



NOTE MÉTHODOLOGIQUE

CCE 2018-1782

**Elimination ex ante et ex post des effets
du tax shift dans le calcul de l'évolution
du coût salarial**

CCE
Conseil Central de l'Economie
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CRB





Note méthodologique

Elimination ex ante et ex post des effets du tax shift dans le calcul de l'évolution du coût salarial

Table des matières

1	Cadrage.....	3
2	Pourquoi éliminer les effets du tax shift dans le calcul du handicap des coûts salariaux ?	3
3	Qu'entend-t-on par élimination des effets du tax shift ?	4
4	Elimination ex post des effets du tax shift	4
5	Elimination ex ante des effets du tax shift	5
6	Demande adressée à l'ONSS.....	6
7	Solution pour tenir compte des effets du pacte de compétitivité de 2016 à long terme	6

1 Cadrage

Pour rappel, la loi de 1996 révisée spécifie dans son article 5 que « pour le calcul du handicap des coûts salariaux le secrétariat ne tient pas compte au moment du calcul de ce handicap des diminutions de cotisations de sécurité sociale du tax shift 2016-2020, en ce compris l'intégration du 1 % de non-versement du précompte professionnel dans les diminutions des cotisations sociales patronales, mais bien avec l'effet des diminutions des cotisations patronales suite au pacte de compétitivité de 2016, à l'exception des subsides salariaux pour le travail en équipe et le travail de nuit issus du pacte de compétitivité. Les diminutions de cotisations patronales du tax shift 2016-2020, en ce compris l'intégration du 1 % de non versement du précompte professionnel dans les diminutions des cotisations sociales patronales, à l'exception des diminutions des cotisations dans le cadre du pacte de compétitivité de 2016, seront utilisées pour contribuer à éliminer le handicap historique des coûts salariaux. »

Lors de la réunion de la SC « Rapport technique » du 24 octobre 2017, le service d'étude de l'ONSS est venu présenter son estimation du coût du tax shift pour l'année 2016 en termes de moindres cotisations patronales perçues (CCE 2017-2862, note de l'ONSS concernant la norme salariale).

Dans le REC 2017, le handicap des coûts salariaux en 2016 a été calculé en ajoutant ce coût à la masse salariale observée dans les comptes nationaux (élimination ex post des effets du tax shift). Pour estimer le handicap des coûts salariaux pour 2017 et 2018, le secrétariat s'est basé sur des estimations du coût du tax shift réalisées par le BFP et la BNB (éliminations ex ante).

Conformément à la décision du Bureau du 22 novembre 2017, un groupe de travail composé d'experts du service d'études de la BNB, de l'ICN, du BFP, de l'ONSS et du secrétariat du CCE a été constitué. Ses missions consistaient à :

- Confirmer la cohérence méthodologique de l'élimination ex post des effets du tax shift opérée par le secrétariat sur base de l'estimation de l'ONSS.
- Définir une méthodologie cohérente entre institutions pour estimer le coût du tax shift à un horizon de deux ans (élimination ex ante).
- Instituer une collaboration entre institutions pour l'estimation du coût du tax shift dans le futur.

Le but de cette note est de présenter les conclusions de ce groupe de travail et de détailler la manière avec laquelle le secrétariat éliminera les effets du tax shift pour calculer le handicap des coûts salariaux.

2 Pourquoi éliminer les effets du tax shift dans le calcul du handicap des coûts salariaux ?

Comme expliqué dans l'exposé des motifs et dans l'article 5 de la loi, la volonté du gouvernement fédéral est que les baisses de cotisations patronales du tax shift servent à baisser le niveau du coût salarial et, in fine, à la création d'emploi. Dans ce cadre, afin que les effets de ces baisses de cotisations sur le coût salarial ne soient contrebalancés par des hausses de salaires bruts, les effets du tax shift doivent être éliminés de la masse salariale D1 de l'ICN lors du calcul du handicap des coûts salariaux qui sert à déterminer la marge maximale disponible.

3 Qu'entend-t-on par élimination des effets du tax shift ?

A la lecture de l'article 5 de la loi, il faut comprendre par « élimination des effets du tax shift » les baisses de cotisations patronales du tax shift 2016-2020 qui vont au-delà de celles prévues dans le cadre du pacte de compétitivité de 2016. C'est en ce sens qu'on parle de coût du tax shift net du pacte de compétitivité de 2016.

Pour rappel, le pacte de compétitivité n'a jamais été appliqué, ni dans sa mouture initiale, ni dans sa version amendée. C'est cette version amendée du pacte suite aux décisions du Conseil des Ministres du 14/10/2014 qu'on appelle « pacte de compétitivité de 2016 »¹.

Éliminer les effets du tax shift revient donc à ajouter à la masse salariale D1 de l'ICN le coût du tax shift net du pacte de compétitivité de 2016, c'est-à-dire la différence entre le coût des mesures du tax shift 2016-2020 et le coût des mesures du pacte de compétitivité de 2016 s'il avait été appliqué. Le coût est exprimé en termes de moindres cotisations patronales payées suite au changement de législation.

4 Élimination ex post des effets du tax shift

L'ONSS dispose des informations les plus complètes et le modèle le plus approprié pour estimer ex post le coût du tax shift net du pacte de compétitivité de 2016 (en termes de moindres cotisations patronales perçues). Pour ce faire, on fait une comparaison entre les cotisations patronales effectivement payées et celles qui auraient été payées dans un scénario de référence (ou contrefactuel). Celui-ci correspond à la situation où seuls les paramètres du pacte de compétitivité de 2016 auraient été appliqués^{2,3}.

Le coût ex post du tax shift net du pacte de compétitivité de 2016 est donc estimé sur base de la masse salariale (rémunérations brutes + cotisations patronales) de l'ONSS et non sur base de l'agrégat D1 de l'ICN (cfr. note de l'ONSS concernant la norme salariale).

Cependant, cela ne pose pas de problème important. En effet, la masse salariale brute de l'ICN (D11) contient, outre les éléments de rémunération compris dans la masse salariale brute de l'ONSS, essentiellement des éléments de rémunérations non soumis à cotisations patronales. Et par rapport à

¹ Le pacte de compétitivité de 2016 ne prévoyait pas d'adaptation du taux de base des cotisations patronales de sécurité sociale (32,40% avec application de la modération salariale, 24,92% sans application de la cotisation de modération salariale). Au niveau de la réduction structurelle, il prévoyait une augmentation de 14 € du montant du forfait, uniquement pour la catégorie 1, et une augmentation du plafond bas salaires pour les 3 catégories d'un montant de 480 euros. Ces augmentations devaient avoir lieu le 01/01/2016.

² Autrement dit, on applique les paramètres du tax shift 2016-2020 et les paramètres du pacte de compétitivité de 2016 à une même masse salariale brute sans prendre en compte d'éventuels effets retour en termes d'emploi de ces mesures.

³ Le coût du tax shift net du pacte de compétitivité de 2016 est estimé par un modèle de « différence de différences ». Pour évaluer ce coût, on définit une situation de référence où la législation en vigueur en 2015 continue à s'appliquer en 2016 et au-delà. On estime alors successivement le coût en termes de moindres cotisations patronales perçues du tax shift 2016-2020 et du pacte de compétitivité de 2016 par rapport à la situation de référence. La différence entre ces deux coûts constitue le coût du tax shift net du pacte de compétitivité de 2016.

la masse des cotisations patronales de l'ONSS, l'agrégat D12 de l'ICN contient en plus principalement les indemnités de licenciement^{4,5}.

En conséquence, l'estimation de l'ONSS est cohérente avec les comptes nationaux et constitue une bonne approximation du coût du tax shift net du pacte de compétitivité de 2016 pour le secteur privé S1-S13.

Ainsi, simplement ajouter ce montant à l'agrégat D1 de l'ICN pour le secteur privé S1-S13 permet d'éliminer de manière cohérente les effets du tax shift net du pacte de compétitivité de 2016⁶ et, in fine, de recalculer l'évolution du coût salarial horaire en ne tenant pas compte des effets du tax shift pour construire le handicap des coûts salariaux.

5 Elimination ex ante des effets du tax shift

Il apparaît également clairement que ce même modèle de l'ONSS constitue la meilleure manière d'estimer ex ante le coût du tax shift net du pacte de compétitivité de 2016 dans un horizon de court terme. De plus, utiliser le même modèle pour l'estimation ex post et ex ante assure la cohérence entre les deux estimations.

Pour réaliser l'exercice, l'ONSS utilisera comme hypothèses de travail les prévisions de croissance des salaires bruts et d'évolution de l'emploi salarié dans le secteur privé du budget économique de septembre du BFP.

En effet, même en l'absence de nouvelles mesures, le différentiel de cotisations patronales perçues évolue naturellement avec le niveau de la masse salariale brute. Autrement dit, le coût du tax shift net du pacte de compétitivité de 2016 évolue avec l'évolution de l'emploi et des salaires bruts horaires. Cela traduit simplement le fait que l'effet du changement de paramètres est estimé sur une masse salariale brute plus élevée.

Toutefois, le fait que le coût du tax shift net du pacte de compétitivité de 2016 augmente en niveau d'années en années même en l'absence de nouvelles mesures n'a aucun impact sur le calcul du handicap des coûts salariaux et donc sur la marge maximale disponible. En effet ce qui importe est l'évolution de l'agrégat D1 et non son niveau. Autrement dit, l'évolution d'une année à l'autre de l'agrégat D1 corrigé ou non corrigé sera la même.

Les prévisions d'évolution du CSH de la BNB et du BFP, utilisées par le secrétariat pour le calcul du handicap des coûts salariaux, intègrent naturellement les effets du tax shift. Éliminer les effets du tax shift de ces prévisions consistera donc à ajouter ce coût estimé (ex ante) aux niveaux de la masse salariale D1 issus de ces prévisions.

⁴ Jusqu'en 2016 inclus, l'agrégat D1 de l'ICN contenait en plus les éléments de rémunération brute et les cotisations patronales des travailleurs pour lesquels les cotisations sociales (patronales et personnelles) étaient versées à l'ORPSS (office des régimes particuliers de sécurité sociale, anciennement la CSPM pour les marins et l'ONSSAPL pour les administrations provinciales et locales) et ne pas à l'ONSS. À partir du 1er janvier 2017 et la fusion de l'ONSS et de l'ORPSS, cette différence n'existe plus.

⁵ L'ORPSS contient essentiellement des déclarants relevant du secteur public S13 pour lesquels les cotisations ne sont pas affectées par le tax shift.

⁶ Il s'agit donc du niveau de la masse salariale D1 qui aurait été observé si le pacte de compétitivité de 2016 avait été appliqué et que les mesures de baisse de cotisations patronales du tax shift 2016-2020 n'avaient jamais existé.

6 Demande adressée à l'ONSS

Chaque année, le secrétariat demandera au service statistique de l'ONSS de réaliser une estimation du coût du tax shift net du pacte de compétitivité de 2016 sur le modèle de la note de l'ONSS concernant la norme sociale:

- rétrospectivement pour l'année t-1, t étant l'année en cours (estimation ex post) ;
- anticipativement pour t lors des années précédant la conclusion d'un nouvel AIP et pour t, t+1 et t+2 lors des années d'AIP.

Ces estimations seront utilisées par le secrétariat pour calculer le handicap des coûts salariaux dans le rapport technique.

7 Solution pour tenir compte des effets du pacte de compétitivité de 2016 à long terme

A terme, la méthode utilisée pour tenir compte des effets (théoriques) du pacte de compétitivité de 2016 dans le calcul du handicap des coûts salariaux⁷, et in fine de la marge maximale disponible, devra être revue. En effet, dans l'état actuel de la loi, l'estimation du coût du tax shift net du pacte de compétitivité de 2016 devra se faire chaque année ad vitam aeternam. Or, la méthode actuellement utilisée possède deux faiblesses:

- Etant donné que le pacte de compétitivité de 2016 n'a jamais été appliqué, le risque que les mesures qu'il contenait ne tombent dans l'oubli à terme est réel. L'exercice deviendrait d'autant plus complexe si d'autres mesures de baisses de charges pour lesquelles les effets devraient être pris en compte, en totalité ou en partie, pour calculer la marge maximale disponible devaient être décidées à l'avenir.
- Les mesures du pacte de compétitivité de 2016⁸ sont exprimées en euros (constants) de 2016.

Dans ce cadre, une modalité d'application de la loi permettant de répondre à ces deux faiblesses consisterait à définir un forfait par équivalent temps plein qui correspondrait à la réduction de cotisations patronales théoriquement décidée dans le cadre du pacte de compétitivité de 2016. Ce montant serait indexé au cours du temps par rapport à l'évolution de l'indice santé et par rapport à l'évolution des salaires bruts hors indexation⁹.

Concrètement, on estimerait ainsi le coût du tax shift net du pacte de compétitivité de 2016 comme la différence entre le coût total du tax shift - calculé selon la méthode expliquée au point 4 et 5 - et le coût du pacte de compétitivité de 2016 - calculé comme suit : nombre ETP de catégorie 1 * forfait indexé.

⁷ Méthodologie de l'ONSS pour estimation ex ante et ex post du coût du tax shift net du pacte de compétitivité de 2016.

⁸ Augmentation de 14 € du montant du forfait de la réduction structurelle pour les salariés de la catégorie 1 et augmentation du plafond bas salaires de 480 € pour les 3 catégories.

⁹ En effet, nous avons expliqué au point 5 que le coût d'un changement de paramètres en termes de moindres cotisations patronales perçues dépend du niveau de l'emploi et du salaire brut horaire.