

ADVIES Nr. 2.067

Zitting van dinsdag 19 december 2017

Ontwerp van koninklijk besluit – Vrijstelling van sociale bijdragen op vergoeding cao nr. 104

x x x

2.950

ADVIES Nr. 2.067

Onderwerp: Ontwerp van koninklijk besluit – Vrijstelling van sociale bijdragen op vergoeding cao nr. 104

Bij brief van 20 oktober 2017 heeft mevrouw M. De Block, minister van Sociale Zaken, het advies van de Nationale Arbeidsraad gevraagd over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van artikel 19 van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van het koninklijk besluit van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders.

De Raad heeft het onderzoek van die adviesaanvraag toevertrouwd aan de commissie Sociale Zekerheid en heeft daarbij kunnen rekenen op de bereidwillige medewerking van de RSZ en de beleidscel Sociale Zaken.

Op verslag van die commissie heeft de Raad op 19 december 2017 het volgende advies uitgebracht.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. ONDERWERP EN DRAAGWIJDTE VAN DE ADVIESAANVRAAG

Bij brief van 20 oktober 2017 heeft mevrouw M. De Block, minister van Sociale Zaken, het advies van de Nationale Arbeidsraad gevraagd over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van artikel 19 van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van het koninklijk besluit van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders.

Dat ontwerp van koninklijk besluit is bedoeld om onder bepaalde voorwaarden te voorzien in vrijstelling van sociale bijdragen op de vergoeding toegekend in het kader van de verlichting van de werklast voor werknemers van 58 jaar en ouder. Die vrijstelling van sociale bijdragen zal op 1 januari 2018 in werking treden en gelden voor alle economische sectoren.

II. STANDPUNT VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

De Raad heeft het voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit met bijzondere aandacht onderzocht. Hij heeft daarbij uitleg gekregen van de vertegenwoordigers van de RSZ en de beleidscel Sociale Zaken en wenst hen daarvoor te bedanken.

A. Beschrijving van de maatregel

De Raad stelt vast dat het voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit is bedoeld om onder bepaalde voorwaarden te voorzien in vrijstelling van sociale bijdragen op de vergoeding toegekend in het kader van de verlichting van de werklast voor oudere werknemers.

Hij wijst erop dat dit ontwerp van koninklijk besluit is genomen in-gevolge een vraag van de sociale partners van de sectoren van de metaalverwerkende nijverheid, en meer specifiek die van de paritaire comités nr. 111 en 209, om de bijkomende vergoedingen cao nr. 104, waarvoor ze zijn overeengekomen om die toe-kennen aan de werknemers van 58 jaar en ouder, vrij te stellen van sociale bijdragen.

In het kader van haar zomerakkoord van 26 juli 2017 heeft de federale regering beslist in te gaan op de vraag van de sociale partners van die sector en om die vrijstelling uit te breiden naar alle economische sectoren.

Dat ontwerp van koninklijk besluit bepaalt in hoofdzaak dat het stelsel van vrijstelling van sociale bijdragen op de bijkomende vergoeding toegekend in het kader van de maatregelen tot verlichting van de werklast van toepassing zal zijn mits de volgende cumulatieve voorwaarden zijn vervuld:

- De vergoeding moet worden vastgesteld bij collectieve arbeidsovereenkomst, gesloten in de schoot van een paritair comité en algemeen verbindend verklaard bij koninklijk besluit of, bij gebrek aan een dergelijke overeenkomst, door een collectieve arbeidsovereenkomst op het niveau van de onderneming of door een wijziging van het arbeidsreglement.
- Die collectieve arbeidsovereenkomst of wijziging van het arbeidsreglement moet worden genomen in toepassing van de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 104 van 27 juni 2012 over de uitvoering van een werkgelegenheidsplan oudere werknemers in de onderneming voor de ondernemingen die onder het toepassingsgebied van die collectieve arbeidsovereenkomst nr. 104 vallen.
- Die vergoeding moet worden betaald door een Fonds voor Bestaanszekerheid of door de werkgever.
- Er is voorzien in twee stelsels van vrijstelling al naargelang de betrokken werknemers die de leeftijd van 58 jaar of ouder of de leeftijd van 60 jaar bereikt hebben:
 - ✓ Wat de werknemers van 58 jaar of ouder betreft, wordt de bovenvermelde vergoeding vrijgesteld van sociale bijdragen voor zover de loopbaanwijziging leidt tot loonverlies als gevolg van de omschakeling naar aangepast lichter werk of van een onderbroken uurrooster naar ononderbroken uurrooster of van ploegen- of nachtarbeid naar een dagregime. Het ontwerp van koninklijk besluit bepaalt bovendien dat de werknemer een betrekking moet behouden met minstens een effectieve tewerkstellingsbreuk van 4/5.
 - ✓ Wat de werknemers van 60 jaar of ouder betreft, wordt de vergoeding enkel vrijgesteld van sociale bijdragen indien de loopbaanwijziging leidt tot loonverlies als gevolg van de omschakeling van een voltijdse naar minstens 4/5 tewerkstelling.

- Tot slot mag het bedrag van de vergoeding niet hoger zijn dan het loonverlies dat de werknemer heeft geleden ingevolge de maatregelen in het kader van de cao nr. 104 tot verlichting van de werklast van oudere werknemers. Het nettoloon van de werknemer die die vergoeding geniet, mag bijgevolg niet hoger zijn dan het loon dat hij kreeg vóór de verlichting van de werklast.

De Raad stelt vast dat de FOD Sociale Zekerheid de budgettaire impact van de voorgelegde maatregel volledig heeft geanalyseerd. Uit de uitleg van de vertegenwoordiger van de beleidscel Sociale Zekerheid op basis van die studie blijkt dat het verlies aan sociale bijdragen 43 miljoen euro per jaar bedraagt en gecompenseerd zal worden door de vermindering van de sociale uitgaven voor het nemen van tijdskrediet (- 58,844 miljoen euro) of vervroegd pensioen (- 47,752 miljoen euro), hetzij een positief begrotingssaldo van 63,58 miljoen euro. Er werd ook verduidelijkt dat de nieuwe maatregel geen fiscale vrijstelling inhoudt voor de vergoedingen waarop de personenbelasting van toepassing blijft.

B. Standpunt van de Raad

De Raad heeft de adviesaanvraag aandachtig onderzocht, maar is niet tot een gemeenschappelijk standpunt kunnen komen.

1. Standpunt van de leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen

De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen hebben steeds positief gestaan tegenover het initiatief van de sectorale sociale partners van de metaalverwerkende nijverheid om de eindloopbaan voor oudere werknemers werkbaar te maken. Het gaat uit van een oprechte bekommernis om via welomschreven maatregelen oudere werknemers te ondersteunen om langer aan het werk te blijven, wat tot voorbeeld kan strekken van andere sectoren. Het concept ontstond tijdens sectorale onderhandelingen na signalen vanop ondernemingsvlak over de moeilijkheden die men ondervindt om cao nr. 104 te vertalen in effectieve verbeteringen, die het werk van werknemers werkbaarder maakt. De sector ontwikkelde de idee om de werknemers van de sector te ondersteunen die vanaf de leeftijd van 58 jaar hun loopbaan op een andere manier willen voortzetten en op die manier het einde van hun loopbaan mogelijk kunnen uitstellen. Voor de sector betekende dit dat werknemers de mogelijkheid moeten hebben om een alternatieve functie uit te oefenen, dat ze hun arbeidsregime kunnen veranderen: overstap van nacht/ploegenarbeid naar dagregime of van een voltijds regime naar een 4/5^e tewerkstelling. Dergelijke overstappen betekenen vaak een verlies van inkomen voor de betrokken werknemer.

De sector wilt dat inkomensverlies ietwat beperken via een forfaitaire tussenkomst via het Fonds voor Bestaanszekerheid (FBZ). Het gaat dus om een faciliterende maatregel vanuit de sector. De rol van het FBZ is een essentieel element in hetgeen binnen de sector werd uitgewerkt en had als doel fraude en ontwijkingsmogelijkheden zoveel mogelijk te vermijden. Vanuit die bezorgdheid werd op niveau van het FBZ ook een hele controleprocedure uitgewerkt. Het is dan ook betreurenswaardig te moeten vaststellen dat het hele concept ontkracht wordt en herleid wordt tot een zoveelste middel van deze regering om haar honger naar netto-verloning weer wat te stillen.

De deur naar fraude of ontwijkingsmogelijkheden wordt wagenwijd opengezet door...

... de autonome bevoegdheid op bedrijfsniveau.

De leden stellen vast dat de Minister dit door de sectorale sociale partners welomschreven concept aangrijpt om een quasi ongelimiteerde vrijstelling van sociale bijdragen in te voeren voor loonsupplementen voor eender welke aanpassing die door de werkgever autonoom wordt gekwalificeerd als "verlichting van de werklust". Bovendien krijgen oudere werknemers niet allen gelijke kansen maar zijn ze afhankelijk van het bedrijf waarin ze werken. De ruimte laten op bedrijfsniveau staats haaks op de noodzaak om een globale visie te ontwikkelen om de eindeloopbaan echt werkbaar te maken.

Dit ontwerp van KB houdt een grote mate van fraude- en ontwijkinggevoeligheid in. Een werkgever die aan zijn arbeidsreglement eender welke maatregel toevoegt die "de werklust verlicht", kan na een dergelijke pennentrek een substantieel gedeelte van de lonen omzetten in een premie, zonder enige sociale zekerheidsbijdrage. Het voorstel voorziet noch objectieve criteria, noch ijkpunten, noch doelgroepen, behoudens dan het geheel vrij in te vullen concept van "verlichting van de werklust" en de voorwaarde dat men de leeftijd van minstens 58 jaar moet bereikt hebben. De werklust op papier verlichten voor 58-plussers volstaat.

Dit dreigt nog te worden versterkt door het snel oprukken van zogenaamde cafetariaplannen, vooral gericht op fiscale en parafiscale optimalisatie, in de mate van het mogelijke door omzetting van bestaande loonvormen, onderworpen aan de gewone belastingen en bijdragen, in alternatieve beloningsvormen.

Uit die laatste evolutie is trouwens een bijkomend risico af te leiden. Steeds meer worden we geconfronteerd met de omzetting van loonvormen in remuneratievormen die niet beschouwd worden als loon. De toenemende praktijk van omzetting van brutolonen naar auteursrechten is maar een van de verschijningsvormen. Wat belet een werkgever om dit voor te stellen als een loonvermindering, gekoppeld aan een of ander vorm van “verlichting van de werklust”, met bovenop een compensatie zonder sociale bijdragen.

... het niet afbakenen van het concept “werklust verlichten”.

Nergens wordt verduidelijkt wat concreet begrepen dient te worden onder ‘de werklust verlichten’. Of een maatregel in de praktijk de werklust verlicht, dan wel louter volgens de betrokken werkgever de werklust verlicht zonder dat hier effectief sprake van is, maakt niet uit. Het ontwerp van koninklijk besluit voorziet in de beide gevallen de omzetting van bruto verloning naar een vergoeding zonder sociale bijdragen. Al evenmin geeft het KB de RSZ enig houvast om oneigenlijk gebruik van deze vrijstelling tegen te gaan.

Zo hebben de sociale partners van de metaalverwerkende nijverheid het nooit bedoeld. Integendeel dreigt nu een innovatief en navolgenswaard concept, aanleunend bij de doelstellingen van cao nr. 104 van de Raad, misbruikt te worden als een louter instrument voor parafiscale ontwijing. Daarom is het voor de werknemersorganisaties noodzakelijk om het concept “werklust verlichten” duidelijker af te bakenen.

Concurrentie met de landingsbanen

Het verminderen van de arbeidstijd naar een 4/5^{de} tewerkstelling was in het licht van het sectorakkoord bedoeld om werknemers die geen toegang hebben tot de huidige landingsbanen toch de kans te geven minder te werken. Door de voor ontwerp voorgelegde uitbreiding naar alle sectoren en door het optrekken van de leeftijd van de landingsbanen naar 60 jaar mits 25 jaar loopbaan zijn nog weinig werknemers uitgesloten van dat recht. Zo komt het systeem parallel te lopen met de voorziene landingsbanen vandaag. Dit stelsel is in vergelijking met de huidige landingsbanen vanaf 60 bovendien negatief voor zowel werkgever als werknemer. Terwijl er vandaag een RVA-uitkering is voorzien, zal met het voorgelegde stelsel, de werkgever die vergoeding op zich nemen. Voor de werknemer is het een achteruitgang daar er geen gelijkstelling is voor de opbouw van sociale rechten in tegenstelling tot de landingsbanen.

Het voorstel wordt budgettair niet afgedekt en is oncontroleerbaar.

In de begroting werden voor 2018 reeds belangrijke bedragen ingeschreven voor deze maatregelen. Het gaat om de raming van de minderinkomsten uit sociale bijdragen, de minderuitgaven in landingsbanen en vervroegd pensioen. De geraamde bedragen zijn buitenproportioneel en zullen geenszins gehaald worden volgend jaar. Meer nog is er om bovenvermelde redenen een sterk risico dat dit gaat leiden tot een ernstige vermindering van de inkomsten uit sociale bijdragen.

Daar komt bij dat evenmin enige inspanning gebeurt om dit transparant te maken, zeker met het oog op compensatie voor het globaal beheer van de sociale zekerheid van de werknemers van de gedeerde inkomsten voor de sociale zekerheid.

Nergens wordt voorzien dat het werken met een dergelijke vergoeding aangegeven dient te worden in de DmfA. Er is enkel sprake van om - ná het in werking treden van de maatregel - met de Unie van de Sociale Secretariaten te onderzoeken of 'iets' op dit vlak mogelijk zou zijn. Met andere woorden: deze maatregel kan voor alle categorieën van werknemers op volstrekt oncontroleerbare wijze toegepast worden.

Uit het ontwerp van KB zou kunnen worden afgeleid dat het de intentie van de regering is om enerzijds voltijds werk lichter te maken (vanaf 58 jaar) en anderzijds overstap (vanaf 60 jaar) van voltijds werk naar 4/5-tewerkstelling (buiten het kader van de 4/5 landingsbanen) te ondersteunen. Dat blijkt echter totaal niet uit de concrete bepalingen, inzonderheid punten c) en d) in artikel 1.

- Die laten toe het voordeel van overstap naar een 4/5 landingsbaan met RVA-uitkering te combineren met dit nieuwe parafiscale voordeel.
- Die maken het zelfs mogelijk om voor werknemers met een 4/5 tewerkstelling (al dan niet in het kader van een landingsbaan) het 4/5 brutoloon deels om te zetten in een toeslag zonder sociale bijdragen, gekoppeld aan eender welke maatregel ter verlichting van de werklast.
- Die laten in het ongewisse of overstap of behoud van een 4/5-betrekking met het oog op verlichting van de werklast kan met vrijstelling van prestaties.

- Die lijken niet uit te sluiten dat al vanaf 58 jaar wordt overgestapt naar een aangepast voltijds contract met gedeeltelijke vrijstelling van prestaties, als vorm van "verlichting van de werklust" (zelfs voor meer dan 1/5) , zonder dat sprake is van de overstap naar een 4/5 betrekking.

Aangezien daarnaast de impact van deze maatregel op de verbetering van de werklust van de betrokken werknemers hoogst onzeker is, wordt onze vaststelling dat de berekening van de besparingen die de minister claimt te realiseren op de uitkeringen voor landingsbanen bevestigd. Noch de maatregelen die de werklust moeten verlichten zelf, noch de minderinkomsten voor de sociale zekerheid, noch de geclaimde minderuitgaven, zullen in hun huidige opzet op enige wijze gecontroleerd of geëvalueerd kunnen worden.

Fiscale aspecten niet geregeld

De regeling betreft enkel de vrijstelling van sociale bijdragen, met behoud van de onderwerping aan de fiscaliteit. Desalniettemin roept dit enkele vragen op: gaat deze complementen apart vermeld worden ? en is er een bijzondere regeling voor wat betreft de bedrijfsvoorheffing?

Tot slot

De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen pleiten er dan ook voor dat teruggegrepen wordt naar het eigenlijke voorstel van de sector, namelijk :

- het enkel en alleen invoeren van het systeem op basis van een sectorale cao;
- een strikte omschrijving van de transitie naar lichter werk die worden beoogd;
- de vermindering van de arbeidstijd met 1/5^{de} als aanvullend stelsel voor zij die geen toegang hebben tot de landingsbanen.
- betaling van de vergoeding door een Fonds voor Bestaanszekerheid;
- en het werken met een forfaitair maximum qua naar vergoeding omzetbare verloning.

De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen vragen uitdrukkelijk dat de toeslagen van de werkgevers ook de in de DFMA-aangifte worden opgenomen, om op die basis de efficiëntie van die maatregel te kunnen evalueren maar zeker en vast ook om te kunnen berekenen welke alternatieve financiering dient te worden voorzien voor het globaal beheer van de sociale zekerheid van de werknemers, ter compensatie van de inkomstenderving ten gevolge van deze eenzijdige overheidsingreep.

Daarenboven wordt gevraagd dat zowel RSZ, RVA en de Federale Pensioendienst, gezien de bedragen die ingeschreven werden, de impact van de uitvoering van die maatregel nauwgezet opvolgen en rapporteren aan hun respectieve beheerscomités.

2. Standpunt van de leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen

De werkgeversorganisaties zijn akkoord met de filosofie van de regering om oudere werknemers er toe aan te zetten langer te werken en om het gebruik van mechanismen van vervroegde uittrekking terug te dringen. Ze herinneren er aan dat de effectieve pensioenleeftijd in België zeer laag ligt in vergelijking met andere landen. Een recent overzicht van de OESO gaf aan dat de effectieve pensioenleeftijd voor mannen in België 61,3 jaar bedraagt en voor vrouwen 59,7 jaar, terwijl het gemiddelde op de OESO 65,1 jaar ligt (63,6 jaar voor vrouwen). Bijkomende hervormingen en maatregelen zijn dus nodig om de activiteits- en werkzaamheidsgraad van oudere werknemers te verhogen.

De maatregel in dit ontwerp KB is één van de mogelijke maatregelen om dit doel te realiseren. Zo zullen werknemers als gevolg van deze maatregel gemakkelijker kunnen overstappen naar een andere functie of een ander arbeidsregime om op die manier toch langer aan de slag te blijven. De werkgeversorganisaties waarschuwen wel voor te hoge verwachtingen over het succes van deze maatregel. De vraag is hoe aantrekkelijk dit systeem zal zijn ten opzichte van andere bestaande maatregelen, vb. de landingsbaan, waarin het loonverlies gecompenseerd wordt door een RVA-premie en de mindere arbeidstijd gelijkgesteld wordt voor de berekening van het pensioen.

Een reden voor de werkgeversorganisaties om akkoord te gaan met de maatregel is de specifieke ontstaansgeschiedenis, namelijk een concrete vraag van de sociale partners van de paritaire comités nr. 111 en 209 die een aanvullende vergoeding wenselijk vonden toe te kennen aan werknemers van 58 jaar en ouder wiens loopbaan wordt gewijzigd. Deze afspraken tussen sectorale sociale partners moeten gehonoreerd kunnen worden en uitgebreid naar andere sectoren en ondernemingen wanneer dit aansluit bij hun noden en behoeften.

De werkgeversorganisaties onderstrepen wel dat deze maatregel geen enkele verplichting voor werkgevers of sectoren mag inhouden. Een oudere werknemer die van functie of arbeidsregime wil wijzigen heeft hiervoor het akkoord van de werkgever nodig. Deze wijziging leidt volgens de normale arbeidsrechtelijke regels tot een overeenkomstige aanpassing van het loon en de arbeidsvoorwaarden, in voorkomend geval vastgelegd in een bijlage bij de arbeidsovereenkomst. De werkgever is geenszins verplicht om in een dergelijk geval een aanvullende compenserende vergoeding toe te kennen aan de oudere werknemer. Hij kan hier echter vrijwillig toe besluiten of hierover een akkoord afsluiten. Enkel in dit geval geldt de vrijstelling in het ontwerp KB.

Bovendien moet voor ogen gehouden worden dat het bedrag van de vergoeding deel uitmaakt van de loonkost. Ondanks de vrijstelling van sociale bijdragen, moet deze vergoeding dus aangerekend worden op de marge voor de loonkostenontwikkeling zoals bepaald in de cao nr. 119 tot vaststelling van de maximale marge voor loonkosten-ontwikkeling voor de periode 2017-2018.

De werkgeversorganisaties raden aan een cumulatie van die maatregel met een vergoeding in het kader van het tijdskrediet eindeloopbaan uit te sluiten.

Wat de concrete uitwerking betreft, vragen de werkgeversorganisaties dat de voorwaarde e) die in het ontwerp KB wordt gesteld, wordt vereenvoudigd. Nu wordt gesteld dat het bedrag van de vergoeding niet tot gevolg mag hebben dat het nettoloon van de werknemer hoger is dan voor de verlichting van de werklust. Dit vereist echter een ingewikkelde berekening, met verschillen tussen werknemers op basis van hun persoonlijke situatie (vb. personen ten laste). De werkgeversorganisaties stellen daarom voor om de vergelijking op basis van het bruto belastbaar loon te laten plaatsvinden.

Tot slot pleiten de werkgeversorganisaties ervoor de resultaten van de maatregel te evalueren op basis van de bij de FOD WASO neergelegde cao's binnen de drie jaar na de inwerkingtreding ervan.
