

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1963-1964.

19 MARS 1964.

Proposition de loi relative à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants.

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi, relative à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants, tend à remédier à certaines lacunes qui se sont fait jour lors de l'application de la loi du 31 août 1963 relative au même objet :

I. — Une première constatation qui s'impose, est l'insuffisance des moyens financiers mis par le Trésor à la disposition du régime en regard des intentions manifestées par le gouvernement dans l'exposé des motifs de la loi précitée.

A cet égard, il convient de rappeler le passage de cet exposé dans lequel le gouvernement affirmait que l'Etat se doit de participer à la couverture des risques sociaux de chaque groupe social, en tenant compte des particularités de ce groupe et des risques à couvrir.

Le gouvernement constatait par ailleurs que la solidarité des travailleurs indépendants ne peut, à elle seule, résoudre le problème de leur sécurité sociale. Il complétait dès lors son raisonnement et soulignait la nécessité de prévoir une intervention spéciale du Trésor, devant permettre à l'Office National des Pensions d'amortir progressivement l'endettement fort important dont il a la charge par suite des emprunts que le Fonds de solidarité et de garantie ainsi que l'Office National lui-même ont dû contracter en dehors du régime sous l'empire des législations antérieures.

Or, il faut bien reconnaître que cette intention constructive ne fut pas traduite dans les textes de la loi du 31 août 1963.

Dès lors, cette lacune doit être comblée sans retard par l'adoption de dispositions complémentaires.

Rappelons que, suivant les statistiques établies par le département des Classes Moyennes, il y aurait actuel-

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1963-1964.

19 MAART 1964.

Voorstel van wet betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit voorstel van wet betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen strekt tot aanvulling van sommige leemten die aan de dag getreden zijn bij de toepassing van de desbetreffende wet van 31 augustus 1963 :

I. — Een eerste opmerking is dat de financiële middelen die de Schatkist ter beschikking van die pensioenregeling stelt, onvoldoende zijn ter bereiking van de doeleinden die de Regering volgens de memorie van toelichting van de vorengenoemde wet op het oog had.

In dit verband moge herinnerd worden aan de passus uit die toelichting waar de Regering verklaart dat de Staat gehouden is bij te dragen tot de dekking van de sociale risico's van elke sociale groep, rekening houdend met de particulariteiten van die groep en met de te dekken risico's.

De Regering stelde bovendien dat de solidariteit van de zelfstandigen niet geheel alleen het vraagstuk van hun sociale zekerheid kan oplossen. Zij wees er dan ook op dat moest worden voorzien in een speciale bijdrage uit de Schatkist, ten einde de Rijksdienst voor de pensioenen in staat te stellen geleidelijk de zeer zware schuld te delgen van de leningen die het Solidariteits- en Waarborgfonds en de Rijksdienst zelf, onder het stelsel van de vroegere wetten, hadden moeten opnemen buiten de regeling.

Het is nu evenwel zo dat die constructieve bedoeling geen steun vindt in de tekst van de wet van 31 augustus 1963.

In die leemte moet onverwijld worden voorzien door aanvullende bepalingen.

Men vergete niet dat er volgens statistische gegevens van het departement van Middenstand, op dit ogen-

lement en Belgique près de 300.000 anciens indépendants ayant atteint l'âge normal de la pension. Plus de 190.000 d'entre eux jouissent d'une pension après enquête sur les ressources.

D'autre part, les statistiques des personnes actives soumises au régime déterminent que le nombre de pensionnés ne cessera de croître au cours des années à venir. En effet, l'on compte près de 250.000 indépendants actifs dont l'âge est supérieur à 50 ans. Ils viendront grever le régime d'une lourde charge financière au cours des quinze années à venir. Or, les perspectives d'installation de jeunes gens dans les professions indépendantes ne permettent pas d'espérer une compensation suffisante à ces départs. Des mesures s'imposent donc dès à présent.

Ce problème appelle une autre remarque. En dehors de l'accroissement de la charge de la solidarité elle-même, le régime aura à faire face, dans un avenir plus ou moins proche, aux obligations résultant de l'octroi d'une rente inconditionnelle. Il importe, par conséquent, pour l'Office National, d'envisager le remboursement progressif des sommes qu'il a empruntées à l'intérieur même du régime.

Enfin, un troisième aspect qu'il importe de considérer, est la nécessité pour l'Office national de sortir de la spirale des emprunts en dehors du régime, de manière à permettre à cette institution de consacrer la totalité de son effort financier à l'accomplissement normal des tâches qui lui incombent.

Pour toutes ces raisons, le groupe de travail chargé de l'étude d'un statut social pour les indépendants avait prévu la création d'un fonds d'amortissement au sein de l'Office national. L'auteur souhaite que cette mesure, jugée nécessaire par le gouvernement lui-même, soit rendue obligatoire par la loi.

II. — Une dernière constatation née de l'application de la loi du 31 août 1963 commande la suppression pure et simple de la section 4 de cette loi, instaurant une cotisation de solidarité à charge des personnes qui ont atteint l'âge normal de la pension. En effet, cette disposition est indéfendable tant sur le plan moral que sur le plan financier.

D'aucuns ont prétendu qu'une telle mesure est justifiée du fait qu'elle est conforme à certaines dispositions d'autres législations analogues. Un bref examen de la situation des vieux indépendants réduit cette objection à néant, car si la mesure se retrouve ailleurs, les circonstances qui la justifient sont totalement différentes de celles que connaît le régime des indépendants.

Il ne faut pas perdre de vue que la modicité actuelle de la rente inconditionnelle, conjuguée avec les rigueurs de l'enquête sur les ressources, contraint la plupart des bénéficiaires de rentes à continuer leur activité professionnelle en raison de l'insuffisance même de la somme qui leur est allouée.

De ce fait, toute liberté de choix est exclue. Le pensionné ne peut pas opter entre une pension relativement confortable ou la poursuite de ses activités. Seule reste l'impérieuse nécessité de continuer le travail pour s'assurer une subsistance que la rente ne permet pas de garantir. Or, les articles 11 et 12 de la loi du 31 août 1963 condamnent tous ceux qui ne peuvent se satis-

blik in België bijna 300.000 voormalige zelfstandigen zijn die de normale pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt. Meer dan 190.000 onder hen genieten een pensioen na onderzoek naar hun bestaansmiddelen.

Aan de andere kant blijkt uit de statistiek van de actieve personen die onder de pensioenregeling vallen, dat het aantal gepensioneerden in de eerstvolgende jaren nog zal stijgen. Immers, bijna 250.000 actieve zelfstandigen zijn ouder dan 50 jaar. Zij zullen in de vijftien volgende jaren een zware financiële last voor de regeling vormen, terwijl het aantal jongeren die zich naar verwachtingen als zelfstandige zullen vestigen niet groot genoeg is om daarvoor een tegenwicht te bieden. Daarom behoren dus nu al maatregelen te worden genomen.

In verband hiermede valt nog een tweede opmerking te maken. Afgezien van de toenemende last van de solidariteit zelf, zal de regeling binnen min of meer korte tijd opgewassen moeten zijn tegen de verplichtingen die voortvloeien uit het verlenen van een onvoorwaardelijke rente. De Rijksdienst moet bijgevolg voorzien in de geleidelijke aflossing van de leningen die opgenomen zijn binnen de regeling zelf.

Ten slotte verdient nog een derde aspect de aandacht, nl. dat de Rijksdienst de spiraal van leningen buiten de regeling zal moeten doorbreken ten einde alle geldmiddelen te kunnen aanwenden voor de taken die hij normaal te vervullen heeft.

Daarom had de Werkgroep voor de bestudering van een sociaal statuut van de zelfstandigen voorgesteld, binnen de Rijksdienst een aflossingsfonds in te stellen. De indiener van dit voorstel wenst dat die voorziening, die de Regering zelf noodzakelijk acht, bij de wet zal worden voorgeschreven.

II. — Een verder punt dat de toepassing van de wet van 31 augustus 1963 aan het licht heeft gebracht is dat afdeling 4 van die wet, waarbij een solidariteitsbijdrage wordt ingesteld ten bezware van degenen die de normale pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt, zonder meer moet worden opgeheven. Die bepaling is namelijk evenmin uit een moreel als uit een financieel standpunt te verdedigen.

Er is wel eens beweerd dat een dergelijke maatregel gegrond was omdat er ook iets dergelijks bestaat in andere wetten van dezelfde aard. Uit een vluchtig onderzoek van de toestand van de oude zelfstandigen blijkt al dadelijk dat die redenering geen steek houdt, want al komt die maatregel ook elders voor, de omstandigheden die eraan ten grondslag liggen, verschillen totaal van die van de pensioenregeling voor de zelfstandigen.

Men verliese niet uit het oog dat het bedrag van de onvoorwaardelijke rente zo gering is en het onderzoek naar de bestaansmiddelen zo streng dat de meeste rentetrekken zich genoodzaakt zien verder te blijven werken.

Een vrije keuze is dan ook uitgesloten. De gepensioneerde kan niet kiezen tussen een vrij behoorlijk pensioen en de voortzetting van zijn beroepsarbeid. Hij is wel verplicht verder te werken omdat hij met zijn rente alleen niet in zijn levensonderhoud kan voorzien. Maar de artikelen 11 en 12 van de wet van 31 augustus 1963 veroordelen degenen die het met

faire de 12.500 francs (douze mille cinq cents francs) de ressources annuelles pour vivre, à verser au régime une cotisation de solidarité dont le montant équivaut, dans la plupart des cas, à la rente qu'ils s'étaient constituée.

Une telle disposition est la négation même de la philosophie du régime, lequel fut instauré précisément pour pallier les difficultés financières inhérentes à la vieillesse.

De plus, l'expérience a démontré que la détermination des cas, le calcul de la cotisation, ainsi que la communication, par les contrôles des contributions, des renseignements indispensables pour l'établir, se heurtent à des difficultés telles que le coût même de l'opération rend celle-ci inefficace sur le plan de l'apport financier. Les quelque 80 millions de francs escomptés annuellement de cette disposition ne justifient nullement l'inéquité, le coût, les difficultés techniques et l'impopularité qu'elle engendre.

Il importe par conséquent de la supprimer. Cette suppression ne peut cependant aggraver la situation financière, déjà précaire, du régime. L'auteur de la présente proposition est d'avis que la collectivité doit en supporter la charge. Il propose donc la modification correspondante de l'article 55 de la loi du 31 août 1963.

III. — Une troisième constatation porte sur les conséquences de l'application de l'article 56 de la même loi. Cet article dispose que les cotisations sont rattachées à l'indice des prix de détail et qu'elles sont augmentées ou diminuées selon les fluctuations de cet indice.

Une telle disposition ne se retrouve pas dans les autres législations sociales. En effet, dans ces dernières, ce sont les bases maxima et minima de calcul des cotisations qui sont reliées à l'indice des prix, le taux de la cotisation demeurant inchangé.

Pratiquement, les dispositions actuelles de la loi du 31 août 1963 aboutissent à une double distorsion. En effet, plus l'argent perd de valeur, plus l'indice des prix monte, plus les assujettis relevant du régime voient leurs revenus exprimés par des montants plus élevés. Le pourcentage de 5 % que constitue la cotisation, se trouve donc calculé sur un montant plus élevé. La particularité de la loi consiste à péréquater, en outre, le taux de la cotisation. De ce fait, le montant de la cotisation augmente une deuxième fois, ce qui est sans fondement aucun.

L'injustice est encore plus grande lorsque le travailleur indépendant voit sa situation économique se dégrader, c'est-à-dire lorsque malgré l'élévation de l'index, ses revenus exprimés en francs ne se modifient pas.

A ce moment, le taux de sa cotisation s'alourdit et ampute de façon plus importante que par le passé, un revenu dont le pouvoir économique diminue.

Si l'on prend un exemple basé sur une hypothèse quelque peu accentuée, on aperçoit tout de suite le caractère insolite du système :

Supposons qu'un indépendant gagnait 60.000 francs au moment où l'index était à 110.

Cet indépendant gagne toujours 60.000 francs alors que l'index est passé à 220.

12.500 (twaalfduizend vijfhonderd) frank per jaar niet kunnen doen, aan de pensioenregeling een solidariteitsbijdrage te betalen die, in de meeste gevallen, even hoog is als de rente die zij gekweekt hebben.

Een dergelijke bepaling gaat regelrecht in tegen de filosofie van de pensioenregeling zelf, die uiteraard ingesteld is ter verhelping van de financiële moeilijkheden welke verbonden zijn aan de oude dag.

Bovendien heeft de ervaring geleerd dat de bepaling van de betrokken gevallen, de berekening van de bijdrage en de mededeling, door de controleurs van de belastingen, van de onontbeerlijke inlichtingen om de bijdrage vast te stellen, zoveel moeilijkheden doen rijzen en zoveel kosten meebrengen dat de regeling ondoelmatig is op het financiële vlak. De 80 miljoen frank die men jaarlijks op grond van die bepaling hoopt te ontvangen, wegen niet op tegen de onbillijkheid, de kosten, de technische moeilijkheden en de impopulariteit die eraan verbonden zijn.

Zij moet dus opgeheven worden. Maar dit mag de reeds benarde financiële positie van de regeling niet nog verslechteren. De indiener van dit voorstel is van oordeel dat de gemeenschap de last ervan moet dragen en stelt dus voor, artikel 55 van de wet van 31 augustus 1963 dienovereenkomstig te wijzigen.

III. — Een derde opmerking geldt de gevolgen van de toepassing van artikel 56 van dezelfde wet, welk artikel bepaalt dat de bijdragen gekoppeld zijn aan het indexcijfer van de kleinhandelsprijzen en verhoogd of verlaagd worden al naar het indexcijfer stijgt of daalt.

In de andere sociale wetten komt een soortgelijke bepaling niet voor. Daar zijn de hoogste en laagste grensbedragen voor de berekening van de bijdragen aan het indexcijfer gekoppeld, terwijl het bedrag van de bijdrage zelf niet verandert.

Praktisch gezien leiden de huidige bepalingen van de wet van 31 augustus 1963 tot een tweevoudige distorsie. Hoe meer het geld in waarde daalt, hoe meer het indexcijfer van de prijzen stijgt, hoe groter de bedragen zijn waarin de inkomsten worden uitgedrukt van degenen die onder de pensioenregeling vallen. De 5 % die de bijdrage vormen, worden derhalve berekend op een groter bedrag. Maar kenschetsend voor de wet is dat bovendien ook het bedrag van de bijdrage wordt geperekwateerd. Het gevolg is dan dat de bijdrage een tweede maal wordt verhoogd, wat geheel ongegrond is.

De onrechtvaardigheid is nog groter als de economische toestand van de zelfstandige verslecht, d.w.z. als zijn in franken luidende inkomsten, niettegenstaande de stijging van het indexcijfer, ongewijzigd blijven.

In dat geval verhoogt het bedrag van zijn bijdrage en gaat nog zwaarder dan vroeger drukken op een inkomen waarvan de economische koopkracht gedaald is.

Past men dit toe op een enigszins scherp gesteld voorbeeld, dan blijkt al dadelijk hoe zonderling die regeling wel is.

Gesteld dat een zelfstandige 60.000 frank verdiende toen het indexcijfer 110 punten bedroeg.

Hij verdient nog altijd 60.000 frank als het indexcijfers op 220 punten staat.

Cet indépendant s'est appauvri considérablement et les 60.000 francs qu'il gagne ne valent plus que la moitié de ceux qu'il gagnait lorsque l'index était à 110.

Cependant, cet indépendant verra son revenu réduit de moitié amputé d'une cotisation double car, en vertu du doublement de l'index et de la liaison à celui-ci non des bases de calcul mais du taux de la cotisation, celle-ci sera passée à 10 %.

Signalons enfin une autre injustice : comme le plafond des revenus sur lequel la cotisation est calculée n'est pas mobile, ce sont les indépendants les plus modestes qui, au fil de l'élévation de l'index, supporteront une cotisation sans cesse renforcée.

En effet, le revenu qui dépasse 120.000 francs échappe à la cotisation. C'est une fraction de plus en plus importante de ces revenus qui y échappera par le jeu normal de la dépréciation du pouvoir d'achat et l'expression en un nombre de francs plus grand des revenus des citoyens.

La présente proposition de loi ambitionne de rétablir, dans ce domaine, une équivalence entre le régime de pension des indépendants et les autres régimes sociaux.

H. MAISSE.

**

Proposition de loi relative à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants.

ARTICLE PREMIER.

Les articles 11 et 12 de la loi du 31 août 1963 relative à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants sont abrogés.

ART. 2.

L'article 55, § 1^{er}, 1^o, de la même loi est remplacé par ce qui suit : « par une subvention annuelle de l'Etat fixée à 1.459.812.500 francs. Celle-ci est augmentée de 29.162.500 francs pendant treize ans à partir de 1964 ».

ART. 3.

L'article 55 de la même loi est complété par un § 5, rédigé comme suit :

« § 5. L'Office national constitue un fonds spécial permettant l'amortissement, en trente années, des emprunts contractés en vertu des dispositions des §§ 2 et 3 du présent article, ainsi qu'en vertu des lois antérieures relatives à la pension des travailleurs indépendants ».

ART. 4.

L'article 56, § 1^{er}, 1^{er} alinéa de la même loi est modifié comme suit : « Les pensions de retraite et de survie, les bases minima et maxima de calcul des cotisations, ainsi que la subvention de l'Etat, prévues par la présente loi, sont rattachées à l'indice des prix de détail 110 ».

H. MAISSE.

Die zelfstandige is veel armer geworden en de 60.000 frank die hij verdient, zijn nog slechts de helft waard van de 60.000 frank die hij verdiende toen het indexcijfer 110 bedroeg.

Toch zal hij op dit met de helft verminderd inkomen tweemaal zoveel aan bijdragen moeten betalen, want als gevolg van de verdubbeling van het indexcijfer en de koppeling aan dat cijfer, niet van de berekeningsgrondslag, maar van het bedrag van de bijdrage, zal deze 10 % belopen.

Er is ten slotte nog een andere onrechtvaardigheid : aangezien het hoogste grensbedrag van de inkomsten waarop de bijdrage wordt berekend, niet veranderlijk is, zijn het de kleinste zelfstandigen die, al naar de stijging van het indexcijfer, een steeds hogere bijdrage zullen moeten betalen.

Het inkomen boven 120.000 frank komt immers niet voor de bijdrage in aanmerking. Ten gevolge van het normale spel van de vermindering van de koopkracht en de uitdrukking van het inkomen van de burgers in een groter aantal franken, zal een steeds groter gedeelte van het inkomen niet medegerekend worden voor de vaststelling van de bijdrage.

Dit voorstel van wet heeft ten doel op dit gebied de gelijkwaardigheid te herstellen tussen de pensioenregeling voor de zelfstandigen en de andere sociale regelingen.

**

Voorstel van wet betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen.

EERSTE ARTIKEL.

De artikelen 11 en 12 van de wet van 31 augustus 1963 betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen worden opgeheven.

ART. 2.

Artikel 55, § 1, 1^o, van dezelfde wet wordt vervangen als volgt : « door een jaarlijkse rijksbijdrage bepaald op 1.459.812.500 frank. Deze wordt verhoogd met 29.162.500 frank gedurende dertien jaren met ingang van 1964 ».

ART. 3.

Artikel 55 van dezelfde wet wordt aangevuld met een § 5, luidende :

« § 5. De Rijksdienst stelt een bijzonder fonds in ten einde de leningen opgenomen krachtens het bepaalde in de §§ 2 en 3 van dit artikel en krachtens de vroegere wetten betreffende het pensioen der zelfstandigen, in dertig jaren af te lossen ».

ART. 4.

Artikel 56, § 1, eerste lid, van dezelfde wet wordt gewijzigd als volgt : « De rust- en overlevingspensioenen, het hoogste en laagste grensbedrag voor de berekening van de bijdragen alsmede de rijksbijdrage bepaald bij deze wet, worden gekoppeld aan het indexcijfer 110 van de kleinhandelsprijzen ».