

ADVIES Nr. 1.896

Zitting van dinsdag 25 februari 2014

Wetsvoorstel houdende wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 wat de maaltijd- en ecocheques betreft

x x x

2.694-1

ADVIES Nr. 1.896

Onderwerp: Wetsvoorstel houdende wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 wat de maaltijd- en ecocheques betreft

Mevrouw Sabine de Bethune, Senaatsvoorzitster, heeft bij brief van 13 februari 2014 op verzoek van de Senaatscommissie voor de Financiën en voor de Economische Aangelegenheden het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over een wetsvoorstel houdende wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 wat de maaltijd- en ecocheques betreft (stuk Senaat, 5-2182/1).

Dat wetsvoorstel strekt ertoe met ingang van het aanslagjaar 2015 de materiële drager (papieren cheque of kaart) van maaltijd- en ecocheques te vervangen door een nettovoordeel dat rechtstreeks op de bankrekening van de begunstigten gestort wordt met behoud van de toepassingsvoorwaarden van de bestaande systemen en zonder dat er een systeem met een derde partij aan te pas komt (uitgevers van maaltijd- en ecocheques).

De bespreking van die adviesaanvraag werd toevertrouwd aan de commissie Sociale Zekerheid.

Op verslag van die commissie heeft de Raad op 25 februari 2014 het volgende advies uitgebracht.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. ONDERWERP EN DRAAGWIJDTE VAN DE ADVIESAANVRAAG

Mevrouw Sabine de Bethune, Senaatsvoorzitster, heeft bij brief van 13 februari 2014 op verzoek van de Senaatscommissie voor de Financiën en voor de Economische Aangelegenheden het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over een wetsvoorstel houdende wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 wat de maaltijd- en ecocheques betreft (stuk Senaat, 5-2182/1).

Dat wetsvoorstel strekt ertoe met ingang van het aanslagjaar 2015 de materiële drager (papieren cheque of kaart) van maaltijd- en ecocheques te vervangen door een nettovoordeel dat rechtstreeks op de bankrekening van de begunstigten gestort wordt met behoud van de toepassingsvoorwaarden van de bestaande systemen en zonder dat er een systeem met een derde partij aan te pas komt (uitgevers van maaltijd- en ecocheques).

In de toelichting worden verschillende argumenten aangevoerd om de afschaffing van de materiële drager van maaltijd- en ecocheques te rechtvaardigen: huidige dure en omslachtige systemen voor de handelaars en de werkgevers, verlies van de cheques door de werknemers waardoor ze een netto geldverlies lijden en de geldigheidsduur van die cheques beperkt in de tijd.

Om de voornoemde aanpassing wettelijk door te voeren, past het wetsvoorstel artikel 38, § 1 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen aan om de bestaande belastingvrijstelling van de voordelen die bestaan uit de tussenkomst van de werkgever in de maaltijdcheques en de ecocheques van toepassing te maken op de overeenstemmende voordelen die uitbetaald worden onder de vorm van een vergoeding.

De Raad werd bovendien in kennis gesteld van het feit dat tijdens de vergadering van de Commissie voor de Financiën en voor de Economische Aangelegenheden van 12 februari 2014 amendementen werden ingediend, waarover de Raad niet is geraadpleegd. De Raad heeft bijgevolg besloten zich alleen over het wetsvoorstel uit te spreken.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

De Raad heeft het voorgelegde wetsvoorstel met de grootste aandacht onderzocht.

A. Standpunt van de Raad, met uitzondering van de leden die de UNIZO vertegenwoordigen

De Raad, met uitzondering van de leden die de UNIZO vertegenwoordigen, heeft het voorgelegde wetsvoorstel vanuit verschillende invalshoeken geanalyseerd: de juridische gevolgen, in het bijzonder de impact op de sociale zekerheid en de fiscale aspecten, de haalbaarheid van de voorgestelde formule, onder meer wat betreft de vereenvoudiging van de administratieve lasten en de kosten, de economische impact, met inbegrip van het effect op de werkgelegenheid.

De Raad, met uitzondering van de leden die de UNIZO vertegenwoordigen, formuleert eerst een aantal algemene beschouwingen.

1. Algemene beschouwingen

- a. De Raad, met uitzondering van de leden die de UNIZO vertegenwoordigen, herinnert in eerste instantie aan de initiële bestaansredenen van de maaltijdcheques, nl. het compenseren van werknemers die om een of andere reden geen gebruik kunnen maken van een bedrijfsrestaurant. Aangezien bedrijfsmaaltijden doorgaans worden aangeboden tegen een voordeliger prijs dan een maaltijd buiten de onderneming, werd voor de toekenning van maaltijdcheques dan ook voorzien in een belastingvrijstelling en een vrijstelling van socialezekerheidsbijdragen, met inachtneming van een aantal voorwaarden, waaronder een inhouding ten laste van de werknemers en de werkgevers. Ook de toekenning van ecocheques, die tegemoetkomt aan ecologische bezorgdheden, geniet een belastingvrijstelling en een vrijstelling van socialezekerheidsbijdragen, voor zover ook een aantal voorwaarden zijn vervuld.

De Raad, met uitzondering van de leden die de UNIZO vertegenwoordigen, wijst erop dat een eventuele materiële afschaffing van maaltijd- en ecocheques niet mag worden overwogen en nog minder mag worden doorgevoerd zonder dat eerst de impact op de fiscaliteit, de parafiscaliteit en de werkgelegenheid (direct en indirect) wordt gemeten. Maaltijdcheques en ecocheques zijn bovendien elementen die noodzakelijk deel uitmaken van het sociaal overleg. In dat verband moet ook in herinnering worden gebracht dat de ecocheques werden ingevoerd door een in de Nationale Arbeidsraad gesloten collectieve arbeidsovereenkomst (collectieve arbeidsovereenkomst nr. 98 van 20 februari 2009 betreffende de ecocheques). Bovendien vervangen maaltijd- en ecocheques het loon niet.

- b. De Raad, met uitzondering van de leden die de UNIZO vertegenwoordigen, constateert verder dat het voorgelegde wetsvoorstel uitgaat van het beginsel dat het huidige systeem van maaltijd- en ecocheques zowel voor de werkgevers en de werknemers als voor de handelaars duur en ingewikkeld is en als enige mogelijke verbetering de afschaffing van de bestaande materiële cheques naar voren schuift, namelijk zowel de papieren cheques als de elektronische cheques, en hun vervanging door een nettovoordeel dat rechtstreeks op de bankrekening van de begunstigden gestort wordt.

- 1) De Raad, met uitzondering van de leden die de UNIZO vertegenwoordigen, herinnert eraan dat artikel 16 van het koninklijk besluit van 12 oktober 2010 tot vaststelling van de erkenningsvoorwaarden en erkenningsprocedure voor uitgevers van maaltijdcheques in een elektronische vorm, tot uitvoering van artikelen 183 tot 185 van de wet van 30 december 2009 houdende diverse bepalingen, voorziet in een evaluatie van die regeling drie jaar na de inwerkingtreding ervan, met name door de Nationale Arbeidsraad, en betreurt dat de Senaatscommissie voor de Financiën en voor de Economische Aangelegenheden tijdens haar werkzaamheden geen rekening heeft gehouden met die wettelijke verplichting en met de daarover aan de gang zijnde werkzaamheden, onder andere in de Nationale Arbeidsraad met de medewerking van de DAV. Die evaluatie houdt nauw verband met de vraagstukken die in het voorgelegde wetsvoorstel worden opgeworpen, onder meer wat de kosten en de administratieve vereenvoudiging betreft.

De Raad, met uitzondering van de leden die de UNIZO vertegenwoordigen, is effectief van mening dat papieren maaltijdcheques en papieren ecocheques nadelen vertonen, maar dat het systeem van de elektronische cheques een gepast alternatief is.

De Raad, met uitzondering van de leden die de UNIZO vertegenwoordigen, verwijst in dat verband bovendien naar het regeerakkoord en het federaal actieplan voor administratieve vereenvoudiging. Deel II – Sociaaleconomische vraagstukken van het regeerakkoord van 1 december 2011 bevat namelijk een punt 2.5.1 "De bedrijven steunen en ze het leven vergemakkelijken". In dat punt wordt opgemerkt dat de regering daartoe de modernisering van de elektronische procedures ten voordele van de bedrijfsactiviteiten zal versterken "- bijvoorbeeld de e-facturatie en e-griffie en de veralgemening van het geïnformatiseerde gebruik van de maaltijd- en ecocheques – door met de realiteit van de kleine bedrijven rekening te houden. Deze nieuwe dynamiek zal in de Europese digitale agendaprocedure passen".

Het federaal actieplan voor administratieve vereenvoudiging 2012-2015 van 20 april 2012 bepaalt ook dat het gebruik van elektronische maaltijdcheques zal worden aangemoedigd en in het bijzonder dat ter uitvoering van het regeerakkoord zal worden onderzocht welke obstakels en acties er nodig zijn om volledig over te schakelen naar het gebruik van e-maaltijdcheques, rekening houdend met de bezorgdheden van de kleine ondernemingen.

Onverminderd de evaluatie die de sociale gesprekspartners nog moeten verrichten, moet worden opgemerkt dat de Raad zich al in eenparige adviezen heeft uitgesproken over de ontwerpen van koninklijk besluit en ministerieel besluit die voorzien in het verordenende kader dat het gebruik van elektronische maaltijdcheques mogelijk maakt (adviezen nr. 1.602 van 30 maart 2007, nr. 1.680 van 1 april 2009 en nr. 1.712 van 25 november 2009) en nauw betrokken wil blijven bij de denkoefening over de overgang naar elektronische cheques.

De Raad, met uitzondering van de leden die de UNIZO vertegenwoordigen, constateert bovendien dat de uitgevers al aanzienlijke investeringen hebben gedaan met het oog op de uitgifte van elektronische maaltijdcheques en dat zij rechtszekerheid moeten krijgen, zodat ze die investeringen blijven doen. De Raad, met uitzondering van de leden die de UNIZO vertegenwoordigen, merkt in dat kader op dat er twee uitgevers van elektronische maaltijdcheques op de markt zijn gekomen. Er moet worden benadrukt dat ook de werkgevers en de handelaars die al de overstap naar elektronische maaltijdcheques hebben gemaakt aanzienlijke investeringen hebben gedaan, zoals wordt opgemerkt in de voornoemde studie van de DAV.

De Raad, met uitzondering van de leden die de UNIZO vertegenwoordigen, is van mening dat met het oog op een vereenvoudiging en een optimale haalbaarheid op termijn nog maar één systeem van maaltijdcheques zou moeten blijven bestaan.

De Raad zal dus op zeer korte termijn een advies uitbrengen over een evaluatie van het systeem van de elektronische maaltijdcheques, met inbegrip van het vraagstuk van de veralgemening van de elektronische maaltijdcheques (termijn/eventuele overgangperiode voor een eventuele volledige en definitieve overgang naar elektronische cheques en voorwaarden/elementen inzake aantrekkelijkheid, waaraan moet worden voldaan voor een volledige overgang naar de elektronische cheques).

In het kader van die evaluatie zal met name worden onderzocht welke gevolgen de komst van twee uitgevers van elektronische maaltijdcheques heeft inzake concurrentie en daling van de dienstverlenings-, leverings- en administratieve kosten, in het licht van een optimale werking van die markt. Er zal ook worden onderzocht in hoeverre de resultaten van die evaluatie van de elektronische maaltijdcheques in een tweede fase kunnen worden doorgetrokken naar de ecocheques, zodat op termijn nog maar één systeem zou gelden voor die twee cheques. Die discussie zal worden gevoerd in samenhang met de discussie over de veralgemening van bepaalde scenario's van de elektronische aangifte sociaal risico (ASR).

2) De Raad, met uitzondering van de leden die de UNIZO vertegenwoordigen, wijst er nogmaals op dat een dergelijk project niet mag worden ontwikkeld en ten uitvoer mag worden gelegd zonder dat vooraf de sociaal-economische impact ervan wordt gemeten, in het bijzonder op het niveau van de fiscaliteit, de sociale zekerheid en de (directe en indirecte) werkgelegenheid. In dat verband verwijst hij naar de volgende studies:

- "Maaltijdcheques vervangen door Geld? – Een economische analyse", Prof. Dr. J. Konings, professor economie aan de Universiteit Leuven, 18 december 2013;
- "Voorafgaande analyse van het wetsvoorstel betreffende de maaltijd- en ecocheques", Prof. A. Haelterman, Freshfields Bruckhaus Deringer, 13 februari 2014;
- "Veralgemening elektronische maaltijdcheques", DAV, 11 december 2013;
- "Macro-economische impact van de maaltijdcheques", Eindrapport, IDEA consult, september 2013;
- "Afschaffing van de vrijstelling van maaltijdcheques en ecocheques", FOD Financiën, 25 maart 2013;
- "Loonbegrip: inventaris van de vrijstelling van sociale zekerheidsbijdragen en verminderingen", Beheerscomité van de Sociale Zekerheid, RSZ, 5 juli 2013.

De Raad, met uitzondering van de leden die de UNIZO vertegenwoordigen, betreurt dat niet alle deskundigen die de voornoemde studies hebben verricht, met name de deskundigen van de DAV en professor J. Konings, en alle interprofessionele sociale gesprekspartners die in de Nationale Arbeidsraad vertegenwoordigd zijn, werden uitgenodigd voor de hoorzittingen van de Senaatscommissie voor de Financiën en voor de Economische Aangelegenheden.

2. Vanuit juridisch oogpunt, in het bijzonder de fiscale aspecten en de impact op de sociale zekerheid

De Raad, met uitzondering van de leden die de UNIZO vertegenwoordigen, constateert dat, krachtens het beginsel van de gelijke behandeling, een belastingvoordeel onmogelijk kan worden beperkt tot de werknemers die maaltijdcheques en/of ecocheques genoten voor de inwerkingtreding van een vervanging door een nettovergoeding, zoals wordt beoogd door het wetsvoorstel. Het beginsel van de gelijke behandeling vereist immers dat die belastingvrijstelling geldt voor alle werknemers die een nettovoordeel zouden ontvangen. De belastingdienst heeft in 2013 echter berekend dat een vervanging van de maaltijd- en ecocheques op een materiële drager door een nettovergoeding, gepaard gaande met een nieuwe algemene belastingvrijstelling voor alle werknemers, ongeveer 2 miljard euro zou kosten.

De Raad, met uitzondering van de leden die de UNIZO vertegenwoordigen, wijst op de parallelle en negatieve impact die dat verder zou hebben op de socialezekerheidsbijdragen en bijgevolg op de inkomsten voor het globale beheer van de sociale zekerheid, omdat maaltijdcheques en ecocheques op dezelfde wijze moeten worden behandeld in de sociale zekerheid als in het fiscaal recht. Volgens de evaluatie van de diensten van de RSZ zou, rekening houdend met het beginsel van de gelijke behandeling, het verlies aan inkomsten voor de sociale zekerheid dan 1,8 miljard euro bedragen.

3. Haalbaarheid, vereenvoudiging van de administratieve lasten en kosten

- a. De Raad, met uitzondering van de leden die de UNIZO vertegenwoordigen, merkt op dat het wetsvoorstel volgens de toelichting die erbij wordt gegeven, gerechtvaardigd is, omdat de huidige systemen van maaltijd- en ecocheques duur en omslachtig zijn voor de werkgevers en de handelaars, onder meer vanwege de kosten en de administratieve lasten, de aan de uitgevers verschuldigde commissies en de kosten van de fysieke verdeling van de cheques aan de werknemers.

- b. De Raad, met uitzondering van de leden die de UNIZO vertegenwoordigen, constateert dat het wetsvoorstel volgens de voornoemde studie van het internationaal advocatenkantoor Freshfields Bruckhaus Deringer als gevolg heeft dat het systeem van de maaltijd- en de ecocheques complexer en onevenwichtiger wordt en geen vereenvoudiging invoert of de administratieve lasten niet vermindert. De Raad, met uitzondering van de leden die de UNIZO vertegenwoordigen, verwijst bovendien naar de voornoemde studie van de DAV, waarin een zo volledig mogelijke impactanalyse (analyse en kosten) wordt gemaakt van drie systemen (papieren maaltijdcheques, elektronische maaltijdcheques en vervanging van de maaltijdcheques door een extra lijn op het loonbriefje, dat wil zeggen de vervanging door een nettovoordeel). In die studie worden zowel de administratieve kosten als de extra kosten (leveringskosten ...) in aanmerking genomen.

Zo blijkt uit die studie dat de toevoeging van een extra lijn op het loonbriefje administratieve lasten met zich meebrengt, in tegenstelling tot wat uit de toelichting bij het wetsvoorstel zou kunnen blijken. Hoewel die lasten (11.724.930 euro voor de werkgevers) lager zijn dan de administratieve lasten voor papieren maaltijdcheques (29.209.089 euro voor de werkgevers), is het verschil met de administratieve lasten voor de elektronische maaltijdcheques niet enorm groot (16.328.794 euro voor de werkgevers). Voor de handelaars kunnen de kosten verbonden aan de administratieve lasten, de dienstverleningskosten/transactiekosten ten gunste van de uitgevers en de transactiekosten die voortvloeien uit de elektronische betalingen door consumenten als volgt worden uitgesplitst: 84.246.847 euro voor papieren maaltijdcheques, 15.952.930 euro voor elektronische maaltijdcheques en 5.999.225 euro voor de extra lijn op het loonbriefje. Dat laatste cijfer houdt geen rekening met de administratieve lasten die verbonden zijn aan elektronisch betalen en betalen met cash. Die lasten worden door de uitgevers (VIA) geschat op 22,6 miljoen euro.

Uit de studie van de DAV blijkt dat de kosten voor de administratieve lasten door de overgang van papieren maaltijdcheques naar elektronische maaltijdcheques in globo met ongeveer 61 % zouden dalen voor het geheel van de betrokken partijen en met 80 % voor de handelaars. De Raad, met uitzondering van de leden die de UNIZO vertegenwoordigen, is van mening dat dit gegeven een verhelderende kijk geeft op de oplossingen die kunnen worden geboden voor de door het wetsvoorstel opgeworpen moeilijkheden.

Uit de studie van de DAV blijkt dat er zowel voor de elektronische maaltijdcheques als voor de extra lijn op het loonbriefje geen leveringskosten zouden zijn, omdat de kaarten voor elektronische maaltijdcheques om de vijf jaar worden afgeleverd en de kosten voor de uitgifte ervan per jaar bijgevolg miniem zijn.

De Raad, met uitzondering van de leden die de UNIZO vertegenwoordigen, neemt ook akte van de besprekingen die tussen de uitgevers en de DAV aan de gang zijn, om de dienstverleningskosten en de leveringskosten te doen dalen, en die eventueel kunnen leiden tot de oprichting van een gezamenlijk lidmaatschapsplatform. De Raad, met uitzondering van de leden die de UNIZO vertegenwoordigen, wijst erop dat rechtszekerheid moet worden gewaarborgd, zodat die besprekingen in de best mogelijke context kunnen worden voortgezet.

- c. De Raad, met uitzondering van de leden die de UNIZO vertegenwoordigen, constateert ook dat krachtens het wetsvoorstel een nettovergoeding zou worden gestort op de rekening van de werknemers die voorheen recht hadden op maaltijdcheques en/of ecocheques op materiële drager; ze zouden bijgevolg vrij kunnen beschikken over dat bedrag, wat overigens de aard van die systemen grondig wijzigt. Volgens het wetsvoorstel zouden de huidige toepassingsvoorwaarden van die systemen echter behouden blijven. Dat omvat dus de verplichting om met die cheques alleen voeding of ecologische producten en diensten, zoals ze zijn vermeld in de lijst die als bijlage is opgenomen bij de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 98, te kopen.

Zo zou het wetsvoorstel tot gevolg hebben dat in de praktijk, met de thans beschikbare middelen, niet meer zou kunnen worden voorzien in een controle op de werkelijke bestemming van die nettovergoeding, terwijl de controle een essentiële bezorgdheid van de sociale gesprekspartners is, zoals blijkt uit de eenparige adviezen nr. 1.758 van 21 december 2010 en nr. 1.787 van 20 december 2011 van de Nationale Arbeidsraad over de evaluatie van het systeem van de ecocheques. Het wetsvoorstel impliceert dan ook dat voor de effectieve controle op de bestemming van de nettovergoeding veel omvangrijkere controlemiddelen nodig zijn dan die welke thans bestaan, en dat strookt niet met de nagestreefde doelstelling inzake administratieve vereenvoudiging.

De Raad, met uitzondering van de leden die de UNIZO vertegenwoordigen, kan dus niet akkoord gaan met een nieuw systeem waarin het verband met de oorspronkelijke fundamentele doelstellingen van de systemen van maaltijdcheques en ecocheques zou wegvallen of niet meer gecontroleerd zou kunnen worden.

- d. Met betrekking tot het probleem van de aantrekkelijkheid van de elektronische maaltijdcheques, waarop in de toelichting bij het wetsvoorstel wordt gewezen (percentage overgang papieren drager naar elektronische drager, kosten en commissies) deelt de Raad, met uitzondering van de leden die de UNIZO vertegenwoordigen, mee dat daarover zal worden nagedacht tijdens de voornoemde evaluatie van de elektronische maaltijdcheques, en hij verwijst naar de bestaande studies, in het bijzonder de voornoemde studies van de DAV en van professor J. Konings.

- e. Met betrekking tot de vereenvoudiging voor de werknemers constateert de Raad, met uitzondering van de leden die de UNIZO vertegenwoordigen, dat, volgens de toelichting bij het wetsvoorstel, de maaltijdcheques op materiële drager nadelen vertonen (verlies van die dragers en beperkte geldigheidsduur). In de toelichting over de elektronische maaltijdcheques wordt eveneens naar dat punt verwezen. Die vraagstukken zullen ook worden behandeld in het kader van de evaluatie van de elektronische maaltijdcheques.

De Raad, met uitzondering van de leden die de UNIZO vertegenwoordigen, wijst er met betrekking tot de vervaldatum van maaltijdcheques echter al op dat de geldigheidsduur van de cheques werd verlengd en dat ze voortaan gedurende een jaar kunnen worden gebruikt. Door een vervaldatum kan bovendien worden vermeden dat aan het begin van de maand wordt overgegaan tot impulsieve aankopen (door een overschatting van de consumenten van hun capaciteit om plannen uit te voeren) of wordt gespaard (fenomeen van uitstelgedrag of met andere woorden het voor zich uit schuiven van verrechtvaardigbare aankopen zoals voldoende voeding) en wordt de consument er dus wel toe aangezet over te gaan tot tijdige verrechtvaardigbare aankopen. Maaltijdcheques op materiële drager leiden dan ook tot een stabielere consumptie (zie verderop punt 4 en de studie van professor J. Konings).

Wat het verlies van de cheques op materiële drager betreft, toont de voornoemde studie van de DAV aan dat het beroep op de elektronische drager dat risico tot nul herleidt dankzij het Card Stop-systeem.

- f. De Raad, met uitzondering van de leden die de UNIZO vertegenwoordigen, herinnert eraan dat maaltijdcheques en ecocheques niet vatbaar zijn voor beslag, omdat ze geen loon vormen. Dat betreft ten minste 50.000 werknemers (rekening houdend met de gegevens van de sociale zekerheid). Het wetsvoorstel voorziet niet in een bijzondere maatregel om dat vraagstuk praktisch te regelen. Zelfs indien daarover een bepaling zou worden vastgesteld, zou dat voor de betrokken werkgevers leiden tot een aanzienlijke stijging van de administratieve rompslomp, omdat ze noodzakelijkerwijs op zijn minst zouden moeten voorzien in een extra, bijzondere lijn op het loonbriefje. Ook voor de sociale zekerheid zou dat voor aanzienlijke complicaties zorgen.

4. Vanuit economisch oogpunt, met inbegrip van het effect op de werkgelegenheid

De Raad, met uitzondering van de leden die de UNIZO vertegenwoordigen, constateert dat in de toelichting bij het wetsvoorstel met betrekking tot de economie wordt opgemerkt dat de materiële afschaffing van de maaltijdcheques geen invloed zal hebben op het bestedingspatroon van de consument en niet zal aanzetten tot sparen, omdat iedereen eten moet kopen.

De Raad, met uitzondering van de leden die de UNIZO vertegenwoordigen, wijst er evenwel op dat professor J. Konings in zijn voornoemde studie niet tot dezelfde bevinding komt. In zijn studie over de economische effecten merkt de professor immers het volgende op:

- Het systeem van de maaltijdcheques schept banen bij aangesloten handelaars, omdat de omzet toeneemt. Eén euro die wordt uitgegeven met maaltijdcheques resulteert namelijk in additionele verkopen van nog eens 1,8 euro (omzetpromotie-effect).
- Wanneer maaltijdcheques worden vervangen door een vergoeding in geld kunnen volgens professor J. Konings tot ruim 9.000 banen sneuvelen bij aangesloten handelaars, afhankelijk van de volgende factoren:
 - * Het fenomeen van "geldillusie" kan een negatieve impact hebben op consumptie: de werknemer vindt dat hij minder inkomen ontvangt en consumeert minder. In het huidige systeem bedraagt de nominale waarde van de maaltijdcheque maximum 7 euro en wordt de werknemersbijdrage ingehouden door de werkgever (1,09 euro voor een maaltijdcheque van 7 euro), terwijl in geval van vervanging door een nettovoordeel dat op de rekening van de werknemer wordt gestort alleen het nettobedrag aan de werknemer zal worden gestort, d.i. maximum 5,91 euro. De werknemer-consument kan dus vinden dat hij een kleiner voordeel ontvangt en zijn consumptiegedrag aanpassen, dat wil zeggen minder voeding kopen. Professor J. Konings is van mening dat dit kan resulteren in een verlies van 2.300 jobs.
 - * Een mogelijk consumptieel naar het buitenland (cross-border shopping) kan resulteren in een verlies van 40 miljoen omzet en 800 jobs: in het huidige systeem bieden maaltijdcheques alleen een mogelijke ondersteunende rol voor de binnenlandse consumptie van voeding (ze vertegenwoordigen ruim 6 % van de totale consumptie aan voeding, namelijk een bedrag van 1,9 miljard euro voor 1,65 miljoen begunstigden) en dus de binnenlandse consumptie in het algemeen en bijgevolg de economische stabiliteit van het land.

- * De extra omzet en groei die handelaars realiseren wanneer ze beslissen maaltijdcheques te aanvaarden als betaalmiddel (en dus ook de groei van de werkgelegenheid) verkleint wanneer maaltijdcheques worden vervangen door geld. Verder doorstaan ondernemingen die maaltijdcheques aanvaarden de crisisjaren beter, zowel wat omzetgroei als tewerkstellingsgroei betreft. Maaltijdcheques dragen bij tot de consumptie van andere goederen, omdat consumenten die beschikken over die cheques een hoger nettoinkomen hebben en daardoor andere goederen kunnen kopen.

- * Maaltijdcheques bieden een buffer tegen de economische crisis. Dit wordt onder meer verklaard door het fenomeen van het sparen (voorzorgsparen of angstsparen) in crisistijden, dat ertoe zal leiden dat huishoudens meer sparen, met name besparen op niet-duurzame goederen, zoals voeding. Aangezien maaltijdcheques niet kunnen worden opgespaard, vormen ze alleen een continue ondersteuning van de consumptie van voeding (terwijl een storting in geld vrij kan worden besteed). Afhankelijk van het spaargedrag en substitutie kan het banenverlies oplopen tot 5.950 jobs als gevolg van de vervanging van maaltijdcheques door geld.

De Raad, met uitzondering van de leden die de UNIZO vertegenwoordigen, wijst er ook op dat IDEA Consult in zijn voornoemde rapport besluit dat maaltijdcheques een groter stimulerend effect hebben op de Belgische economie dan een eventuele equivalente nettoloonvergoeding en voor meer extra tewerkstelling zorgen dan die nettoloonvergoeding.

Zoals hierboven al is opgemerkt, constateert de Raad, met uitzondering van de leden die de UNIZO vertegenwoordigen, dat de huidige systemen van maaltijd- en ecocheques uitsluitend bestemd zijn voor de consumptie op de Belgische markt. Vooral voor de maaltijdcheques vormt die consumptie een ondersteuning voor het scheppen van jobs in arbeidsintensieve sectoren, hoofdzakelijk de horeca en de voedingshandel. Het scheppen van die jobs zorgt op zijn beurt voor belastinginkomsten en inkomsten voor de sociale zekerheid.

De Raad, met uitzondering van de leden die de UNIZO vertegenwoordigen, merkt verder samen met de DAV op dat door de elektronische maaltijdcheques de bescherming van het voedingsbudget wordt behouden, vooral voor de lagere inkomens. Hoewel in de toelichting bij het wetsvoorstel wordt opgemerkt dat de afschaffing van de maaltijdcheques geen invloed zal hebben op het bestedingspatroon van de consument, wijst de Raad, met uitzondering van de leden die de UNIZO vertegenwoordigen, er opnieuw op dat professor J. Konings in zijn voornoemde studie opmerkt dat het gaat om een standaard economische analyse en dat, wanneer rekening wordt gehouden met een aantal recente inzichten vanuit de publieke economie en de psychologie (vaak ook "behavioral economics" genoemd), blijkt dat een voordeel in natura (maaltijdcheques/ecocheques op materiële drager) niet equivalent is met een voordeel voor een gelijkwaardig bedrag in cash. Maaltijdcheques op materiële drager hebben ook de verdienste dat ze zichtbaar zijn als voordeel, wat bij een equivalent nettovoordeel niet het geval is.

De Raad, met uitzondering van de leden die de UNIZO vertegenwoordigen, besluit daaruit dat de vervanging van maaltijd- en ecocheques door een nettovoordeel negatieve economische gevolgen zou hebben, onder meer voor de werkgelegenheid.

x x x

Op grond van alle hierboven aangevoerde argumenten wijst de Raad, met uitzondering van de leden die de UNIZO vertegenwoordigen, erop dat hij niet akkoord kan gaan met het voorgelegde wetsvoorstel, noch met de doelstelling ervan, namelijk de vervanging van maaltijd- en ecocheques op materiële drager door een nettovoordeel dat op de bankrekening van de werknemers wordt gestort. Hij kan evenmin akkoord gaan met een systeem waarin een nettobedrag zou worden gecombineerd met maaltijd- en ecocheques op materiële drager. Hij herinnert in dat kader aan de evaluatie van het gebruik van elektronische maaltijdcheques die hij op zeer korte termijn zal verrichten, wetende dat papieren maaltijd- en ecocheques nadelen vertonen, maar dat het systeem van elektronische cheques een gepast alternatief is.

De Raad is bereid de Senaat alle nodige aanvullende informatie te verstrekken.

B. Standpunt van de UNIZO

De vertegenwoordigers van UNIZO hebben het betreffende wetsvoorstel benaderd vanuit verschillende invalshoeken, m.n. de haalbaarheid, de te realiseren administratieve vereenvoudiging, de kost, alsook de eventuele juridische, fiscale en socio-economische gevolgen.

Vanuit die beschouwingen kunnen de vertegenwoordigers van UNIZO niet akkoord gaan met bepaalde elementen die hierboven worden beschreven.

1. Voorafgaande bemerking

De vertegenwoordigers van UNIZO wensen in eerste instantie het belang te benadrukken van het sociaal en fiscaal vrijgesteld karakter van het voordeel van een maaltijdvergoeding. Onder geen enkel beding kan aan deze premisse worden geraakt.

2. Haalbaarheid, administratieve vereenvoudiging en kosten

De vertegenwoordigers van UNIZO zijn niettemin van oordeel dat de wijze waarop dit nettovoordeel vandaag georganiseerd is, voor verbetering vatbaar is.

De papieren maaltijdcheque brengt voor ondernemingen immers een zware administratieve last en een niet te verantwoorden financiële kost met zich mee. Cijfers van de Dienst Administratieve Vereenvoudiging tonen aan dat de papieren maaltijdcheque de betrokken werkgevers jaarlijks 111.523.089 euro kost (« Veralgemening elektronische maaltijdcheques », DAV, 11 december 2013). Zo wordt meteen een aanzienlijk deel van het voordeel verbonden aan het sociaal en fiscaal vrijgesteld karakter van de maaltijdvergoeding 'afgeroomd'.

Ook handelaars worden trouwens geconfronteerd met deze administratieve last en financiële kost. Diezelfde studie van de Dienst Administratieve Vereenvoudiging duidt dat zij met een kost van 84.246.847 euro per jaar worden geconfronteerd.

Deze vaststellingen gelden des te meer voor de ecocheque. Een werkgever betaalt gemiddeld 3% commissiekosten op de bestelde cheques. Voor kleine werkgevers loopt dit zelfs op tot 7%. De handelaar die de cheques aanvaardt, betaalt tot 5% kosten aan de uitgevers voor de verwerking van die cheques. Volgens de Dienst Administratieve Vereenvoudiging betekende de invoering van de ecocheque in 2009 een lastenstijging voor ondernemingen van 13.490.159 euro. Voor 2010 liep deze lastenstijging zelfs al op tot 8.690.153 euro (« Administratieve lasten rond de invoering van ecocheques », Dienst Administratieve Vereenvoudiging, 30 juni 2010).

De onnodige kosten en administratieve lasten werden bovendien ook door de Federale regering erkend, waar zij in het Actieplan van het College voor de strijd tegen de Fiscale en de Sociale Fraude 2012 -2013 stelt dat de uitkering van vrijgesteld loon onder de vorm van cheques onder andere het nadeel meebrengt van extra kosten voor de werkgever, waardoor een deel van de door de overheid toegekende verlaging van de loonlasten dus niet voor dit doel wordt gebruikt, alsook het nadeel van bijkomende en ongevraagde directe en indirecte kosten voor handelaars.

Sinds drie jaar kunnen werkgevers en werknemers er voor kiezen hun maaltijdvergoeding te bestellen in de vorm van een elektronische maaltijdcheque. Deze elektronische variant blijkt een aantal duidelijke voordelen te hebben in vergelijking met de papieren maaltijdcheque, zeker wat betreft de administratieve lasten. Ook de verwerkingskosten liggen lager dan bij de papieren cheques. Een volledige migratie naar elektronische maaltijdcheques zou volgens de Dienst Administratieve Vereenvoudiging een totale lastendaling betekenen van 50.462.389 euro voor werkgevers en van 68.293.917 euro voor handelaars.

Volgens de vertegenwoordigers van UNIZO zijn deze verbeteringen significant, maar blijft de fundamentele kritiek op het systeem van maaltijdcheques overeind: een groot deel van het voordeel verbonden aan het sociaal en fiscaal vrijgesteld karakter van de maaltijdvergoeding, wordt nog steeds 'afgeroomd' in de vorm van verwerkingskosten die de werkgever aan de uitgever betaalt. Waar een werkgever die aan 5 werknemers papieren cheques wenst te geven aan 7 euro per stuk, voor de papieren maaltijdcheques 69 euro commissiekosten per maand betaalt aan de uitgever, betaalt diezelfde werkgever voor elektronische maaltijdcheques tussen 31 euro en 67 euro (afhankelijk van de uitgever). Een identiek verhaal trouwens aan de kant van de handelaar : een handelaar waar maandelijks 200 klanten met maaltijdcheques betalen voor een gemiddelde waarde per betaling van 10 euro, betaalt aan de uitgevers 27 euro per maand (indien het om papieren maaltijdcheques zou gaan), en 20 tot 30 euro (afhankelijk van de uitgever) indien het om elektronische maaltijdcheques gaat.

De vertegenwoordigers van UNIZO zijn dan ook van oordeel dat de elektronische maaltijdcheque een duidelijke verbetering inhoudt ten opzichte van de papieren maaltijdcheque, zeker indien de evolutie naar een veralgemeende toepassing kan worden voltooid, maar stellen vast dat de fundamentele kritiek overeind blijft. Om die reden zijn deze vertegenwoordigers voorstander van dematerialisering van de maaltijdvergoeding zoals in het betreffende wetsvoorstel is neergelegd. Dit voorstel behoudt immers de maaltijdvergoeding als onbelast voordeel in natura, maar combineert dit met de volledige eliminatie van de nadelige administratieve lasten en financiële kosten die gepaard gaan met een systeem van fysieke maaltijdcheques. Door de maaltijdvergoeding rechtstreeks op de rekening van de werknemer te storten, wordt de tussenkomst van tussenpersonen (en de bijhorende administratieve lasten en financiële kosten) uitgesloten. Volgens de Dienst Administratieve Vereenvoudiging zou dit (ten opzichte van de elektronische maaltijdcheques) een bijkomende lastendaling betekenen van 49.335.770 euro voor werkgevers en van 9.953.705 euro voor handelaars. Ook werknemers besparen liefst 7.035.069 euro.

3. Juridische, fiscale en socio-economische aspecten

De vertegenwoordigers van UNIZO zijn van oordeel dat het betreffende wetsvoorstel bovendien het voordeel heeft dat het doel van de maaltijdvergoeding op zich behouden blijft : de werkgever komt tussen in de kosten voor het nuttigen van een maaltijd, via een vooraf vastgelegd bedrag dat zowel voor werkgever als werknemer vrij is van lasten. Het voorstel laat toe om de voorwaarden die vandaag gelden voor het toekennen van maaltijdcheques (maximale tussenkomst werkgever, minimale tussenkomst werknemer, maximaal 1 vergoeding per dag, ...) grosso modo behouden kunnen blijven. Het feit dat niet kan worden gecontroleerd of dit bedrag daadwerkelijk voor voeding kan worden gebruikt, is van ondergeschikt belang. De toegekende waarde aan maaltijdcheques komt immers overeen met de kostprijs van een maaltijd. De praktijk leert bovendien dat ook vandaag werknemers in de praktijk andere zaken dan voeding kopen met hun maaltijdcheques, en dat indien cash geld wordt teruggegeven op maaltijdcheques, ook niet kan worden gecontroleerd of dit daadwerkelijk aan voeding zal worden gependend.

De vertegenwoordigers van UNIZO stellen zich bovendien verschillende fundamentele vragen bij de talrijke studies die inzake dit onderwerp, veelal in betaalde opdracht van de uitgevers, werden besteld. Niet zelden wordt uitgegaan van louter theoretische veronderstellingen (zoals de hypothese dat maaltijdcheques enkel worden uitgegeven voor maaltijden of verbruiksklare voeding) die niet stroken met de praktijk.

Evenzo worden bepaalde veronderstelde effecten, zoals het optreden van 'geldillusie', zeer eenzijdig benaderd. In dit kader moet ook verwezen worden naar het feit dat de werknemer, net zoals vandaag, op de loonbrief een vermelding zal zien staan van de totale waarde van toegekende maaltijdcheques, en niet enkel van het netto-bedrag na aftrek van zijn of haar werknemersbijdrage.

De gestelde impact op schatkist wordt schromelijk overdreven. Zo gaat het weergegeven cijfer uit van de veronderstelling dat alle werknemers in België voltijds tewerk gesteld zijn. Bovendien wordt er verondersteld dat alle werkgevers zullen overschakelen op het nettovoordeel, wat gezien de resterende administratieve last (bijna 12 miljoen euro volgens de Dienst Administratieve Vereenvoudiging) te betwijfelen valt. Tot slot houdt het voorgestelde cijfer evenmin rekening met het terugverdieneffect dat ontstaat door het feit dat een netto-vergoeding slechts voor 1 euro fiscaal aftrekbaar is, daar waar bij een gewone loonsverhoging het gehele loon fiscaal aftrekbaar is in hoofde van de werkgever.
