

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

4 maart 2026

WETSVOORSTEL**tot verhoging en aanpassing van
het maximumbedrag van de maaltijdcheque
aan de stijging van de levensduurte****Avis de la Cour des Comptes**

*Zie:***Doc 56 0785/ (2024/2025):**

- 001: Wetsvoorstel van mevrouw Vanrobaeys en de heer El Yakhoulfi.
- 002: Advies van de Raad van State.
- 003: Amendementen.

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

4 mars 2026

PROPOSITION DE LOI**visant à augmenter et à adapter
le montant maximal du titre-repas
à l'augmentation du coût de la vie****Advies van het Rekenhof**

*Voir:***Doc 56 0785/ (2024/2025):**

- 001: Proposition de loi de Mme Vanrobaeys et M. El Yakhoulfi.
- 002: Avis du Conseil d'État.
- 003: Amendements.

03214

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
PS	: Parti Socialiste
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Les Engagés	: Les Engagés
Vooruit	: Vooruit
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
Anders.	: Anders.
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
ONAFH/INDÉP	: Onafhankelijk-Indépendant

Afkorting bij de nummering van de publicaties:		Abréviations dans la numérotation des publications:	
DOC 56 0000/000	Parlementair document van de 56 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 56 0000/000	Document de la 56 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi
QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA	Questions et Réponses écrites
CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag	CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral
CRABV	Beknopt Verslag	CRABV	Compte Rendu Analytique
CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toezpraken (met de bijlagen)	CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN	Plenum	PLEN	Séance plénière
COM	Commissievergadering	COM	Réunion de commission
MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)



Advies van het Rekenhof

Wetsvoorstel tot verhoging en aanpassing van het maximumbedrag van de maaltijdcheque aan de stijging van de levensduurte

DOC 056/0785/001



Adviesvraag

Het wetsvoorstel DOC 56 0785/001 werd ingediend bij de Kamer op 13 maart 2025¹.

Het Rekenhof ontving op 24 april 2025 een brief van de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers met de vraag om – op verzoek van de Commissie Sociale Zaken, Werk en Pensioenen – de budgettaire impact te ramen die de goedkeuring van dit wetsvoorstel als gevolg zou hebben.

Het gaat om een adviesvraag overeenkomstig artikel 79, eerste lid, van het Reglement van de Kamer.

De algemene vergadering van het Rekenhof keurde dit advies goed op 4 maart 2026.

1 Inhoud van het wetsvoorstel

1.1 Stelsel van de maaltijdcheques

Maaltijdcheques zijn elektronische cheques om een maaltijd mee te betalen of om gebruiksklare voedingsmiddelen mee te kopen. Ze worden uitgegeven door privé-ondernemingen (Edenred, Monizze, Pluxee en GOT Connection). Alle werkgevers (zowel privé als publiek) die hun werknemers dergelijke cheques willen toekennen, moeten ze bestellen bij die uitgevende ondernemingen.

Maaltijdcheques vormen een voordeel dat aan een aantal voorwaarden moet voldoen² om te worden vrijgesteld van sociale en fiscale bijdragen. Die voorwaarden zijn onder meer:

- Maaltijdcheques (en de waarde ervan) moeten opgenomen zijn in een collectieve arbeidsovereenkomst op het niveau van de sector/onderneming of, bij gebrek daaraan, in een individuele overeenkomst.
- Ze mogen niet in de plaats worden gesteld van loon.
- Het aantal moet gelijk zijn aan het aantal dagen werkelijke arbeid.
- De geldigheidsduur ervan mag niet langer zijn dan twaalf maanden.

¹ Er zijn verschillende amendementen aangebracht aan dit wetsvoorstel, waarvan het eerste de titel van het initiële voorstel wijzigde (DOC 56/0785/003).

² Artikel 19bis van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, en artikel 38/1, § 2, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992.



- De tussenkomst van de werkgever mag niet meer bedragen dan 6,91 euro en die van de werknemer niet minder dan 1,09 euro.

1.2 Wijzigingen aangebracht door het wetsvoorstel zoals geamendeerd door de auteurs

Het wetsvoorstel waarover dit advies gaat, heeft als doel:

1. de maximumwaarde van maaltijdcheques verhogen van 8 naar 10 euro vanaf goedkeuring van het wetsvoorstel, en naar 12 euro vanaf 1 januari 2027;
2. de waarde van de cheques verhogen voor de werknemers die niet het maximumbedrag kregen;
3. de toekenning van maaltijdcheques veralgemenen voor alle werknemers;
4. vanaf 2029 het maximumbedrag automatisch indexeren op 1 januari van elk jaar naargelang van het aantal overschrijdingen van de spilindex in de loop van het voorgaande jaar;
5. de maaltijdcheques buiten de loonnorm houden.

Voor werknemers uit de openbare sector zijn de regels over de toekenning van maaltijdcheques vastgelegd in verschillende wetgevingen. De auteurs van het wetsvoorstel hebben echter een amendement ingediend om twee koninklijke besluiten te wijzigen, waarbij de maximumwaarde van de maaltijdcheques die in de federale overheidssector worden toegekend zou worden verhoogd en daarna geïndexeerd³.

1.3 Hervorming aangenomen op initiatief van de regering

Sinds het onderzochte wetsvoorstel is ingediend, keurde de regering op eigen initiatief een hervorming van de maaltijdcheques goed die in werking trad op 1 januari 2026. Samengevat hadden de maatregelen tot doel⁴:

1. de maximumwaarde van de maaltijdcheques optrekken van 8 naar 10 euro vanaf 1 januari 2026;
2. de aftrekbaarheid van de maaltijdcheques voor de werkgever optrekken van 2 naar 4 euro vanaf 1 januari 2026 wanneer de tussenkomst van de werkgever het nieuwe maximumbedrag bereikt;
3. de verhoging tussenkomst van de werkgever in het bedrag van de maaltijdcheque toegekend van 1 januari tot en met 31 december 2026⁵ uitsluiten uit de loonnorm.

De Algemene Administratie voor Beleidsexpertise en -ondersteuning (AABEO) heeft de impact van die hervorming geraamd (enkel op de vennootschapsbelasting)⁶. Die raming kan evenwel niet worden overgenomen voor het wetsvoorstel waarover dit advies gaat. De maatregelen voeren immers een beperktere (en niet verplichte) verhoging in van de maximumwaarde van maaltijdcheques en voorzien niet in een veralgemeende toekenning ervan voor alle werknemers, noch in een verhoging voor

³ Koninklijk besluit van 26 oktober 2023 betreffende de toekenning van maaltijdcheques aan de personeelsleden van het federaal administratief openbaar ambt en koninklijk besluit van 18 mei 2024 betreffende de toekenning van maaltijdcheques aan de personeelsleden van de diensten die de rechterlijke macht terzijde staan; *Parl. St. Kamer*, DOC 56 0785/003, 13 maart 2025, www.dekamer.be.

⁴ Voor de sociale zekerheid werd de wijziging ingevoerd door het [koninklijk besluit van 10 november 2025](#) tot wijziging van artikel 19bis van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders. Het luik fiscaliteit is opgenomen in de [wet van 18 december 2025 houdende diverse bepalingen](#).

⁵ Wet van 19 november 2025 tot wijziging van artikel 10 van de wet van 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen.

⁶ Ze raamde het ontvangstenverlies voor de vennootschapsbelasting op 55,8 miljoen euro in 2026, 62,7 miljoen euro in 2027 en 65,6 miljoen euro in 2028.



de werknemers uit de federale openbare sector. Anderzijds raakt het wetsvoorstel niet aan het aftrekbare bedrag voor de werkgever.

Gezien die verschillen behandelt dit advies de budgettaire impact van alle maatregelen waarin het wetsvoorstel voorziet, met inbegrip van de verhoging van de maximumwaarde van een maaltijdcheque, hoewel die al van 8 naar 10 euro is opgetrokken door de goedkeuring van de wet van 18 december 2025.

1.4 Begrip (para)fiscale uitgave

Het Rekenhof heeft aan de AABEO van de FOD Financiën gevraagd een technische analyse en/of een budgettaire raming op te stellen. De administratie beschikt niet over een raming voor het onderzochte wetsvoorstel.

De budgettaire impact van het wetsvoorstel verschilt al naargelang de gerechtigde een werknemer is uit de openbare sector of uit de privésector. Een verhoging van de werkgeversbijdrage vormt immers een directe kost voor de Staat als de gerechtigde een werknemer uit de openbare sector is.

Voor de werknemers uit de privésector leidt de vrijstelling van sociale en fiscale bijdragen voor maaltijdcheques tot een sociale en fiscale uitgave voor de Staat. Om die reden zijn de maaltijdcheques opgenomen in de inventaris die bij de federale begroting gevoegd is met daarin de vrijstellingen, aftrekken en verminderingen die de ontvangsten van de Staat beïnvloeden. De inventaris is gebaseerd op de definitie van een fiscale uitgave geformuleerd door de Hoge Raad van Financiën: “Een minderontvangst wegens fiscale tegemoetkomingen voortvloeiend uit een afwijking van het algemeen stelsel van een gegeven belasting ten voordele van zekere belastingplichtigen of van zekere economische, sociale, culturele, ... activiteiten en die kan worden vervangen door een rechtstreekse betoelaging”⁷. Op basis van dezelfde definitie stemt een vrijstelling van sociale bijdragen overeen met een sociale uitgave.

Om die fiscale uitgave te berekenen, baseert het Rekenhof zich op de methode die internationaal de voorkeur geniet (onder meer bij de OESO⁸), en waarop overigens ook de bovengenoemde inventaris gebaseerd is:

“De becijfering gebeurt volgens de zogenaamde “minderontvangsten”-methode. Deze berekeningsmethode raamt het bedrag van de marginale minderontvangsten verbonden aan het bestaan van een bepaalde fiscale bepaling. De berekening wordt bijgevolg per fiscale uitgave uitgevoerd. Het gaat hier om een statische ex-post berekening. Er wordt dus geen rekening gehouden met de afgeleide gedragseffecten die voortvloeien uit het bestaan van de bepaling. Doordat de becijfering bepaling per bepaling verricht wordt, worden sommige afgeleide “mechanische” effecten wel in rekening gebracht. Door het afschaffen van een belastingverlaging op het belastbare inkomen bij de personenbelasting kan bijvoorbeeld het tarief of het bedrag van een in een volgende fase toegekende belastingverlaging gewijzigd worden.”

⁷ Kamer, DOC 56 0853/003, Wetsontwerp houdende de Middelenbegroting voor het begrotingsjaar 2025, 28 april 2025, www.dekamer.be. Cf. de bijlage met de inventaris 2023 van de vrijstellingen, aftrekken en verminderingen die de ontvangsten van de Staat beïnvloeden.

⁸ OESO, *Tax Expenditures in OECD Countries*, 2010, p. 15-16 en 159-160.



2 Budgettaire impact van het door de auteurs geamendeerde wetsvoorstel 56 0785/001

2.1 Schatting van het aantal huidige gerechtigden

2.1.1 Categorieën van gerechtigden

Om de budgettaire impact van het wetsvoorstel in te schatten, moeten er verschillende categorieën worden geïdentificeerd.

- Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen de werknemers uit de privésector en die uit de openbare sector. In de openbare sector vormt een loonsverhoging een directe kost voor de Staat.
- Bij de werknemers uit de privésector kunnen ook bedrijfsleiders maaltijdcheques krijgen. Zij moeten worden onderscheiden van de werknemers omdat bedrijfsleiders een zelfstandigenstatuut hebben. In die hoedanigheid storten ze sociale bijdragen tegen andere tarieven dan die van toepassing op werknemers.
- Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen de nieuwe gerechtigden door de uitbreiding van het voordeel naar alle werknemers, en de personen die al maaltijdcheques kregen vóór de goedkeuring van het wetsvoorstel. Voor de huidige gerechtigden zal de impact beperkt zijn tot de verhoging van de waarde van de cheque. Voor de nieuwe gerechtigden moet er rekening worden gehouden met de totale waarde van de maaltijdcheques.

2.1.2 Beschikbare gegevens over maaltijdcheques

De RSZ en de FOD Financiën beschikken niet over voldoende statistische gegevens om de budgettaire impact van het wetsvoorstel te ramen. Enkel de ondernemingen die de maaltijdcheques uitgeven, bezitten de gegevens over het aantal verstrekte maaltijdcheques. Zoals het er nu voor staat, lijkt het dus voor de administratie onmogelijk om de budgettaire impact van de beslissingen op dat vlak voldoende nauwkeurig te ramen. De inventaris van de vrijstellingen, aftrekken en verminderingen die de ontvangsten van de Staat beïnvloeden, vermeldt weliswaar het bestaan van die fiscale uitgave, maar het bedrag ervan wordt niet geraamd.

Het Rekenhof contacteerde de ondernemingen die de maaltijdcheques uitgeven, en de federatie die hen vertegenwoordigt (Voucher Issuers Association - VIA). Die laatste bezorgde de volgende gegevens.

Tabel 1 - Geconsolideerde gegevens van de uitgevers van maaltijdcheques

	2023	2024
Bedrag van de uitgegeven cheques (in miljoen euro)	3.344	3.550
Geraamd aantal cheques (in miljoen) ⁹	462,5	491,0
Geraamd aantal gerechtigden	2.984.000	3.142.016
Aantal ondernemingen	167.799	194.391

Bron: Voucher Issuers Association

Volgens de jaarlijkse enquête die de VIA bestelt, steeg de gemiddelde nominale waarde tot 7,23 euro in 2024 (slechts 55 % van de gerechtigden ontvangt momenteel

⁹ Deze raming wordt verkregen door het totaalbedrag van de verstrekte cheques te delen door de gemiddelde waarde van een cheque in 2024.



maaltijdcheques met een waarde van 8 euro). In 2024 kan het gemiddelde aantal ontvangen maaltijdcheques per gerechtigde bijgevolg worden geraamd door het totaalbedrag aan uitgegeven cheques (3.550 miljoen euro) te delen door de gemiddelde nominale waarde van een cheque (7,23 euro) en door het geraamde aantal gerechtigden (3.142.016), oftewel een gemiddelde van 156,3 maaltijdcheques per jaar per gerechtigde.

2.1.3 Verdeling van de gerechtigden per categorie

Aangezien de impact van het wetsvoorstel verschilt naargelang van het type gerechtigde van maaltijdcheques, moeten die 3.142.016 gerechtigden worden verdeeld in de volgende categorieën: werknemers uit de privésector, bedrijfsleiders en werknemers uit de openbare sector.

Bedrijfsleiders

Volgens de FOD Financiën, die de gegevens van de fiches 281.20 'Bedrijfsleiders' heeft gekruist met de gegevens van de aangiften voor de vennootschapsbelasting, hebben 192.587 bedrijfsleiders mogelijk maaltijdcheques ontvangen in 2022 (aanslagjaar 2023)¹⁰. Het Rekenhof formuleert als hypothese dat die 192.587 bedrijfsleiders maaltijdcheques krijgen.

Werknemers uit de openbare sector

Wanneer de bedrijfsleiders buiten beschouwing worden gelaten, blijven er 2.949.429 gerechtigden van maaltijdcheques over die ofwel in de openbare ofwel in de privésector werken.

Volgens de statistieken van de RSZ¹¹ telt België 3.108.451 werknemers in de privésector en 1.151.880 in de openbare sector. De openbare sector vertegenwoordigt dus 27,04 % van de totale werkgelegenheid.

De ondernemingen die de maaltijdcheques uitgeven, wensten niet mee te delen hoeveel werknemers uit de openbare sector maaltijdcheques krijgen. Die informatie is dus niet centraal beschikbaar voor de VIA en de overheden. Ervan uitgaand dat het aandeel van 27,04 % eveneens geldt voor de werknemers die recht hebben op maaltijdcheques, zou de verdeling van de 2.949.429 gerechtigden er als volgt uitzien: 2.151.982 gerechtigden uit de privésector en 797.447 uit de openbare sector.

Om de budgettaire kosten van het wetsvoorstel voor de federale overheid te ramen, moeten ook de werknemers uit de federale openbare sector apart worden beschouwd. Volgens de statistieken van BOSA¹² zijn 93.266 werknemers actief bij de FOD's, POD's, openbare instellingen en instellingen van de sociale zekerheid. Op grond van het koninklijk besluit van 26 oktober 2023 en van 18 mei 2024¹³ ontvangen alle werknemers uit de federale openbare sector maaltijdcheques.

¹⁰ Dat cijfer kan lichtjes overschat zijn. De FOD kent immers niet het aantal effectieve gerechtigden, maar het aantal bedrijfsleiders dat werkt bij een onderneming die een verworpen uitgave (VU) heeft ingevoerd bij code 1215 in de aangifte voor de vennootschapsbelasting. Hoewel die VU ook andere types cheques omvat, hebben maaltijdcheques de overhand.

¹¹ RSZ, Indeling van de arbeidsplaatsen op 31 december 2024 naar dimensie en activiteitstak van de werkgever, privésector (tabel gbis) en overheidssector en onderwijs (tabel gter).

¹² FOD BOSA, [Evolutie van de personeelsleden \(VTE\) van het federaal openbaar ambt](#).

¹³ Koninklijk besluit van 26 oktober 2023 betreffende de toekenning van maaltijdcheques aan de personeelsleden van het federaal administratief openbaar ambt en koninklijk besluit van 18 mei 2024 betreffende de toekenning van maaltijdcheques aan de personeelsleden van de diensten die de rechterlijke macht terzijde staan.



Op basis van het voorgaande kan men dus besluiten dat van de 797.447 gerechtigden van maaltijdcheques die in de openbare sector werken, 93.266 personen rechtstreeks ten laste van de federale overheid en 704.181 personen ten laste van andere entiteiten zijn.

Werknemers uit de privésector

Volgens de eerder geformuleerde hypothesen zou de privésector momenteel 2.151.982 gerechtigden van maaltijdcheques tellen en 956.469 werknemers die nu geen maaltijdcheques krijgen.

Verdelingstabel

De volgende tabel geeft een samenvatting van de verdeling van de gerechtigden per statuut, en van de geraamde populatie werknemers per categorie die geen maaltijdcheques krijgen.

Tabel 2 – Raming van het aantal gerechtigden en niet-gerechtigden van maaltijdcheques

Statuut	Gerechtigden	Niet-gerechtigden
Werknemers uit de privésector	2.151.982	956.469
Bedrijfsleiders	192.587	85.597
Werknemers uit de federale openbare sector	93.266	-
Werknemers uit de openbare sector met uitzondering van het federale niveau	704.181	354.433
Totaal	3.142.016	1.396.499

Bron: Rekenhof, op basis van gegevens van de RSZ en de VIA

2.2 Situatie in 2024 (vóór de hervorming die in werking trad op 1 januari 2026)

2.2.1 Directe budgettaire kosten van de toekenning van maaltijdcheques aan de werknemers uit de federale openbare sector

De directe budgettaire kosten voor de federale overheid komen overeen met het aantal werknemers uit de federale openbare sector dat maaltijdcheques krijgt, vermenigvuldigd met het gemiddelde aantal ontvangen maaltijdcheques per gerechtigde (156,3) en met het bedrag van de ontvangen maaltijdcheques. Volgens de koninklijke besluiten van 26 oktober 2023 en 18 mei 2024 ontvangen alle werknemers uit de federale openbare sector cheques met een waarde van 6 euro (oftewel 4,91 euro ten laste van de werkgever). De directe jaarlijkse kosten van de maaltijdcheques bedragen dus $93.266 \times 156,3 \times 4,91$ oftewel 71,6 miljoen euro. Van dat bedrag had de federale overheid 34,7 miljoen euro gerecupereerd als de maaltijdcheques niet waren vrijgesteld van sociale bijdragen en personenbelasting.

2.2.2 Directe budgettaire kosten van de toekenning van maaltijdcheques aan de werknemers uit de openbare sector met uitzondering van het federale niveau

De werknemers uit de openbare sector die niet rechtstreeks ten laste van de federale overheid zijn, vallen niet onder het onderzochte wetsvoorstel, maar de directe budgettaire impact van de hun toegekende maaltijdcheques kan wel worden berekend, door het geraamde aantal gerechtigden te vermenigvuldigen met het gemiddelde aantal ontvangen maaltijdcheques per gerechtigde en met het gemiddelde bedrag van de ontvangen maaltijdcheques. Bij gebrek aan beschikbare statistische gegevens wordt in dit advies het gemiddelde bedrag van de maaltijdcheques (werknemers van de federale openbare sector uitgezonderd) gebruikt, name-



lijk 7,27 euro (waarvan 6,18 euro ten laste van de werkgever). De budgettaire kosten van de maaltijdcheques in de openbare sector met uitzondering van het federale niveau, bedragen dus $704.181 \times 156,3 \times 6,18$, oftewel 679,8 miljoen euro. De federale overheid had een aanzienlijk deel van dat bedrag gerecupereerd als maaltijdcheques niet waren vrijgesteld van sociale bijdragen en personenbelasting. Bij gebrek aan betrouwbare gegevens, en omdat de betrokken werknemers niet onder het wetsvoorstel vallen, wordt dat bedrag niet geraamd.

2.2.3 (Para)fiscale uitgave gekoppeld aan de toekenning van maaltijdcheques in de privésector

De maaltijdcheques die momenteel worden toegekend aan bedrijfsleiders en werknemers uit de privésector vormen een (para)fiscale uitgave omdat ze zijn vrijgesteld van sociale bijdragen en van personenbelasting. De (para)fiscale uitgaven stemmen meer bepaald overeen met de bedragen van de sociale bijdragen en de personenbelasting die niet zijn geïnd op het met maaltijdcheques uitbetaalde loon. Een klassiek loon was evenwel volledig aftrekbaar geweest van de vennootschapsbelasting. Het totale effect van de fiscale uitgave komt dus overeen met de som van de sociale bijdragen en de personenbelasting, verminderd met het effect op de vennootschapsbelasting.¹⁴ Concreet:

- Voor de bedrijfsleiders is het met maaltijdcheques gestorte loon gelijk aan $192.587 \times 156,3 \times 6,18$, oftewel 185,9 miljoen euro. Op basis van de in dit advies geformuleerde hypothesen (cf. infra) komt dat overeen met een (para)fiscale uitgave van 53,1 miljoen euro.
- Voor de werknemers uit de privésector is het met maaltijdcheques gestorte loon gelijk aan $2.151.982 \times 156,3 \times 6,18$, oftewel 2,08 miljard euro. Op basis van de in dit advies geformuleerde hypothesen (cf. infra) komt dat overeen met een (para)fiscale uitgave van 1,01 miljard euro.

In 2024 kan de totale (para)fiscale uitgave voor maaltijdcheques in de privésector dus worden geraamd op 1,07 miljard euro.

2.3 Impact van het wetsvoorstel voor de werknemer uit de openbare sector

2.3.1 Werknemers uit de openbare sector met uitzondering van het federale niveau

Het wetsvoorstel verandert niets aan de normen die de toekenning en de waarde van de maaltijdcheques voor werknemers uit de openbare sector (met uitzondering van het federale niveau) regelen. Een verhoging van de waarde van de cheques zou dus afhangen van een beslissing van de betrokken openbare werkgever. De raming van de budgettaire impact ervan is dus niet relevant voor dit advies.

2.3.2 Werknemers uit de federale openbare sector

Een amendement op het initiële wetsvoorstel wil de koninklijke besluiten wijzigen die van toepassing zijn op de werknemers uit de federale openbare sector.

Verhoging van de maximumwaarde van de maaltijdcheque tot 10 euro

De werknemers uit de federale openbare sector ontvangen maaltijdcheques met een waarde van 6 euro. De verhoging van de waarde van hun maaltijdcheques is rechtstreeks ten laste van de federale begroting.

¹⁴ In tegenstelling tot traditioneel loon zijn maaltijdcheques slechts aftrekbaar van de vennootschapsbelasting voor een bedrag van 2 euro. Bij gebrek aan een afwijking van het algemene stelsel zou het via maaltijdcheques betaalde loon, en desgevallend de gestorte werkgeversbijdragen op die bedragen, dus volledig aftrekbaar zijn, waardoor de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting zouden dalen.



De waarde optrekken tot 10 euro¹⁵ zou leiden tot een verhoging met 4 euro van het deel dat de federale overheid betaalt. Volgens de statistieken van BOSA telt de openbare sector 93.266 werknemers¹⁶.

De bijkomende budgettaire kosten zouden dus $93.266 \times 156,3$ bedragen (gemiddeld aantal ontvangen maaltijdcheques) $\times 4$, oftewel 58,3 miljoen euro ten laste van de begroting van de federale overheid.

Het ontbreken van inhoudingen voor de bedrijfsvoorheffing en voor de sociale bijdragen op die lonen betekent een inkomstenderving voor de Staat van nagenoeg 28,3 miljoen euro. Met andere woorden, als de verhoging was toegekend in de vorm van gewoon loon, zou de federale overheid 28,3 van de 58,3 miljoen euro aan bijkomende kosten hebben gerecupereerd via de bijdragen en de belasting.

Verhoging van de maximumwaarde tot 12 euro

Het wetsvoorstel voorziet in een extra verhoging met 2 euro per maaltijdcheque vanaf 1 januari 2027 (oftewel 12 euro per maaltijdcheque). Voor de werknemers uit de federale openbare sector zou die extra verhoging 29,1 miljoen euro kosten¹⁷.

Indexering

Het amendement dat de auteurs van het wetsvoorstel indienden (cf. 2.3.2) wil vanaf 1 januari 2029 eveneens de indexeringsregeling toepassen op het bedrag van de maaltijdcheques. Een eerste indexering zou 3,5 miljoen euro kosten¹⁸. Aangezien de indexeringen cumulatief zijn, zouden de opeenvolgende overschrijdingen van de spilindex leiden tot bijkomende kosten van iets meer dan 3,5 miljoen euro.

2.4 Impact van het wetsvoorstel op de werknemers uit de privésector en op de bedrijfsleiders

De budgettaire impact van een waardeverhoging van de maaltijdcheques op de sociale bijdragen, op de fiscale ontvangsten en op de overheidsuitgaven is verschillend voor elk van de hogergenoemde categorieën.

2.4.1 Werknemers uit de privésector – huidige gerechtigden

Voor de 2.151.982 werknemers uit de privésector die al maaltijdcheques krijgen, kan men de gemiddelde verhoging per cheque ramen als het verschil tussen de verhoogde waarde van de cheque (volgens het wetsvoorstel 1,09 euro als deel van de werknemer en 8,91 euro als deel van de werkgever) en de huidige gemiddelde nominale waarde van een cheque (7,27 euro, uitgezonderd de federale openbare sector), dat wil zeggen $10 - 7,27 = 2,73$ euro.

De totale verhoging van het met maaltijdcheques uitbetaalde loon is dus gelijk aan $2.151.982 \times 156,3 \times 2,73 = 918,9$ miljoen euro.

¹⁵ Het amendement dat de auteurs van het wetsvoorstel indienden, vermeldt "8,91 euro waarvan 1,09 euro een bijdrage is van het personeelslid en 7,82 euro ten laste is van de federale dienst". Gelet op de verantwoording van de auteurs, lijkt het om een vergissing te gaan. Het Rekenhof gaat dus uit van een afstemming op de privésector, namelijk 10 euro, waarvan 1,09 euro een bijdrage is van het personeelslid en 8,91 euro ten laste is van de federale dienst.

¹⁶ FOD Beleid en Ondersteuning (BOSA), Infocenter - Statistieken - Alle instellingen van de federale overheid.

¹⁷ Als die verhoging was toegekend in de vorm van gewoon loon, zou de Staat nagenoeg 14,1 van de 29,1 miljoen euro van die kosten hebben gerecupereerd via de bijdragen en de belasting.

¹⁸ Als die verhoging was toegekend in de vorm van gewoon loon, zou de Staat nagenoeg 1,7 van de 3,5 miljoen euro van die kosten hebben gerecupereerd via de bijdragen en de belasting.



Op dit bijkomend loon zijn, anders dan op traditionele loon, geen sociale bijdragen en geen personenbelasting verschuldigd. Die minderontvangsten vormen een (para)fiscale uitgave in de zin van de definitie van de Hoge Raad van Financiën.

Men kan het verlies van sociale bijdragen berekenen door een werkgeversbijdragepercentage van 25 % en een percentage van 13,07 % voor de persoonlijke bijdragen toe te passen¹⁹. Dat resulteert in een sociale uitgave van 349,8 miljoen euro aan bijdragen.

Om de fiscale uitgave voor de personenbelasting te schatten, moet de marginale aanslagvoet in aanmerking worden genomen, omdat het over loon gaat dat bovenop het loon komt dat de werknemer al ontvangen heeft.

Volgens Statbel²⁰ bedroeg het gemiddelde maandinkomen 3.728 euro in 2022. Dat loon komt overeen met een jaarloon van $3.728 \times 12,92 = 48.166$ euro. Voor alle werknemers die Statbel in aanmerking nam, bedraagt de marginale aanslagvoet minstens 45 %. Voor werknemers die behoren tot het vijfde deciel of hoger geldt de maximale marginale aanslagvoet van 50 %. Als voor 35 % van de werknemers een marginale aanslagvoet van 45 % geldt en voor 65 % van hen een marginale aanslagvoet van 50 %, bedraagt de gemiddelde marginale aanslagvoet 48,25 %²¹.

In het geval van een stijging van het gewone loon zouden de extra ontvangsten aan personenbelasting dus gelijk geweest zijn aan $0,4825 \times (918,9 \text{ miljoen} - \text{afrekbare bijdragen}) = 385,4$ miljoen euro.

2.4.2 Werknemers uit de privésector – nieuwe gerechtigden

Voor de 956.469 werknemers die momenteel geen maaltijdcheques krijgen, zou het totaalbedrag van het werkgeversgedeelte een bijkomend loon vormen, namelijk 10 euro – 1,09 euro (ten laste van de werknemer), oftewel 8,91 euro per maaltijdcheque.

Voor deze categorie gerechtigden zou het jaarlijkse bijkomende loon er als volgt uitzien: $956.469 \times 156,3 \times 8,91 = 1.331,8$ miljoen euro.

Met toepassing van dezelfde percentages als voor de huidige gerechtigden van maaltijdcheques (percentages voor de werkgeversbijdrage en de persoonlijke bijdragen, en de gemiddelde marginale aanslagvoet) bedraagt de toename van de (para)fiscale uitgaven 507,0 miljoen euro voor de sociale bijdragen, en 558,6 miljoen euro aan niet-geïnde personenbelasting.

2.4.3 Bedrijfsleiders – huidige gerechtigden

Op basis van een vergelijkbare formule bedraagt de totale verhoging van de bezoldiging met maaltijdcheques voor bedrijfsleiders die al maaltijdcheques ontvingen $192.587 \times 156,3 \times 2,73 = 82,2$ miljoen euro.

¹⁹ Sommige beleidsmaatregelen de sociale bijdragen in de praktijk doen dalen (werkbonus, doelgroepverminderingen etc.) worden hier niet in aanmerking genomen.

²⁰ Statbel, Gemiddelde bruto maandlonen.

²¹ Of $(35 \% \times 45 \%) + (65 \% \times 50 \%) = 48,25 \%$. In de praktijk zou de effectieve gemiddelde marginale aanslagvoet lichtjes lager kunnen liggen, onder meer door de toepassing van sommige fiscale mechanismen (zoals het huwelijksquotiënt) of door persoonlijke omstandigheden (een werknemer met een onvolledig werkjaar enz.). In tegenstelling tot andere extralegale voordelen varieert de toekenning van maaltijdcheques immers weinig naargelang van het deciel waartoe de werknemer behoort (RSZ, Evaluatie van de verschillende bestaande alternatieve verloningssystemen, Luik 6 - Loongegevens van 2023, 28 maart 2025).



Er wordt een marginale aanslagvoet gehanteerd voor de heffing van bijdragen op de bijkomende bezoldiging, namelijk 20,50 % op beroepsinkomsten tot 73.447,52 euro en 14,16 % op alles boven dat bedrag. Er zijn geen sociale bijdragen verschuldigd op het deel van het beroepsinkomen boven 105.238,40 euro. Omdat er niet meteen specifieke statistieken over bedrijfsleiders voorhanden zijn, gaat het Rekenhof uit van de hypothese van een marginale aanslagvoet van gemiddeld 7,08 % (de helft van 14,16 %).

De gedeelde ontvangsten voor het RSVZ zouden dus potentieel neerkomen op een bedrag van 82,2 miljoen euro $\times 0,0708 = 5,8$ miljoen euro.

Bij gebrek aan toegankelijke statistieken over bedrijfsleiders mag redelijkerwijze worden aangenomen dat de bezoldigingen van bedrijfsleiders veelal boven het vierde deciel liggen. Om te ramen welke aanslagvoet in de personenbelasting op hen van toepassing is, wordt voor de bedrijfsleiders dus gewerkt met een marginaal tarief van 50 %.

De potentiële fiscale uitgave in de personenbelasting bedraagt dus $0,5 \times (82,2 \text{ miljoen} - \text{aftrekbare bijdragen}) = 38,2$ miljoen euro.

2.4.4 Bedrijfsleiders – nieuwe gerechtigden

Op basis van de gegevens in [tabel 2](#) wordt geraamd dat 85.597 bedrijfsleiders vandaag geen maaltijdcheques ontvangen. Bedrijfsleiders zijn vooralsnog niet verplicht om zichzelf maaltijdcheques toe te kennen. Het wetsvoorstel introduceert geen enkele verplichting daaromtrent. Hoe meer het vergoedingssysteem echter de mogelijkheid biedt om zichzelf een aanzienlijk bedrag toe te kennen dat is vrijgesteld van sociale bijdragen en belastingen, hoe vaker er gebruik van zal worden gemaakt. Wat dat betreft is de raming door het Rekenhof van de (para)fiscale uitgave dus maximalistisch, aangezien ze uitgaat van de hypothese dat alle bedrijfsleiders zichzelf maaltijdcheques toekennen (een vergelijkbare situatie als die van de werknemers, in toepassing van het voorliggende wetsvoorstel).

De totale bijkomende inkomsten zouden voor de nieuwe gerechtigden $85.597 \times 156,3 \times 8,91 = 119,2$ miljoen euro bedragen. Op basis van de hogervermelde aanslagvoeten zou dat gepaard gaan met een potentieel verlies aan RSVZ-bijdragen van 8,4 miljoen euro en een potentieel verlies aan fiscale ontvangsten van 55,4 miljoen euro.

2.4.5 Overzichtstabel

De volgende tabel schetst de impact van het wetsvoorstel in termen van gedeelde sociale en fiscale ontvangsten.



Tabel 3 – Weerslag op de personenbelasting en op de sociale bijdragen (in miljoen euro)

	Huidige gerechtigden	Nieuwe gerechtigden
Verhoging per cheque (in euro)	2,73	8,91
Aantal cheques per jaar en per gerechtigde	156,3	156,3
Werknemers uit de privésector		
Aantal werknemers	2.151.982	956.469
Stijging van de bezoldiging	918,9	1.331,8
Parafiscale uitgave (verlies van sociale bijdragen)	349,8	507,0
Fiscale uitgave (verlies aan personenbelasting)	385,4	558,6
Bedrijfsleiders		
Aantal	192.587	85.597
Stijging van de bezoldiging	82,2	119,2
Parafiscale uitgave (verlies van RSVZ-bijdragen)	5,8	8,4
Fiscale uitgave (verlies aan personenbelasting)	38,2	55,4
Totale sociale bijdragen	871,1	
Fiscaal totaal	1.037,6	
Algemeen totaal	1.908,7	

Bron: Rekenhof, op basis van gegevens van de RSZ en de VIA

2.4.6 Weerslag van de hogere waarde op de vennootschapsbelasting

Op het moment dat het wetsvoorstel werd ingediend, waren maaltijdcheques in de vennootschapsbelasting slechts voor 2 euro aftrekbaar voor werkgevers. Het deel van de werkgeversbijdrage boven dat bedrag vormt een verworpen uitgave (VU) die niet aftrekbaar is van de vennootschapsbelasting. De gewone bezoldigingen en de bijbehorende werkgeversbijdragen vormen wel aftrekbare lasten voor de vennootschapsbelasting. Doordat ze afwijken van het algemene systeem hebben maaltijdcheques dus een hogere belastbare winst tot gevolg voor de vennootschapsbelasting.

Anders gezegd, in de hypothese dat de (para)fiscale afwijking voor de maaltijdcheques zou verdwijnen, zou het bedrag van de ontvangen sociale bijdragen en de personenbelasting stijgen, maar zouden de ontvangsten van de vennootschapsbelasting dalen.



De som van de stijging en de daling vormt de (para)fiscale uitgave die voortvloeit uit de toekenning van maaltijdcheques.

Met toepassing van de beperkte aftrekbaarheid van de maaltijdcheques zou de voorgestelde verhoging van 2,73 euro voor de huidige gerechtigden in de privésector (werknemers en bedrijfsleiders) dus volledig belastbaar zijn in de vennootschapsbelasting. Voor nieuwe gerechtigden van de maaltijdcheques zou het aan de vennootschapsbelasting onderworpen deel 6,91 euro zijn (10 euro maaltijdcheques, verminderd met de 1,09 euro betaald door de gerechtigde en de 2 euro aftrekbaar van de vennootschapsbelasting).

In de veronderstelling dat de gestorte bedragen worden beschouwd als klassieke verloning, zouden de werkgevers patronale bijdragen moeten betalen op die verloning (voor wat betreft de werknemers, zie hoger). Die patronale sociale bijdragen zouden echter ook aftrekbaar zijn in de vennootschapsbelasting en dus ook een daling van de belastbare winst voor de vennootschapsbelasting betekenen.

De volgende tabel schetst de daling van de belastbare winst voor de vennootschapsbelasting (VenB) die het gevolg zou zijn van de aftrekbaarheid van de gestorte vergoedingen en bijdragen bij gebrek aan een afwijking ten opzichte van het algemene stelsel.

Omwille van de eenvoud wordt een VenB-aanslagvoet van 25 % toegepast op alle inkomsten, en wordt geen rekening gehouden met de verlaagde aanslagvoet van 20 % noch met verlieslatende ondernemingen (die geen vennootschapsbelasting betalen).

Tabel 4 – Potentiële weerslag op de vennootschapsbelasting (in miljoen euro)

	Huidige gerechtigden	Nieuwe gerechtigden
Verhoging per cheque (in euro)	2,73	6,91
Werknemers uit de privésector		
Bijkomende bezoldiging en patronale sociale bijdragen	1.148,6	1.365,8
VenB	287,2	341,4
Bedrijfsleiders		
Bijkomende bezoldiging	82,2	92,4
VenB	20,6	23,1
Totaal verlies voor de VenB	672,3	

Bron: Rekenhof, op basis van gegevens van de RSZ en de VIA

2.4.7 Verhoging met 2 euro in 2027

Het wetsvoorstel voorziet in een extra verhoging met 2 euro per maaltijdcheque vanaf 1 januari 2027 (oftewel 12 euro voor een maaltijdcheque). Die verhoging zou dezelfde impact hebben voor de huidige en nieuwe gerechtigden waarop het wetsvoorstel zich richt.



De volgende tabel detailleert de weerslag van de verhoging. Ontvangstendalingen worden voorafgegaan door een '-' en stijgende ontvangsten door een '+'.

Tabel 5 – Weerslag van de verhoging met 2 euro in 2027 (in miljoen euro)

	Werknemers uit de privésector	Bedrijfsleiders
Bezoldiging	971,5	86,9
Sociale bijdragen (RSZ of RSVZ)	-369,9	-6,2
Personenbelasting	-407,5	-40,4
Vennootschapsbelasting	+303,6	21,7
Totale weerslag	-498,6	

Bron: Rekenhof, op basis van gegevens van de RSZ en de VIA

2.4.8 Indexeringen vanaf 2029

Het wetsvoorstel bepaalt ook dat het maximumbedrag van de maaltijdcheques vanaf 2029 automatisch wordt verhoogd op 1 januari van elk jaar op basis van het aantal overschrijdingen van de spilindex in de loop van het voorgaande jaar.

Als het aantal overschrijdingen van de index niet te voorspellen is, mag de (para)fiscale uitgave per overschrijding geraamd worden.

Een overschrijding van de spilindex zou immers leiden tot een verhoging met 2 % van het bedrag van 12 euro, oftewel 12,24 euro voor een maaltijdcheque.

Tabel 6 – Weerslag van een eerste indexering (ten vroegste in 2029) (in miljoen euro)

	Werknemers uit de privésector	Bedrijfsleiders
Bezoldiging	116,6	10,4
Sociale bijdragen (RSZ of RSVZ)	-44,4	-0,7
Personenbelasting	-48,9	-4,8
Vennootschapsbelasting	36,4	2,6
Totale weerslag	-59,8	

Bron: Rekenhof, op basis van gegevens van de RSZ en de VIA

Elke overschrijding zou dus een potentiële (para)fiscale uitgave teweegbrengen van zo'n 60 miljoen euro. Aangezien het een cumulatieve verhoging met 2 % betreft, zou de fiscale uitgave lichtjes stijgen bij elke overschrijding (12,48 euro bij de tweede overschrijding, 12,73 euro bij de derde, enz.).



3 Conclusie

De inventaris van de vrijstellingen, aftrekken en verminderingen die de ontvangsten van de Staat beïnvloeden (cf. bijlage bij de federale begroting) bevat geen raming van de fiscale uitgave voor het stelsel van de maaltijdcheques.

Voor 2024 raamt het Rekenhof het bedrag van de (para)fiscale uitgave voor maaltijdcheques voor werknemers uit de privésector en voor bedrijfsleiders op 1,07 miljard euro. De hogere nominale waarde vanaf 1 januari 2026 is niet meegenomen in die raming.

Volgens het Rekenhof zou het wetsvoorstel in kwestie een bijkomende (para)fiscale uitgave van 1,24 miljard euro per jaar met zich meebrengen vanaf het moment waarop de maximale waarde van maaltijdcheques voor het eerst wordt verhoogd van 8 naar 10 euro. Dat de (para)fiscale uitgave toeneemt, houdt ook verband met het aanzienlijke aantal nieuwe gerechtigden dat maaltijdcheques zal ontvangen. Als de waarde op 1 januari 2027 wordt verhoogd van 10 naar 12 euro, zou dat jaarlijks een bijkomende (para)fiscale uitgave van 498,6 miljoen euro met zich meebrengen, wat de bijkomende (para)fiscale uitgave in totaal op 1,73 miljard euro per jaar brengt. Het indexeringsmechanisme waarin het wetsvoorstel voorziet, zou jaarlijks een bijkomende (para)fiscale uitgave van 59,8 miljoen euro per overschrijding betekenen (een bedrag dat bij elke nieuwe indexering lichtjes zal toenemen).

Tabel 7 – Overzicht van de weerslag van het wetsvoorstel op de (para)fiscale uitgaven (in miljoen euro)

	Eerste verhoging	Verhoging in 2027	Eerste indexering (vanaf 2029)
Sociale bijdragen (RSZ of RSVZ)	-871,1	-376,0	-45,1
Personenbelasting	-1.037,6	-447,9	-53,7
Vennootschapsbelasting	+672,3	+325,3	+39,0
Totale jaarlijkse weerslag	-1.236,4	-498,6	-59,8

Bron: Rekenhof, op basis van gegevens van de RSZ en de VIA

Het Rekenhof is bovendien van oordeel dat de uitbreiding van deze maatregelen tot de werknemers uit de federale openbare sector zou leiden tot directe jaarlijkse kosten voor de begroting van de federale overheid van 58,3 miljoen euro bij de eerste verhoging (de maximale waarde van een maaltijdcheque stijgt dan van 8 naar 10 euro) en op 29,1 miljoen euro bij de verhoging in 2027 (van 10 naar 12 euro). Vanaf 2027 zouden de bijkomende directe kosten 87,4 miljoen euro per jaar bedragen. Het indexeringsmechanisme zou jaarlijks een bijkomende (para)fiscale kost meebrengen van 3,5 miljoen euro per overschrijding (een bedrag dat bij elke nieuwe indexering lichtjes zal toenemen).



Avis de la Cour des comptes

Proposition de loi visant à généraliser le montant maximal des titres-repas, à l'augmenter et à l'adapter au coût de la vie

DOC n°056/0785/001



Demande d'avis

La proposition de loi DOC [56 0785/001](#) a été déposée à la Chambre le 13 mars 2025¹.

Le 24 avril 2025, la Cour des comptes a reçu une demande d'avis du président de la Chambre des représentants adressée par la commission des Affaires sociales, de l'Emploi et des Pensions. Elle vise à estimer l'incidence budgétaire qui découlerait de l'adoption de la proposition de loi.

Il s'agit d'une demande d'avis adressée en application de l'article 79, alinéa 1^{er}, du règlement de la Chambre.

L'assemblée générale de la Cour des comptes a approuvé cet avis le 4 mars 2026.

1 Objet de la proposition de loi

1.1 Régime des titres-repas

Un titre-repas est un chèque électronique destiné au paiement d'un repas ou à l'achat d'aliments prêts à la consommation. Ils sont émis par des sociétés privées (Edenred, Monizze, Pluxee et GOT Connection). Tous les employeurs (privés et publics) qui souhaitent en accorder à leurs travailleurs sont tenus de les commander auprès de ces sociétés émettrices.

Les titres-repas représentent un avantage qui, pour être exonéré de cotisations sociales et d'impôt, doit répondre à certaines conditions², parmi lesquelles :

- Les titres-repas (et leur valeur) doivent être prévus par une convention collective de travail à l'échelon du secteur/de l'entreprise ou, à défaut, par une convention individuelle.
- Ils ne peuvent pas se substituer à de la rémunération.
- Leur nombre doit être égal au nombre de journées de travail effectif.
- Leur durée de validité ne peut excéder douze mois.
- L'intervention de l'employeur ne peut excéder 6,91 euros et celle du travailleur ne peut être inférieure à 1,09 euro.

¹ Cette proposition de loi a fait l'objet de plusieurs amendements, le premier ayant adapté le titre de la proposition initiale (DOC 56/0785/003).

² Article 19bis de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et article 38/1, §2, du code des impôts sur les revenus 1992.

1.2 Modifications apportées par la proposition de loi telle qu'amendée par ses auteurs

La proposition de loi qui fait l'objet de cet avis vise à :

1. augmenter la valeur maximale des titres-repas pour la porter de 8 à 10 euros dès son adoption et à 12 euros à compter du 1^{er} janvier 2027 ;
2. augmenter la valeur des titres pour les travailleurs qui ne bénéficiaient pas du montant maximum ;
3. généraliser l'octroi de titres-repas à l'ensemble des travailleurs ;
4. indexer automatiquement, à partir de 2029, ce montant maximal au 1^{er} janvier de chaque année, en fonction du nombre de dépassements de l'indice pivot au cours de l'année précédente ;
5. exclure les titres-repas de la norme salariale.

Les règles concernant l'octroi de titres-repas sont fixées dans des législations différentes pour les travailleurs du secteur public. Un amendement a toutefois été déposé par les auteurs de la proposition pour modifier deux arrêtés royaux en vue d'augmenter puis d'indexer la valeur maximale des titres-repas octroyés dans le secteur public fédéral³.

1.3 Réforme adoptée à l'initiative du gouvernement

Depuis l'introduction de la proposition de loi examinée, une réforme des titres-repas a été adoptée à l'initiative du gouvernement et est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2026. En résumé, les mesures⁴ visent à :

1. faire passer la valeur maximale des titres-repas de 8 à 10 euros, à compter du 1^{er} janvier 2026 ;
2. augmenter la déductibilité des titres-repas dans le chef de l'employeur pour la porter de 2 à 4 euros à compter du 1^{er} janvier 2026 dans le cas où l'intervention de l'employeur atteint le nouveau plafond maximum ;
3. exclure de la norme salariale les augmentations de l'intervention de l'employeur dans le montant du titre-repas octroyées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2026 inclus⁵.

Au sein du SPF Finances l'Administration générale Expertise et Support Stratégique (AGESS) a estimé l'incidence de cette réforme (uniquement sur l'Isoc)⁶. Cette estimation n'est toutefois pas transposable à la proposition de loi qui fait l'objet de cet avis. En effet, les mesures adoptées instaurent une augmentation plus limitée (et non obligatoire) de la valeur maximale des titres-repas et ne prévoient aucune généralisation de leur octroi à l'ensemble des travailleurs ni aucune augmentation

³ Arrêté royal du 26 octobre 2023 relatif à l'octroi de chèques-repas aux membres du personnel de la fonction publique fédérale administrative et arrêté royal du 18 mai 2024 relatif à l'octroi de chèques-repas aux membres du personnel des services qui assistent le pouvoir judiciaire ; Chambre, [DOC 56 0785/003](#), 13 mars 2025, www.lachambre.be.

⁴ Concernant la sécurité sociale, la modification a été introduite par l'[arrêté royal du 10 novembre 2025](#) modifiant l'article 19bis de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs. Le volet fiscalité est repris dans la [loi du 18 décembre 2025 portant des dispositions diverses](#).

⁵ Loi du 19 novembre 2025 modifiant l'article 10 de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité.

⁶ Elle a estimé la perte de recettes à l'Isoc à 55,8 millions d'euros en 2026, 62,7 millions d'euros en 2027 et 65,6 millions d'euros en 2028.

pour les travailleurs du secteur public fédéral. À l'inverse, la proposition de loi ne modifie pas le montant déductible dans le chef de l'employeur.

Au vu de ces différences, l'avis couvrira l'incidence budgétaire de l'ensemble des mesures envisagées par la proposition de loi, en ce compris l'augmentation de la valeur maximale du titre-repas, bien que celle-ci soit déjà passée de 8 à 10 euros suite à l'adoption de la loi du 18 décembre 2025.

1.4 Notion de dépense (para)fiscale

La Cour des comptes a demandé à l'Administration générale de l'expertise et du support stratégiques (AGESS) du SPF Finances de lui communiquer son analyse technique et/ou son estimation budgétaire. Celle-ci ne dispose pas d'une estimation relative à la proposition de loi examinée.

L'incidence budgétaire de cette proposition de loi diffère selon que le bénéficiaire est un travailleur du secteur public ou du secteur privé. En effet, une augmentation de la contribution de l'employeur constitue un coût direct pour l'État lorsque le bénéficiaire est un travailleur du secteur public.

Pour les travailleurs du secteur privé, l'exonération de cotisations sociales et d'impôt des titres-repas entraîne une dépense sociale et fiscale pour l'État. Les titres-repas figurent à ce titre dans l'inventaire, annexé au budget fédéral, des exonérations, abattements et réductions qui influencent les recettes de l'État. L'inventaire est basé sur la définition de dépense fiscale proposée par le Conseil supérieur des finances : « Une recette moindre découlant d'incitants fiscaux provenant d'une dérogation au système général d'un impôt déterminé en faveur de certains contribuables ou de certaines activités économiques, sociales, culturelles, etc. et qui pourrait être remplacée par une subvention directe »⁷. Sur la base de cette même définition, une exonération de cotisations sociales correspond à une dépense sociale.

Pour calculer cette dépense fiscale, la Cour des comptes s'appuie sur la méthode privilégiée à l'international (notamment par l'OCDE⁸) et sur laquelle se base d'ailleurs l'inventaire précité :

« La quantification est réalisée selon la méthode dite des « pertes en recettes ». Cette méthode de calcul permet d'estimer le montant des pertes marginales de recettes liées à l'existence d'une disposition fiscale particulière. Le calcul se fait donc en considérant les dépenses fiscales une par une. Il s'agit d'un calcul ex-post et statique. Il n'est donc pas tenu compte des effets de comportements induits par l'existence de la disposition. La quantification étant faite disposition par disposition, certains effets induits « mécaniques » sont pris en compte. Ainsi, la suppression d'une déduction sur le revenu imposable à l'IPP peut modifier le taux ou le montant d'une réduction d'impôt octroyée en aval. »

⁷ Chambre, DOC 56 0853/003, *Projet de loi contenant le budget des voies et moyens pour l'année budgétaire 2025*, 28 avril 2025, www.lachambre.be. Voir l'annexe concernant l'inventaire 2023 des exonérations, abattements et réductions qui influencent les recettes de l'État.

⁸ OCDE, *Les dépenses fiscales dans les pays de l'OCDE*, 2010, p. 15-16 et 159-160.

2 Incidence budgétaire de la proposition de loi 56 0785/001 telle qu'amendée par ses auteurs

2.1 Estimation du nombre de bénéficiaires actuels

2.1.1 Catégories de bénéficiaires

Pour estimer l'incidence budgétaire de cette proposition de loi, plusieurs catégories doivent être identifiées :

- Les travailleurs du secteur privé doivent être distingués des travailleurs du secteur public. Dans le secteur public, une augmentation de la rémunération constitue un coût direct à charge de l'État.
- Parmi les travailleurs du secteur privé, les dirigeants d'entreprises peuvent aussi bénéficier des titres-repas. Ils doivent être distingués des travailleurs salariés, car les dirigeants d'entreprise ont un statut de travailleur indépendant. À ce titre, ils versent des cotisations sociales à des taux qui diffèrent de ceux applicables aux travailleurs salariés.
- Les nouveaux bénéficiaires concernés par l'extension du bénéfice à tous les travailleurs doivent être distingués des personnes qui bénéficiaient déjà de titres-repas avant l'adoption de la proposition de loi. Pour les bénéficiaires actuels, l'incidence sera limitée à l'augmentation de la valeur du titre. Pour les nouveaux, la valeur totale des titres-repas devra être prise en compte.

2.1.2 Données disponibles en matière de titres-repas

L'ONSS et le SPF Finances ne disposent pas de données statistiques suffisantes pour estimer l'incidence budgétaire de la proposition de loi. Seules les sociétés émettrices détiennent les données portant sur le nombre de titres-repas délivrés. En l'état actuel des choses, il semble donc impossible pour l'administration d'estimer avec suffisamment de précision l'incidence budgétaire de décisions prises en la matière. Bien que l'inventaire des exonérations, abattements et réductions qui influencent les recettes de l'État mentionne l'existence de cette dépense fiscale, son montant n'est pas estimé.

La Cour des comptes a pris contact avec les sociétés émettrices de titres-repas ainsi qu'avec la fédération qui les représente (Voucher Issuers Association – VIA), qui a communiqué les données suivantes.

Tableau 1 - Données consolidées des émetteurs de titres-repas

	2023	2024
Montant des titres émis (en millions d'euros)	3.344	3.550
Nombre estimé de titres (en millions) ⁹	462,5	491,0
Nombre estimé de bénéficiaires	2.984.000	3.142.016
Nombre d'entreprises	167.799	194.391

Source : Voucher Issuers Association

⁹ Cette estimation s'obtient en divisant le montant total des titres émis par la valeur moyenne d'un titre en 2024.



Selon l'enquête annuelle commanditée par VIA, la valeur faciale moyenne atteint 7,23 euros en 2024 (seuls 55% des bénéficiaires reçoivent actuellement des titres-repas d'une valeur de 8 euros). En 2024, le nombre moyen de titres-repas reçus par bénéficiaire peut par conséquent être estimé en divisant le montant total des titres émis (3.550 millions d'euros) par la valeur faciale moyenne d'un titre (7,23 euros) et par le nombre estimé de bénéficiaires (3.142.016), soit une moyenne de 156,3 titres-repas annuels par bénéficiaire.

2.1.3 Répartition des bénéficiaires par catégorie

Dès lors que l'incidence de cette proposition de loi diffère selon le type de bénéficiaires des titres-repas, il est nécessaire de répartir ces 3.142.016 bénéficiaires dans les catégories suivantes : travailleurs salariés du secteur privé, dirigeants d'entreprise et travailleurs du secteur public.

Dirigeants d'entreprise

Selon le SPF Finances, qui a croisé les données des fiches 281.20 Dirigeants d'entreprise avec les données des déclarations à l'impôt des sociétés, 192.587 dirigeants pourraient avoir obtenu des titres-repas en 2022 (exercice d'imposition 2023)¹⁰. La Cour des comptes émet l'hypothèse que ces 192.587 dirigeants d'entreprise bénéficient de titres-repas.

Travailleurs du secteur public

En écartant les dirigeants d'entreprise, il reste 2.949.429 bénéficiaires de titres-repas qui travaillent soit dans le secteur public soit dans le secteur privé.

D'après les statistiques de l'ONSS¹¹, la Belgique compte 3.108.451 travailleurs salariés du secteur privé et 1.151.880 du secteur public. Le secteur public représente donc 27,04 % de l'emploi total.

Les sociétés émettrices n'ont pas souhaité communiquer le nombre de travailleurs du secteur public qui bénéficient de titres-repas. Ni la fédération VIA ni les pouvoirs publics ne disposent donc de cette donnée de manière centralisée. Si on fait l'hypothèse que la proportion de 27,04 % s'applique également aux travailleurs bénéficiaires de titres-repas, la répartition des 2.949.429 bénéficiaires donnerait : 2.151.982 bénéficiaires du secteur privé et 797.447 du secteur public.

Pour estimer le coût budgétaire de cette proposition pour l'État fédéral, il est également nécessaire d'isoler les travailleurs de la fonction publique fédérale. Selon les statistiques de Bosa¹², 93.266 travailleurs sont actifs dans les SPF et SPP, les organismes publics et les institutions de sécurité sociale. En vertu de des arrêtés royaux du 26 octobre 2023 et du 18 mai 2024¹³, tous les travailleurs du secteur public fédéral perçoivent des titres-repas.

¹⁰ Ce chiffre peut être légèrement surévalué. En effet, le SPF ne connaît pas le nombre de bénéficiaires effectifs, mais le nombre de dirigeants qui font partie d'une entreprise ayant encodé une DNA au code 1215 dans la déclaration à l'Isoc. Bien que cette DNA recouvre également d'autres types de chèques, les titres-repas y sont prédominants.

¹¹ ONSS, Répartition des postes de travail au 31 décembre 2024 par dimension et branche d'activité de l'employeur, secteur privé (tableau gbis) et secteur public et enseignement (tableau gter).

¹² SPF Bosa, *Évolution des effectifs ETP de la fonction publique fédérale*.

¹³ Arrêté royal du 26 octobre 2023 relatif à l'octroi de chèques-repas aux membres du personnel de la fonction publique fédérale administrative et arrêté royal du 18 mai 2024 relatif à l'octroi de chèques-repas aux membres du personnel des services qui assistent le pouvoir judiciaire.

Sur la base de ce qui précède, l'on peut donc conclure que sur les 797.447 bénéficiaires de titres-repas actifs dans le secteur public, 93.266 sont directement à charge de l'État fédéral et 704.181 sont à la charge d'autres entités.

Travailleurs salariés du secteur privé

Selon les hypothèses formulées ci-avant, il y aurait, dans le secteur privé, 2.151.982 bénéficiaires de titres-repas et 956.469 travailleurs qui ne bénéficient pas de titres-repas à ce jour.

Tableau de répartition

Le tableau suivant récapitule la répartition des bénéficiaires selon leur statut ainsi que la population estimée de travailleurs qui ne bénéficient pas de titres-repas par catégorie.

Tableau 2 – Estimation du nombre de bénéficiaires et de non-bénéficiaires de titres-repas

Statut	Bénéficiaires	Non-bénéficiaires
Travailleurs salariés du secteur privé	2.151.982	956.469
Dirigeants d'entreprise	192.587	85.597
Travailleurs du secteur public fédéral	93.266	-
Travailleurs du secteur public hors fédéral	704.181	354.433
Total	3.142.016	1.396.499

Source : Cour des comptes à partir de données de l'ONSS et de VIA

2.2 Situation en 2024 (avant la réforme entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2026)

2.2.1 Coût budgétaire direct de l'octroi de titres-repas aux travailleurs du secteur public fédéral

Le coût budgétaire direct pour l'État fédéral correspond au nombre de travailleurs du secteur public fédéral bénéficiant de titres-repas, à multiplier par le nombre moyen de titres-repas reçus par bénéficiaire (156,3) et par le montant des titres-repas reçus. Or, selon les arrêtés royaux du 26 octobre 2023 et du 18 mai 2024, tous les travailleurs du secteur public fédéral perçoivent des titres d'une valeur de 6 euros (soit 4,91 euros à charge de l'employeur). Le coût annuel direct des titres-repas est donc de 93.266 x 156,3 x 4,91 soit 71,6 millions d'euros. De ce montant, 34,7 millions d'euros auraient été récupérés par l'État fédéral si les titres-repas n'étaient pas exonérés de cotisations sociales et d'IPP.

2.2.2 Coût budgétaire direct de l'octroi de titres-repas aux travailleurs du secteur public hors fédéral

Bien que les travailleurs du secteur public qui ne sont pas directement à charge de l'État fédéral ne fassent pas l'objet de la proposition de loi examinée, l'incidence budgétaire directe des titres-repas qui leur sont octroyés peut être calculée en multipliant le nombre de bénéficiaires estimés par le nombre moyen de titres-repas reçus par bénéficiaire et par le montant moyen des titres-repas reçus. À défaut de statistiques disponibles, c'est le montant moyen des titres-repas (hors travailleurs du secteur public fédéral) qui sera utilisé dans cet avis, à savoir 7,27 euros (dont 6,18 euros à charge de l'employeur). Le coût budgétaire des titres-repas dans le secteur public hors État fédéral est donc de 704.181 x 156,3 x 6,18, soit 679,8 millions d'euros. Une partie importante de ce montant aurait été récupéré par l'État fédéral si les titres-repas



n'étaient pas exonérés de cotisations sociales et d'IPP. En l'absence de données fiables, et dès lors que ces travailleurs ne sont pas concernés par la proposition de loi, ce montant n'est pas estimé.

2.2.3 Dépense (para)fiscale liée à l'octroi des titres-repas dans le secteur privé

Les titres-repas actuellement octroyés aux dirigeants d'entreprises et aux travailleurs du secteur privé constituent une dépense (para)fiscale puisque ceux-ci sont exonérés de cotisations sociales et d'impôt des personnes physiques. Plus précisément, cette dépense (para)fiscale correspond aux montants des cotisations sociales et de l'impôt des personnes physiques non perçus sur la rémunération versée par le biais de titres-repas. Toutefois, s'il s'agissait d'une rémunération classique, celle-ci serait entièrement déductible à l'impôt des sociétés. L'effet total de la dépense fiscale équivaut donc à la somme des cotisations sociales et de l'impôt des personnes physiques, diminué de l'effet sur l'Isoc¹⁴. Concrètement :

- Pour les dirigeants d'entreprises, la rémunération versée par le biais de titres-repas équivaut à $192.587 \times 156,3 \times 6,18$, soit 185,9 millions d'euros. Sur la base des hypothèses envisagées dans cet avis (voir ci-après), cela équivaut à une dépense (para)fiscale de 53,1 millions d'euros.
- Pour les travailleurs du secteur privé, la rémunération versée par le biais de titres-repas équivaut à $2.151.982 \times 156,3 \times 6,18$, soit 2,08 milliards d'euros. Sur la base des hypothèses envisagées dans cet avis (voir ci-après), cela équivaut à une dépense (para)fiscale de 1,01 milliard d'euros.

En 2024, la dépense (para)fiscale totale relative aux titres-repas dans le secteur privé peut donc être estimée à 1,07 milliard d'euros.

2.3 Incidence de la proposition de loi pour les travailleurs du secteur public

2.3.1 Travailleurs du secteur public hors fédéral

L'octroi et la valeur des titres-repas qui leur sont octroyés sont régis par des normes que la proposition de loi ne modifie pas. L'augmentation de la valeur des titres dépendrait donc d'une décision de l'employeur public concerné. L'estimation de son incidence budgétaire n'est donc pas pertinente dans le cadre de cet avis.

2.3.2 Travailleurs du secteur public fédéral

Un amendement à la proposition de loi initiale prévoit de modifier les arrêtés royaux applicables aux travailleurs du secteur public fédéral.

Augmentation de la valeur maximale du titre-repas à 10 euros

Les travailleurs du secteur public fédéral perçoivent des titres d'une valeur de 6 euros. L'augmentation de la valeur de leurs titres-repas est directement à charge du budget fédéral.

¹⁴ Contrairement à la rémunération classique, les titres-repas ne sont déductibles à l'ISOC qu'à hauteur de 2 euros. En l'absence de dérogation au régime général, la rémunération versée par le biais de titres-repas, et le cas échéant, les cotisations patronales versées sur ces montants, seraient donc entièrement déductible, ce qui entraînerait une diminution des recettes de l'impôt des sociétés.

Le passage de cette valeur à 10 euros¹⁵ impliquerait une augmentation de 4 euros de la part payée par l'État fédéral. Selon les statistiques de Bosa, les travailleurs du secteur public sont au nombre de 93.266¹⁶.

Le coût budgétaire supplémentaire s'élèverait donc à $93.266 \times 156,3$ (nombre moyen de titres-repas perçus) $\times 4$, soit 58,3 millions d'euros à charge du budget de l'État fédéral.

L'absence de prélèvements de précompte professionnel et de cotisations sociales sur ces rémunérations représente un manque à gagner pour l'État d'environ 28,3 millions d'euros. Autrement dit, si cette augmentation avait été octroyée sous forme de rémunération ordinaire, 28,3 des 58,3 millions de coût supplémentaire auraient été récupérés par l'État via les cotisations et l'impôt.

Augmentation de la valeur maximale à 12 euros

La proposition de loi prévoit une augmentation supplémentaire de 2 euros par titre-repas au 1^{er} janvier 2027 (soit 12 euros par titre-repas). Pour les travailleurs du secteur public fédéral, cette augmentation complémentaire aurait un coût de 29,1 millions d'euros¹⁷.

Indexation

L'amendement introduit par les auteurs de la proposition de loi (voir 2.3.2) prévoit également, à partir du 1^{er} janvier 2029, d'assujettir au régime d'indexation le montant des titres-repas. La première indexation entraînerait un coût de 3,5 millions d'euros¹⁸. Les indexations étant cumulatives, les dépassements de l'indice pivot subséquents entraîneraient un coût additionnel légèrement supérieur à 3,5 millions d'euros.

2.4 Incidence de la proposition de loi sur les travailleurs du secteur privé et sur les dirigeants d'entreprise

L'incidence budgétaire de l'augmentation de la valeur des titres-repas sur les cotisations sociales, les recettes fiscales et les dépenses publiques diffère pour chacune des catégories précitées.

2.4.1 Travailleurs du secteur privé – bénéficiaires actuels

Pour les 2.151.982 travailleurs du secteur privé qui bénéficient déjà de titres-repas, on peut estimer que l'augmentation moyenne par titre correspondrait à la différence entre la valeur du titre augmentée selon la proposition de loi (part du travailleur de 1,09 euro et part de l'employeur de 8,91 euros) et la valeur faciale moyenne actuelle d'un titre (hors secteur public fédéral, soit 7,27 euros), soit $10 - 7,27 = 2,73$ euros.

L'augmentation totale de la rémunération versée par le biais de titres-repas équivaut donc à $2.151.982 \times 156,3 \times 2,73 = 918,9$ millions d'euros.

¹⁵ L'amendement déposé par les auteurs de la proposition de loi mentionne les montants de « 8,91 euros, dont 1,09 euro de contribution du membre du personnel et 7,82 euros à charge du service fédéral. ». Étant donné la justification des auteurs, il semblerait qu'il s'agit d'une erreur. La Cour retient donc l'hypothèse d'un alignement avec le secteur privé, à savoir 10 euros, dont 1,09 euro de contribution du membre du personnel et 8,91 euros à charge du service fédéral.

¹⁶ SPF Stratégie et Appui (Bosa), Infocentre - Statistiques - Ensemble des institutions publiques fédérales.

¹⁷ Si cette augmentation avait été octroyée sous forme de rémunération ordinaire, environ 14,1 de ces 29,1 millions de ce coût auraient été récupérés par l'État via les cotisations et l'impôt.

¹⁸ Si cette augmentation avait été octroyée sous forme de rémunération ordinaire, environ 1,7 de ces 3,5 millions de ce coût auraient été récupérés par l'État via les cotisations et l'impôt.



Contrairement à la rémunération classique, cette rémunération supplémentaire n'est ni soumise aux cotisations sociales ni imposée à l'IPP. Cette diminution de recettes constitue une dépense (para)fiscale au sens de la définition du Conseil supérieur des finances.

Pour quantifier cette perte en matière de cotisations sociales, un taux de cotisations patronales de 25 % et un taux de cotisations personnelles de 13,07 % peuvent être appliqués¹⁹, soit une dépense sociale de 349,8 millions d'euros de cotisations.

Pour estimer la dépense fiscale en matière d'impôt des personnes physiques, il convient de prendre en compte le taux marginal d'imposition, car il s'agit d'une rémunération qui s'ajoute à la rémunération déjà perçue par le travailleur.

Selon Statbel²⁰, le revenu mensuel moyen atteignait 3.728 euros en 2022. Ce salaire correspond à un salaire annuel de $3.728 \times 12,92 = 48.166$ euros. Pour tous les travailleurs pris en considération par Statbel, le taux marginal d'imposition est d'au minimum 45%. Les travailleurs appartenant au 5^e décile ou au-delà atteignent le taux marginal maximum de 50%. Si 35 % des travailleurs ont un taux marginal de 45 % et 65 % d'entre eux ont un taux marginal de 50 %, le taux marginal moyen sera de 48,25 %²¹.

En cas d'augmentation de la rémunération ordinaire, les recettes supplémentaires à l'IPP auraient donc été égales à $0,4825 \times (918,9 \text{ millions} - \text{cotisations déductibles}) = 385,4$ millions d'euros.

2.4.2 Travailleurs du secteur privé – nouveaux bénéficiaires

Pour les 956.469 travailleurs qui ne bénéficient d'aucun titre-repas actuellement, le montant total de la part de l'employeur constituerait une rémunération supplémentaire, à savoir 10 euros – 1,09 euro (à charge du travailleur), soit 8,91 euros par titre-repas.

Pour cette catégorie de bénéficiaire, la rémunération supplémentaire annuelle atteindrait : $956.469 \times 156,3 \times 8,91 = 1.331,8$ millions d'euros.

En appliquant des taux identiques à ceux applicables aux bénéficiaires actuels de titres-repas (taux de cotisations patronales et personnelles ainsi que taux marginal moyen), l'accroissement des dépenses (para)fiscales est de 507,0 millions d'euros en ce qui concerne les cotisations sociales et de 558,6 millions d'euros non perçus à l'IPP.

2.4.3 Dirigeants – bénéficiaires actuels

Sur la base d'une formule semblable, l'augmentation totale de la rémunération par titres-repas octroyée aux dirigeants d'entreprises bénéficiant déjà de titres-repas atteint $192.587 \times 156,3 \times 2,73 = 82,2$ millions d'euros.

Le prélèvement de cotisations sur la rémunération supplémentaire se fait au taux marginal. Ces taux marginaux sont de 20,50 % sur un revenu professionnel jusqu'à

¹⁹ Certaines politiques qui ont pour effet de réduire les cotisations sociales en pratique (bonus à l'emploi, cotisations groupe cible, etc.) ne sont ici pas prises en compte.

²⁰ Statbel, Salaires mensuels bruts moyens

²¹ Soit $(35 \% \times 45 \%) + (65 \% \times 50\%) = 48,25\%$. En pratique, le taux marginal moyen effectif pourrait être très légèrement inférieur, notamment en raison de l'application de certains mécanismes fiscaux (tel que le quotient conjugal) ou en raison de circonstances personnelles (travailleur ayant une année de travail incomplète, etc.). Contrairement à d'autres avantages extra-légaux, l'attribution de titres-repas varie en effet peu selon le décile auquel le travailleur appartient (ONSS, [Évaluation des différents systèmes de rémunérations alternatives existants](#), Volet 6 - Données salariales 2023, 28 mars 2025).



73.447,52 euros, puis de 14,16 % sur la partie supérieure à ce montant. Aucune cotisation sociale n'est due sur la partie de revenu professionnel supérieure à 105.238,40 euros. En l'absence de statistiques propres aux dirigeants d'entreprise aisément disponibles, la Cour des comptes prend ici pour hypothèse un taux marginal moyen de 7,08 % (la moitié de 14,16%).

Les recettes perdues pour l'Inasti s'élèveraient donc potentiellement à : 82,2 millions d'euros $\times$ 0,0708 = 5,8 millions d'euros.

En l'absence de statistiques propres aux dirigeants d'entreprise accessibles aisément, il peut raisonnablement être présumé que les rémunérations des dirigeants d'entreprises se situent majoritairement au-delà du 4^e décile. Pour l'estimation du taux d'IPP qui leur est applicable, la tranche marginale retenue pour les dirigeants d'entreprise est donc de 50 %.

La dépense fiscale potentielle à l'IPP est donc de : 0,5 $\times$ (82,2 millions – cotisations déductibles) = 38,2 millions d'euros.

2.4.4 Dirigeants – nouveaux bénéficiaires

Sur la base des données reprises au tableau 2, il est estimé que 85.597 dirigeants d'entreprise ne bénéficient pas de titres-repas à ce jour. Les dirigeants d'entreprise ne sont actuellement pas tenus de s'attribuer des titres-repas. La proposition de loi n'introduit aucune obligation à ce sujet. Toutefois, au plus ce système de rémunération permettra de s'octroyer un montant élevé exempt de charges sociales et d'impôt, au plus le recours à cette possibilité devrait être important. Sur ce point, l'estimation de la dépense (para)fiscale par la Cour des comptes est donc maximaliste puisqu'elle se base sur l'hypothèse selon laquelle l'ensemble des dirigeants d'entreprise s'octroieraient des titres-repas (situation semblable aux travailleurs en application de la présente proposition de loi).

Le revenu supplémentaire total perçu par ces nouveaux bénéficiaires s'élèverait à $85.597 \times 156,3 \times 8,91 = 119,2$ millions d'euros, ce qui, sur la base des taux mentionnés ci-avant, induirait des pertes potentielles de cotisations à l'Inasti de 8,4 millions d'euros et des pertes potentielles de recettes fiscales de 55,4 millions d'euros.

2.4.5 Tableau récapitulatif

Le tableau suivant synthétise l'incidence de la proposition de loi en termes de perte de recettes sociales et fiscales de la proposition de loi.

Tableau 3 – Effets sur l'IPP et les cotisations sociales (en millions d'euros)

	Bénéficiaires actuels	Nouveaux bénéficiaires
Augmentation par titre (en euros)	2,73	8,91
Nombre de titres par an et par bénéficiaire	156,3	156,3
Travailleurs du secteur privé		
Nombre de travailleurs	2.151.982	956.469
Augmentation de rémunération	918,9	1.331,8
Dépense parafiscale (perte de cotisations sociales)	349,8	507,0
Dépense fiscale (perte en termes d'IPP)	385,4	558,6
Dirigeants d'entreprise		
Nombre	192.587	85.597
Augmentation rémunération	82,2	119,2
Dépense parafiscale (perte de cotisations Inasti)	5,8	8,4
Dépense fiscale (perte en termes d'IPP)	38,2	55,4
Total cotisations sociales	871,1	
Total fiscal	1.037,6	
Total général	1.908,7	

Source : Cour des comptes à partir de données de l'ONSS et de VIA

2.4.6 Effet de l'augmentation de valeur sur l'impôt des sociétés

À l'impôt des sociétés, au moment du dépôt de la proposition de loi, les titres-repas n'étaient déductibles dans le chef de l'employeur qu'à hauteur de 2 euros. La part de la contribution de l'employeur qui excède ce montant constitue une dépense non admise (DNA) non déductible à l'impôt des sociétés. À l'inverse, les rémunérations ordinaires et les cotisations patronales sur celles-ci constituent des charges déductibles à l'Isoc. En dérogeant au système général, les titres-repas entraînent donc une augmentation du bénéfice imposable à l'Isoc.

En d'autres termes, dans l'hypothèse où la dérogation (para)fiscale dont bénéficient les titres-repas serait supprimée, le montant de cotisations sociales et d'IPP perçus augmenterait, mais le montant d'Isoc perçu diminuerait. C'est la somme de ces augmentations et de cette diminution qui constitue la dépense (para)fiscale résultant de l'octroi de titres-repas.

Plus précisément, en application de la déductibilité limitée des titres-repas, l'augmentation de 2,73 euros proposée pour les bénéficiaires actuels du secteur privé (salariés et dirigeants d'entreprise) serait donc entièrement imposable à l'impôt des sociétés. Pour les nouveaux bénéficiaires de titres-repas, la part soumise à l'Isoc serait de 6,91 euros (10 euros de titres-repas, desquels sont soustraits la part de 1,09 euro payée par le bénéficiaire ainsi que la part déductible à l'Isoc de 2 euros).

Dans l'hypothèse où les montants versés seraient considérés comme de la rémunération classique, les employeurs seraient tenus de verser des cotisations patronales sur cette rémunération (en ce qui concerne les travailleurs salariés – cf. supra). Or, ces cotisations sociales patronales seraient également déductibles à l'impôt des sociétés et entraîneraient donc également une baisse du bénéfice imposable à l'Isoc.

Le tableau suivant présente ainsi la diminution du bénéfice imposable à l'Isoc qui résulterait de la déductibilité des rémunérations et cotisations versées en l'absence de dérogation au régime général.

Par simplification, un taux d'Isoc de 25 % sera appliqué à l'ensemble des revenus, sans tenir compte du taux réduit de 20% ni des sociétés en pertes (qui ne paient donc pas d'Isoc).

Tableau 4 – Effets potentiels sur l'Isoc (en millions d'euros)

	Bénéficiaires actuels	Nouveaux bénéficiaires
<i>Augmentation par titre (en euros)</i>	2,73	6,91
Travailleurs du secteur privé		
<i>Rémunération supplémentaire et cotisations sociales patronales</i>	1.148,6	1.365,8
Isoc	287,2	341,4
Dirigeants d'entreprise		
<i>Rémunération supplémentaire</i>	82,2	92,4
Isoc	20,6	23,1
Total de la perte à l'ISOC	672,3	

Source : Cour des comptes à partir de données de l'ONSS et de VIA

2.4.7 Augmentation de 2 euros en 2027

La proposition de loi prévoit une augmentation supplémentaire de 2 euros par titre-repas au 1^{er} janvier 2027 (soit 12 euros par titre-repas). Cette augmentation toucherait de la même manière les bénéficiaires actuels et les nouveaux bénéficiaires visés par la proposition.

Le tableau suivant détaille les effets de cette augmentation. Les diminutions de recettes sont précédées d'un « - » et les augmentations d'un « + ».

Tableau 5 – Effets de l'augmentation de 2 euros en 2027 (en millions d'euros)

	Travailleurs du secteur privé	Dirigeants d'entreprise
Rémunération	971,5	86,9
Cotisations sociales (ONSS ou Inasti)	- 369,9	- 6,2
IPP	- 407,5	- 40,4
Isoc	+ 303,6	+ 21,7
Effet total	-498,6	

Source : Cour des comptes à partir de données de l'ONSS et de VIA

2.4.8 Indexations à partir de 2029

La proposition de loi prévoit également qu'à partir de 2029, le montant maximal des titres-repas soit augmenté automatiquement au 1^{er} janvier de chaque année en fonction du nombre de dépassements de l'indice pivot au cours de l'année précédente.

S'il n'est pas possible d'anticiper le nombre de dépassements de cet indice pour le futur, la dépense (para)fiscale par dépassement peut être estimée.

En effet, un dépassement de l'indice pivot conduirait à une majoration de 2% du montant de 12 euros, soit 12,24 euros par titres-repas.

Tableau 6 – Effets d'une première indexation (au plus tôt en 2029) (en millions d'euros)

	Travailleurs du secteur privé	Dirigeants d'entreprise
Rémunération	116,6	10,4
Cotisations sociales (ONSS ou Inasti)	- 44,4	-0,7
IPP	- 48,9	-4,8
Isoc	36,4	2,6
Effet total	- 59,8	

Source : Cour des comptes à partir de données de l'ONSS et de VIA

Chaque dépassement entraînerait donc une dépense (para)fiscale potentielle d'environ 60 millions d'euros. L'augmentation de 2% étant cumulative, cette dépense fiscale augmenterait légèrement à chaque dépassement (12,48 euros pour le second dépassement, 12,73 euros pour le troisième, et ainsi de suite).

3 Conclusion

L'inventaire des exonérations, abattements et réductions qui influencent les recettes de l'État, annexé au budget fédéral, ne comporte pas d'estimation de la dépense fiscale liée au régime des titres-repas.

Pour 2024, la Cour des comptes estime à 1,07 milliard d'euros le montant de la dépense (para)fiscale liée aux titres-repas pour les travailleurs du secteur privé et les dirigeants d'entreprise. Cette estimation ne prend pas en compte la hausse de la valeur faciale décidée, applicable à partir du 1^{er} janvier 2026.

La Cour des comptes estime que la proposition de loi examinée entraînerait une dépense (para)fiscale supplémentaire de 1,24 milliard d'euros par an à partir de la première augmentation de la valeur maximale des titres-repas de 8 à 10 euros. Cette augmentation de la dépense (para)fiscale résulte aussi de l'octroi de titres-repas à un nombre important de nouveaux bénéficiaires. Le passage au 1^{er} janvier 2027 de 10 à 12 euros induirait quant à lui une dépense (para)fiscale annuelle supplémentaire de 498,6 millions d'euros, ce qui porterait le total de la dépense (para)fiscale supplémentaire à 1,73 milliard d'euros par an. Le mécanisme d'indexation prévu par la proposition de loi représenterait une dépense (para)fiscale annuelle supplémentaire de 59,8 millions d'euros par dépassement (montant appelé à augmenter légèrement à chaque nouvelle indexation).

Tableau 7 – Tableau récapitulatif des effets de la proposition de loi sur les dépenses (para)fiscales (en millions d'euros)

	Première augmentation	Augmentation en 2027	Première indexation (à partir de 2029)
Cotisations sociales (ONSS ou Inasti)	- 871,1	- 376,0	-45,1
IPP	- 1.037,6	- 447,9	-53,7
Isoc	+ 672,3	+ 325,3	+39,0
Effet annuel total	- 1.236,4	- 498,6	- 59,8

Source : Cour des comptes à partir de données de l'ONSS et de VIA

La Cour des comptes estime en outre que l'extension de ces mesures aux travailleurs du secteur public fédéral entraînerait un coût annuel direct pour le budget de l'État fédéral de 58,3 millions d'euros lors de la première augmentation (passage de la valeur maximale par titre-repas de 8 à 10 euros) et à 29,1 millions d'euros lors de celle de 2027 (passage de 10 à 12 euros). À partir de 2027, le coût supplémentaire direct atteindrait 87,4 millions d'euros par an. Le mécanisme d'indexation représenterait quant à lui un coût annuel supplémentaire de 3,5 millions d'euros par dépassement (montant appelé à augmenter légèrement à chaque nouvelle indexation).