke sancties, de verjaring en de voorrang van de bijdragen voor de sociale zekerheid zijn van toepassing op de compenserende bijdragen.

Als men de procentuele vermeerdering of vermindering in grafiek brengt, stelt men vast dat de uiterste grenzen -5% en +1,39999..% zijn. Een driemaandelijks aangifte van 1.242.851 Bfr. blijft door de ganse operatie van het K.B. onveranderd.

(57) *Jaarverslag Sociale Zekerheid 1977*, 105-106.

(58) Parlementaire vraag nr. 65 van de heer Verhaegen, *Economisch en Sociaal Tijdschrift*, 1977, 565.



Hoofdstuk 4. Vermindering van de sociale lasten tot aanmoediging van de tewerkstelling (W. 24.1.77, W. 4.8.78).

A. Voor alle ondernemingen.

1. Wet van 24 januari 1977 (59).

Ter bevordering van de tewerkstelling staat de W. 24 januari 1977 (B.S. 4.2.77) mits sommige voorwaarden een tijdelijke vrijstelling toe van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid. Deze wet werd twee maal (60) verlengd zodat de huidige vrijstellingen lopen tot uiterlijk 31 december 1979.

Het toepassingsgebied is hetzelfde als dat van K.B. 18 juni 1976 (zie hfdst. 3). Zijn echter uitgesloten: de werkgeversschuldnaars van de R.S.Z., zij kunnen nochtans, indien ze voor de aanzuivering van hun schuld uitstel van betaling hebben gekregen en strikt de termijnen naleven wel het voordeel van deze wet genieten, mits het akkoord van de Minister van Sociale Voorzorg na advies van het beheerscomité van de R.S.Z. (61) (art. 1).

De werkgevers worden gedurende twee opeenvolgende kwartalen vrijgesteld van de betaling van hun aandeel voor de takken van de rust- en overlevingspensioenen, de ziekte en invaliditeit, de werkloosheid en de kinderbijslag. Blijven dus nog verschuldigd aan de R.S.Z.: de bijdragen tot financiering van de jaarlijkse vakantie, solidariteitsbijdragen voor

(59) *Jaarverslag Sociale Zekerheid 1977*, 103-104.

(60) door W. 30.12.77 (B.S. 27.1.78) en door K.B. nr. 32 van 23.3.79 (B.S. 27.3.79).

(61) K.B. 22.3.77 (B.S. 30.3.77) betreffende de uitvoering van art. 1, 2e lid van W. 24.1.77.

beroepsziekten, de bijdragen voor arbeidsongevallen, de bijdragen voor sluiting van ondernemingen alsmede de voor een fonds voor bestaanszekerheid bestemde bijdragen (art. 2).

Deze vrijstelling wordt alleen toegestaan voor de werknemers die een netto-toename van het aantal werknemers vertegenwoordigen. Onder netto-toename wordt verstaan: het aantal werknemers dat het aantal werknemers overschrijdt die door de werkgever werden tewerkgesteld in de loop van het vierde kwartaal van 1977, met uitzondering van de erkende leerlingen.

Onder nieuw aangeworven werknemers wordt verstaan:

- uitkeringsgerechtigde volledige werklozen die gedurende ten minste 1 maand voor hun aanneming als werkzoekenden bij de R.V.A. waren ingeschreven;
- niet-uitkeringsgerechtigde volledige werklozen die 6 maanden als werkzoekende ingeschreven zijn bij de R.V.A. Deze aanwervingen moeten bovendien voor onbepaalde tijd gebeuren tussen 1 januari 1978 en 30 juni 1979.

De twee opeenvolgende kwartalen waarvoor een vrijstelling van de patronale bijdragen wordt toegestaan, zijn deze die volgen op dat waarin de aanwerving gebeurt. Die bijdragen zijn wel verschuldigd voor de dagen vóór het begin van die kwartalen. De huidige vrijstellingen lopen dus uiterlijk tot 31 december 1979 (art. 3).

De personen die na 31.12.77 werkgever zijn geworden, kunnen niet genieten van deze vrijstellingen. Een vennootschap die na die datum werd opgericht, kan dus niet genieten van deze maatregel (62).

Om deze vrijstellingen te kunnen genieten, moet de werkgever in zijn driemaandelijks aangifte aan de R.S.Z. de juiste identiteit van de aangeworven werknemers meedelen zodat men kan controleren of zij aan de gestelde voorwaarden voldoen (art. 4).

Het K.B. 18 juni 1976 verschilt met de hier behandelde wet hier in dat het K.B. een vermindering of vermeerdering van de werkgevers- en werknemersbijdragen voor alle werknemers toelaat, terwijl de wet alleen de werkgeversbijdragen voor de nieuw aangeworven werknemers die een netto-toename van het aantal werknemers vertegenwoordigen, kwijtscheldt. Ook de betrokken bijdragen verschillen: bij het K.B. gaat het ook om de solidariteitsbijdrage voor beroepsziekten en om de driemaandelijks bijdrage voor de jaarlijkse vakantie. Daarnaast is het K.B. een blijvende, terwijl de wet slechts een tijdelijke maatregel is.

2. W. 4 augustus 1978, art. 36 en 37 (63).

Dezelfde vrijstelling als onder 1. wordt toegestaan voor vier opeenvolgende kwartalen voor de eerste twee personeelsleden. De werkgevers die onder art. 1, 1e lid van de W. 24 januari 1977 vallen, met andere

(62) Vraag nr. 5 dd. 30.3.79, *Bull. van Vragen en Antwoorden van de Kamer*, nr. 8 dd. 2.5.79, 268.

(63) V.B.O., *Mededelingen*, 1978, 3171-3174.

woorden de werkgevers waarop het K.B. 18 juni 1976 (hfdst. 3) van toepassing is, komen in aanmerking voor deze maatregel. Alleen de personen die werkgever zijn geworden sinds 1 augustus 1978, kunnen van deze vrijstelling genieten.

De werknemers waarvoor de vrijstelling van patronale bijdragen wordt toegestaan moeten voldoen aan de volgende voorwaarden:

1. zij moeten aangeworven zijn met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde duur, gesloten tussen 1 augustus 1978 en 31 juli 1979;
2. op het ogenblik dat zij in dienst treden moeten zij minder dan 30 jaar oud zijn;
3. ofwel uitkeringsgerechtigd volledig werkloos zijn en ingeschreven als werkzoekende bij de R.V.A. gedurende ten minste een maand vóór de aanwerving,
ofwel niet-uitkeringsgerechtigd volledig werkloos zijn en sedert 6 maanden bij de R.V.A. als werkzoekende ingeschreven zijn.

De vier opeenvolgende kwartalen waarvoor vrijstelling van patronale bijdragen wordt toegestaan, eindigen normaal op 31 juli 1980, een jaar na 31 juli 1979 (de aanwerving moet gebeuren tussen 1 augustus 1978 en 31 juli 1979). Krachtens art. 43 W. 4 augustus 1978 kan de Koning de bovenstaande vrijstelling (ook die onder B.) voor 6 maanden verlengen. Dat is nog niet gebeurd, wat door sommigen betreurd wordt (64).

De vrijstelling wordt toegestaan voor de eerste twee aangeworvenen. De aangifte onder 1. genoemd moet ook hier gedaan worden.

Een geval zal de getroffen maatregelen duidelijk maken. Iemand die in de maand augustus van 1978 werkgever wordt en voor einde 1978 vijf werknemers aanwerft, kan als hij aan de voorwaarden voldoet:

- vrijstelling van de patronale bijdrage bekomen gedurende vier opeenvolgende kwartalen voor de eerste twee werknemers;
- voor de volgende drie werknemers kan hij geen vrijstelling bekomen, aangezien hij niet voldoet aan de voorwaarden van de W. 24 januari 1977 (nl. vóór 1 januari 1978 werkgever zijn).

Voor de aanwervingen sinds januari 1979 kan de werkgever, in ons geval, eveneens geen vrijstelling van patronale bijdragen bekomen. Hij zal wel zijn patronale en werknemersbijdragen zien verminderen of vermeerderen krachtens K.B. 18 juni 1976 (zie hfdst. 3).

Evaluatie:

De genoemde wetten vertrekken vanuit een heel andere optiek dan het K.B. 18 juni 1976. Dit laatste K.B. wil het probleem van de huidige financieringswijze gedeeltelijk oplossen door de grote ondernemingen zwaarder en de kleine minder te belasten. Daarnaast willen de genoemde wetten de tewerkstelling aanmoedigen door de sociale lasten te verminde-

(64) V.B.O., *Mededelingen*, 1979, 3393.

ren. Daarbij kan gezegd worden dat de W. 24 januari 1977 vooral de aanwerving van supplementaire werknemers door de reeds bestaande werkgevers wil aanmoedigen, terwijl de W. 5 augustus 1978 vooral meer werkgevers wil. Dit moge blijken uit een voorwaarde gesteld in de W. 24 januari 1977 (zoals gewijzigd) volgens dewelke een persoon die na 31 december 1977 werkgever is geworden, de vrijstelling niet kan genieten. In de W. 4 augustus 1978 daarentegen komen de personen die werkgever zijn geworden na 1 augustus 1978 in aanmerking voor een vrijstelling voor vier opeenvolgende kwartalen.

Toch getuigen deze wetten van het bewustzijn van de nadelen verbonden aan de huidige financieringswijze. Men beseft dat de hoge sociale lasten de aanwerving van nieuw personeel bemoeilijken of totaal verhinderen. Daarom neemt men deze negatieve sanctie tijdelijk weg. Dezelfde redenering kan men maken voor de fiscale lasten. Dit is de huidige politiek: in plaats van positieve sancties (bvb. arbeidsplaatspremies) te geven, neemt men de negatieve sancties tijdelijk weg.

Dat het K.B. 18 juni 1976 een blijvende maatregel is, terwijl de wetten tijdelijke maatregelen inhouden, kan hierdoor verklaard worden dat het K.B. geen geld kost of met andere woorden neutraal blijft tegenover de totale ontvangsten van de R.S.Z. Beter ware het dat ook de wetten blijvende maatregelen zouden zijn, dan zou men natuurlijk moeten zorgen voor compensaties door verzwaring van de sociale lasten voor bijvoorbeeld de grote ondernemingen.

B. Voor kleine en middelgrote ondernemingen: W. 4.8.78 art. 38.

De ondernemingen die onderworpen zijn aan de W. 24 januari 1977 dit wil zeggen die de vrijstelling in deze wet bedoeld kunnen genieten wat inhoudt dat zij vóór 1 januari 1978 werkgever waren (zie sub A., 1), en die minder dan vijftig werknemers tewerkstelden op 30 juni 1978, kunnen het voordeel (zie sub A., 2) eveneens en onder dezelfde voorwaarden genieten. Het verschil is dat het in art. 37 gaat om de eerste twee aanwervingen, terwijl het in art. 38 gaat om twee bijkomende aanwervingen die een netto-toename van het aantal werknemers weerspiegelen. Onder netto-toename van het aantal werknemers wordt verstaan het aantal werknemers dat het aantal personeelsleden overschrijdt die door de werkgever in de loop van het tweede kwartaal 1977 (1 april 1977 — 30 juni 1977) waren tewerkgesteld, met uitzondering van de erkende leerlingen (art. 38, § 2). Indien het aantal personeelsleden binnen de twee jaar na de tweede aanwerving van de twee supplementaire werknemers waarvoor een vrijstelling voor vier kwartalen werd toegestaan, verminderd wordt met één of meer eenheden, zal de werkgever voor de laatste twee kwartalen de sociale werkgeversbijdragen moeten betalen (art. 39)(65). Deze sanctie

(65) K.B. 26.1.79 (B.S. 24.2.79).

geldt mijns inziens alleen voor de hypothese bedoeld in art. 38 en niet voor de hypothese van art. 37 (sub A., 2), aangezien in art. 39 uitdrukkelijk wordt gesproken over 'bijkomende' werknemers.

Om deze vrijstelling te genieten moet de werkgever in zijn driemaandelijkse aangifte aan de R.S.Z. de juiste identiteit van de nieuw aangeworvenen meedelen (cfr. onder A., 1).

Om de incoherentie van deze maatregelen te illustreren, kan men het geval nemen van iemand die na 31 december 1977 en vóór 1 augustus 1978 werkgever geworden is. Hij komt niet in aanmerking voor de vrijstelling zoals bedoeld in W. 24 januari 1977 aangezien men daarvoor werkgever moet zijn vóór 1 januari 1978 en bijgevolg komt hij ook niet in aanmerking voor het voordeel van art. 38 (hierboven behandeld). Men kan zich de vraag stellen of hij in aanmerking komt voor het voordeel van art. 37. Ook daarvan is hij uitgesloten, aangezien dit voordeel alleen toegekend wordt aan iemand die werkgever geworden is sinds 1 augustus 1978 (art. 36).

DEEL IV. TE VERWACHTEN MAATREGELEN

De regeringen hebben de verlaging (of zelfs de vrijstelling) van de sociale zekerheid steeds beschouwd als een efficiënte maatregel om de werkloosheid te verminderen (bvb. W. 24 januari 1977 en W. 4 augustus 1978). Zo ook heeft de regering Martens in zijn regeringsverklaring (66) en regeerakkoord (67) beloofd de patronale sociale lasten (met uitzondering van de bijdragen voor jaarlijkse vakantie, arbeidsongevallen en beroepsziekten: idem DEEL III, hfdst. 4) met 15% te zullen verminderen. Voor de beschermde sectoren (energie, openbaar vervoer, banken, verzekeringen, diensten van openbaar nut) zou deze vermindering echter niet gelden. De financiële middelen die daarvoor nodig zullen zijn, zullen gecompenseerd worden 'door de invoering van een strenge selectiviteit in het openbaar investeringsprogramma ten gunste van de investeringen die prioritair of bijzonder arbeidsscheppend zijn' (68). Deze vermindering zou pas ingevoerd worden na overleg met de sociale partners.

In de intentieverklaring regering-sociale partners dd. 2 juli 1979 (69) werd daaraan niets toegevoegd (er wordt niet meer over gesproken), evenmin in het ontwerp van raamakkoord dd. 18 september 1979 (70) betreffende de bevordering van de werkgelegenheid, de arbeidsduur en de inkomensmatiging.

Het kan eigenaardig voorkomen dat sinds het regeerakkoord niet meer

(66) regeringsverklaring: *De Standaard*, 6.4.79, 2.

(67) regeerakkoord Titel II: *Keesings Hist. Archief*, 1979, 283-288.

(68) *Keesings Hist. Archief*, 1979, 288.

(69) V.B.O., *Mededelingen*, 1979, 2621-2627.

(70) V.B.O., *Mededelingen*, 1979, 3456-3460.

over de vermindering van de sociale lasten gesproken wordt, maar men weet dat sommige sectoren van de sociale zekerheid zich in een zorgwekkende financiële situatie bevinden die men probeert te verbeteren door onder andere een verhoging van die sociale lasten! Ik denk daarbij vooral aan de ziekteverzekering. In het plan Califice (zie verder) werd voorgesteld de bijdragen voor de geneeskundige verzorging met 1% te verhogen (71): hoe kan men dat rijmen met vermindering van de sociale lasten? Men mag gerust zijn: de 1% verhoging komt er niet. Bij de bespreking van de begroting voor 1980 is er wel een gerucht daarover geweest in de pers. Men kan wel denken dat de sociale partners daarmee nooit zullen instemmen. Verder werd in datzelfde plan wel een bijdrage voor de geneeskundige verzorging ten laste van de gepensioneerde voorgesteld (71). Deze bijdrage bestaat reeds voor de gepensioneerden uit de overheidssector vanaf het ogenblik dat hun pensioen \pm 16.000 Bfr. per maand overschrijdt. In een geest van solidariteit met deze gepensioneerden (uit de overheidssector) en met de werknemers (die, ongeacht de hoogte van hun loon, bijdragen betalen), zouden de gepensioneerden uit de privé-sector die een pensioen genieten dat boven een bepaald plafond ligt, ook een bijdrage moeten betalen. Deze maatregel komt er hoogstwaarschijnlijk, zij het, door de splitsing van de programmawet, pas na nieuwjaar (72). De bijdragevoet zou 1,80 % bedragen. Voor de sector uitkeringen, waarvoor de loongrens nog steeds bestaat (zie DEEL III, hfdst. 1, A.), zou deze loongrens geleidelijk verhoogd en uiteindelijk afgeschaft worden (zoals alle andere loongrenzen: zie verder). Deze loongrens, die thans op 53.075 Bfr. ligt (2), zal tot 65.000 Bfr. (71) verhoogd worden door de programmawet (ook vermoedelijk na nieuwjaar). Dit zijn de enige maatregelen die mijns inziens gaan genomen worden.

Nu was het wel de bedoeling de sociale zekerheid totaal te hervormen, dit zou dan gebeuren in overleg met de sociale partners. Daartoe werd het plan Califice ter tafel gelegd, maar, zoals men weet, de onderhandelingen sprongen af en de regering heeft dan maar op eigen verantwoordelijkheid de dringendste maatregelen (zie boven) genomen. Het plan Califice blijft echter zijn belang behouden en toont in welke richting men zou kunnen gaan. Daarom geef ik toch een korte samenvatting van het plan:

1. de loongrenzen die nog bestaan voor de bijdragen (z.i.v.-uitkeringen, bediendenpensioenen, werkloosheid en kredieturen) worden afgeschaft, ze blijven bestaan voor de prestaties (uitkeringen)
2. invoering van één sociale zekerheidsbijdrage op de totale, onbegrensde (zie 1.) loonmassa per onderneming, dit wil zeggen versmelting van werkgevers- en werknemersbijdragen tot een werkgeversbijdrage
3. dezelfde bijdragevoeten voor werklieden als voor bedienden, behalve voor de bijdragen voor de jaarlijkse vakantie

(71) Plan Califice, II, 15.

(72) V.B.O., *Mededelingen*, 1979, 4320.

4. de bijdragen voor de jaarlijkse vakantie wordt volledig opgenomen in de kwartaalaangifte, dit wil zeggen de jaarlijkse bijdrage wordt afgeschaft en toegevoegd aan de kwartaalbijdragen
5. hoe de globale bijdrage moet verdeeld worden onder de verschillende sectoren, wordt bij wet bepaald (met eventueel kleine afwijkingsmogelijkheid bij K.B.), eveneens moet er een wettelijke bepaling voorzien worden betreffende de vaststelling van de normen volgens welke de rijkstoelagen aan de verschillende sectoren worden toegekend
6. een administratieve vereenvouding (dankzij 1., 2., 3. en 4.)
7. de invoering van een onweerlegbaar vermoeden volgens hetwelk de werknemer in gevallen waarin een betwisting omtrent het loon oprijst slechts zijn rechten zou kunnen doen gelden tot beloop van het loon dat aangegeven werd op zijn individuele rekening. Deze individuele rekening dient ook als basis voor de aangifte bij de sociale zekerheid. Dit vermoeden zou ingevoerd worden om de werknemer te verhinderen het op een akkoord te gooien met de werkgever om de aangifte van het loon bij de sociale zekerheid tot de hoogste loongrens (aan de zijde van de uitkeringen: 1.) te beperken. Dit aangegeven loon, dat lager is dan het werkelijke loon, zou dan ook onweerlegbaar van toepassing zijn, bij bijvoorbeeld de opzeggingsvergoeding, wat de werknemer zal beletten in te stemmen met de aangifte van een beperkt loon aan de sociale zekerheid.
8. mogelijkheid van gedifferentieerde bijdragen door toepassing van een coëfficiënt (0,9 of 1,1 bvb.) op de totale bedrijfsbijdragen naargelang het gaat om een arbeidsintensieve of kapitaalsintensieve onderneming. Wat is een kapitaals-/arbeidsintensief bedrijf? Dat zou men bepalen door te kijken naar het gemiddeld loonpeil. Laat ons bijvoorbeeld zeggen dat het 'normaal' gemiddeld loonpeil 400.000 Bfr. is, dan is kapitaalsintensief de onderneming die dat normaal gemiddeld loonpeil bijvoorbeeld met 25% overschrijdt zodat men daar de coëfficiënt 1,1 zou toepassen op de totale bedrijfsbijdragen. Dat zou dan ongeveer hetzelfde effect hebben als het K.B. 18. juni 1976 (zie DEEL III, hfdst. 3) met dien verstande dat het systeem voorgesteld door het plan Califice mijns inziens 'zuiverder' is.

DEEL V BESLUIT

In dit artikel heb ik gepoogd een overzicht te geven van de verschillende nadelen van de huidige financieringswijze van de sociale zekerheid (DEEL I) en van de alternatieven waar deze nadelen verholpen worden (DEEL II). Vervolgens heb ik nagegaan in hoeverre de politici in hun beleid met deze kritiek rekening houden (DEEL III en IV). Hier wordt hetzelfde herhaald, maar dan in een ruimer kader, namelijk vanuit het wezen en de finaliteit van de sociale zekerheid.

De sociale zekerheid is ontstaan als vrije (en aangemoedigde) verzekering,

vervolgens werd deze verzekering verplicht gesteld voor bepaalde categorieën. Gaandeweg werd de groep van de bijdrageplichtigen en die van de uitkeringsgerechtigden uitgebreid. De band tussen bijdrageplicht en recht op uitkering werd losser: men heeft recht op uitkering omdat men zich in de voorwaarden, door de wet gesteld, bevindt en men moet bijdragen betalen omdat de wet zegt dat het moet. Zo werd het systeem meer en meer gesolidariseerd.

In een systeem dat zo'n weg heeft afgelegd moet men goed onthouden waar het allemaal om begonnen is, namelijk om de behoeften (risico's). Deze behoeften zijn ondertussen al geëvolueerd, denk maar bijvoorbeeld aan de kinderbijslag en gezondheidszorgen. Deze risico's bestaan wel nog altijd, maar men kan zich toch afvragen of de sociale zekerheid daar echt nog een steuntje moet geven. Dat is echter geen probleem van financiering, maar wel van de verstrekkingen die de sociale zekerheid moet leveren (dat wordt niet behandeld in dit artikel: zie INLEIDING). Natuurlijk zijn er nog mensen die het niet alleen aankunnen en voor deze mensen heeft de sociale zekerheid een groot belang. Natuurlijk moet de overheid er dan voor zorgen dat zij die het meest afhankelijk zijn van de sociale zekerheid, ook niet (proportioneel) het meest moeten betalen (en dat heeft wel iets te maken met financiering). Want wie zegt dat de zwaksten moeten geholpen worden door de sociale zekerheid, neemt tegelijk aan dat de hogere inkomens de financiële last daarvan moeten dragen. Wie anders zou dat doen? De overheid misschien (fiscalisatie)? Maar dan is alleen het probleem verschoven (wie zal de inkomsten aan de overheid verstrekken?). Het zou al te gek zijn dat de lagere inkomens (proportioneel) het meest zouden moeten bijdragen tot het verschaffen van een behoorlijke levensstandaard aan zieken, werklozen, gehandicapten enz... Er zijn mensen die beweren dat de inkomensnivellering niet de taak van de sociale zekerheid is, maar die van de inkomstenbelastingen. Maar zou het niet een beetje tegen de borst stuiten dat wat door de inkomstenbelastingen bereikt werd op het gebied van de inkomensnivellering (ik laat in het midden of dat veel of weinig is), terug weggewerkt zou worden door de financiering van de sociale zekerheid? Wil de overheid een coherent beleid voeren, dan moet zij ervoor zorgen dat de opties genomen op een bepaald gebied niet weggeveegd worden door opties op andere gebieden. Tot hier de theorie. Wat ziet men nu in de realiteit?

Hogere bijdragen voor de lagere inkomens (loongrenzen en hogere bijdragevoeten voor werklieden). We weten wel dat vele loongrenzen reeds afgeschaft zijn en we weten ook dat dat het eerste argument is van de voorstanders van de loongrenzen. Maar waarom schreeuwt men dan altijd zo hard, als de overheid van plan is ze af te schaffen, we dachten immers dat het niet zo veel betekende? En dan de (hogere) bijdragevoeten voor de werklieden. Iedereen weet hoe arbitrair het criterium ter onderscheiding van werklieden en bedienden wel is. Toch houdt men daaraan vast, ook in het arbeidsrecht; zou het niet mogelijk zijn dat de sociale zekerheid die de

maatschappelijke evolutie op de voet volgt, ook hier zijn pioniersrol opneemt? Bovendien zou het de administratieve kosten verlagen. Mijns inziens had Califice gelijk, toen hij de afschaffing van de loongrenzen en gelijke bijdragen voor werklieden en bedienden voorstelde. Het lijkt er sterk op dat zij die het minst verdienen, (proportioneel) het meest bijdragen. Dan spreek ik nog niet over de uitkeringen van de sociale zekerheid. Wie krijgt daar het meest van?

Een ander euvel van de huidige financieringswijze van de sociale zekerheid is zijn nadelig effect voor de tewerkstelling. De regeringen zien dat wel in, vandaar de tijdelijke (!) wetgeving tot vermindering van de sociale zekerheidsbijdragen.

Een ander euvel van de huidige financieringswijze van de sociale zekerheid is zijn nadelig effect voor de tewerkstelling. De regeringen zien dat wel in, vandaar de tijdelijke (!) wetgeving tot vermindering van de sociale zekerheidsbijdrage. Ik vraag me af of een dergelijke, tijdelijke wetgeving wel bij machte is de werkgelegenheid te verhogen. De werkgevers die nieuw personeel aanwerven, krijgen een cadeau omdat ze dat doen, maar ze doen het niet omdat ze dan een cadeau krijgen. Het K.B. van 1976 is wel een blijvende maatregel, maar er zijn toch heel wat vragen rond deze vermindering/vermeerdering van sociale zekerheidsbijdrage: bereikt men wel het gewenste effect? (zie DEEL III, hfdst. 3) De gemoduleerde bijdragen zijn anders zo mis niet. Ook het plan Califice stelt ze voor. Ze zouden echter geld kunnen kosten (het K.B. van 1976 is nochtans neutraal), maar de sociale zekerheid heeft geld tekort! Dit is de hele paradox: de sociale zekerheidsbijdragen zijn te hoog zodat ze nadelig zijn voor de werkgelegenheid (tewerkstellingsbeleid) en aan de andere kant zijn ze te laag om de deficitaire financiële situatie van sommige sociale zekerheidssectoren te verhinderen (hervorming van de sociale zekerheid). Zo komt het dat de regering Martens zich kon tegenspreken (zie DEEL IV). Er kan ook iets gedaan worden aan de financiering van de sociale zekerheid in het kader van de totale hervorming van die sociale zekerheid. Het is echter de vraag of die er wel ooit zal komen. Als de dringendste maatregelen genomen zijn (en dat lijken steeds verhogingen van de sociale lasten te zijn), is men weer tevreden (zoals nu) zodat iedere regering in haar regeerakkoord de hervorming van de sociale zekerheid kan beloven. En zo kan het nog lang duren.