

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

21 mei 2025

WETSVOORSTEL
tot vrijstelling van belastbaarheid voor fooien**Advies van het Rekenhof**

*Zie:***Doc 56 0740/ (2024/2025):**001: Wetsvoorstel van de heren Van Quickenborne en Coenegrachts.
002: Advies van de Raad van State.**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

21 mai 2025

PROPOSITION DE LOI
exonérant les pourboires d'impôt**Avis de la Cour des comptes**

*Voir:***Doc 56 0740/ (2024/2025):**001: Proposition de loi de MM. Van Quickenborne et Coenegrachts.
002: Avis du Conseil d'État.**01607**

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
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
DéFI	: Démocrate Fédéraliste 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 vrijstelling van belastbaarheid voor fooien

DOC 56-0740/001



Adviesvraag

Het wetsvoorstel DOC 56-0740/001 werd ingediend op 19 februari 2025.

Het Rekenhof ontving op 3 maart 2025 een brief van de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers met de vraag om – op verzoek van de Commissie voor Financiën en Begroting – 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 21 mei 2025.

1. Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel beoogt fooien vrij te stellen in de personenbelasting¹ door ze niet langer als belastbaar inkomen te beschouwen. Daarnaast wil het fooien uit het loonbegrip halen voor de toepassing van de socialezekerheidsbijdragen². Volgens het wetsvoorstel treden de nieuwe bepalingen in werking op 1 januari van het jaar volgend op het jaar waarin de wet wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

2. Budgettaire impact op de fiscale ontvangsten

De Studiedienst van de Algemene Administratie van de Beleidsexpertise en -ondersteuning (AABEO) van de FOD Financiën liet op 11 april 2025 aan het Rekenhof weten dat hij een juridische analyse en een raming van de budgettaire impact van het wetsvoorstel heeft gemaakt. Daarnaast stelde de AABEO cijfergegevens ter beschikking over de fooien die op de loonfiches 281.10 werden opgenomen.

¹ De invoering van artikel 38, § 1, eerste lid, 37° WIB92 en de opheffing van de notie 'fooien' in artikel 31, lid 2, 1° WIB92.

² Artikel 2, lid 3, 3° van de Wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon der werknemers, waarmee fooien uit artikel 2, lid 1, 2° van diezelfde wet verdwijnen. Er wordt tevens een bepaling aangevuld onder 29° in artikel 19, § 2, eerste lid van het KB 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.



2.1. Impact van de bestaande regelgeving

Al naargelang de fooi in contanten dan wel via elektronische weg wordt betaald, kan de impact van de bestaande regelgeving op de begroting, dus zonder rekening te houden met het wetsvoorstel, op de volgende wijze vereenvoudigd worden voorgesteld (Tabel 1).

Tabel 1 – Bestaande regelgeving met betrekking tot fooien

	Fooi in contanten	Fooi via elektronische betaling
Situatie	De klant betaalt een fooi in contanten aan de werknemer (bv. kelner in de horeca).	Bovenop het rekeningbedrag geeft de klant een fooi via elektronische betaling. De fooi komt op de rekening en in de boekhouding van de werkgever terecht. Vervolgens kent de werkgever (een deel van) de fooi toe aan de werknemer in de vorm van een bezoldiging.
Gevolgen werkgever	Geen, want de klant betaalt de fooi vrijwillig en rechtstreeks aan de werknemer, zonder enige tussenkomst of medewerking van de werkgever.	Bij de toekenning van de fooi aan de werknemer stelt de werkgever een loonfiche op en houdt hij socialezekerheidsbijdragen en bedrijfsvoorheffing ³ in.
Gevolgen werknemer	De werknemer is verplicht dit bedrag in de aangifte van de personenbelasting ⁴ op te nemen, maar doet dat in de praktijk wellicht zelden tot nooit.	De werknemer is verplicht het bedrag dat op de loonfiches wordt vermeld in de aangifte van de personenbelasting ⁵ op te nemen.
Controle door de fiscus	Controle hierop is doorgaans niet mogelijk, bij gebrek aan een spoor.	Controle hierop is mogelijk, want er is sprake van een: • boekhoudkundige verwerking; • elektronische betaling; • opmaak van een loonfiche.
Impact op begroting	Weinig tot geen fiscale ontvangsten.	Fiscale ontvangsten op basis van het bedrag opgenomen op de loonfiches ⁶ .

Bron: Rekenhof

Werknemers kunnen geheel, hoofdzakelijk of bijkomend met fooien worden bezoldigd. De belastbare brutobezoldiging van deze werknemers, met inbegrip van hun fooien, mag niet minder bedragen dan de forfaitaire bezoldiging die als grondslag heeft gediend om de socialezekerheidsbijdrage van de werkgevers en de werknemers te berekenen⁷.

³ Artikel 270, lid 1, 1° en 2° en artikel 272, lid 1, 1° en 2° WIB92.

⁴ Onder Vak IV, A. Gewone bezoldigingen, 1. Wedden, lonen, enz., b) die niet op een fiche 281.10 zijn vermeld.

⁵ Onder Vak IV, A. Gewone bezoldigingen, 1. Wedden, lonen, enz., a) volgens fiches 281.10.

⁶ Omdat de bedrijfsvoorheffing een voorschot op de personenbelasting is, zal met de indiening van de aangifte in de personenbelasting en de opmaak van het aanslagbiljet de definitieve belastingschuld worden vastgesteld. Die kan hoger of lager liggen, en leidt dus tot de bijbetaling resp. de teruggave van belastingen. Dat vindt echter plaats in een verschillend begrotingsjaar dan het begrotingsjaar waarin de bedrijfsvoorheffing is betaald.

⁷ Artikel 17 KB/WIB92, ter uitvoering van artikel 31, lid 3 WIB92.



2.2. Impact van het wetsvoorstel

Met het wetsvoorstel beogen de indieners de notie 'fooien' uit het begrip 'bezoldigingen van werknemers'⁸ te halen en onder te brengen in de wetsbepaling die voorziet in vrijgestelde inkomsten⁹.

Het Rekenhof merkt op dat de AABEO in zijn advies verschillende juridische opmerkingen geformuleerd heeft. Ze worden volledigheidshalve in **Tabel 2** vermeld.

Tabel 2 – Juridische opmerkingen van de AABEO

1	De toelichting van het wetsvoorstel legt de nadruk op fooien in de horecasector, meer bepaald voor kelners, terwijl er andere functies en sectoren bestaan waar een fooi geven eveneens gebruikelijk is.
2	De te wijzigen bepalingen in het wetsvoorstel vermelden de wetshistoriek niet. Volgens de beginselen van de wetgevingstechniek van de Raad van State moet bij een wetswijziging melding worden gemaakt van de wet die de bepaling heeft ingevoerd en minstens de laatste wet die de bepaling heeft gewijzigd.
3	In het wetsvoorstel wordt verwezen naar paragraaf 2 van artikel 31, maar dit artikel is niet opgedeeld in paragrafen, wel in leden. Daarnaast bepaalt de Nederlandse wijzigingsbepaling dat de woorden "en de fooien" worden opgeheven, maar die woorden komen niet voor in artikel 31. De indieners doelen wellicht op de woorden "fooien en". In de Franse versie van het voorstel worden de woorden "y compris les pourboires" opgeheven, maar dit brengt de begrijpelijkheid van de rest van de zin in het gedrang. Enkel de woorden "pourboires et" moeten opgeheven worden. Tot slot bestaat artikel 38, § 1 uit verschillende leden, waardoor in het wetsvoorstel moet worden verwezen naar artikel 38, § 1, lid 1, 37° WIB92 om de vrijstelling van belastbaarheid in te voeren.
4	De indieners van het wetsvoorstel vermelden dat niet geraakt wordt aan de situatie van arbeiders die geheel of gedeeltelijk met fooien worden bezoldigd. Het wetsvoorstel lijkt echter nergens in een uitzondering te voorzien voor dergelijke fooien. Het is dus onduidelijk op welke basis dergelijke fooien nog belastbaar zouden zijn. De indieners hebben mogelijk het behoud van artikel 31, lid 3 WIB92 voor ogen, waardoor de bedoelde arbeiders nog steeds belast zouden worden op een minimumbedrag, voor zover de aangegeven bedragen lager liggen dan de minimumbedragen die door de Koning werden bepaald ¹⁰ . Het eventuele behoud van artikel 31, lid 3 en de invoering van artikel 38, § 1, eerste lid, 37° WIB92 zorgt echter voor rechtsonzekerheid.
5	In het opschrift en de toelichting van het wetsvoorstel focussen de indieners op de fiscaliteit van fooien. Met de artikelen 4 en 5 van het wetsvoorstel worden ook wijzigingen doorgevoerd aan de sociale wetgeving (zie <i>infra</i>). Het opschrift van het wetsvoorstel wordt best gewijzigd naar bijvoorbeeld "wetsvoorstel tot wijziging van de fiscale, arbeidsrechtelijke en sociaalrechtelijke behandeling van fooien [of van bepaalde fooien]". De toelichting vermeldt idealiter een uitleg over de beoogde wetswijzigingen aan de sociale wetgeving.
6	Er kan een verschil in behandeling ontstaan tussen de werknemers van wie de bezoldiging volledig aan de personenbelasting wordt onderworpen en de werknemers van wie de bezoldiging (gedeeltelijk) uit fooien bestaat maar die door het wetsvoorstel niet meer aan personenbelasting onderworpen zijn. De artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet sluiten een verschil in behandeling niet uit, op voorwaarde dat dit verschil op een objectief criterium berust en redelijk verantwoord is, in het licht van het nagestreefde doel ¹¹ . In voorkomend geval zal het Grondwettelijk Hof hierover oordelen.

Bron: AABEO

⁸ Artikel 2 van het wetsvoorstel dat de notie 'fooien' uit artikel 31, lid 2, 1° WIB92 haalt.

⁹ Artikel 3 van het wetsvoorstel dat de notie 'fooien' in artikel 38, § 1, eerste lid, 37° WIB92 onderbrengt.

¹⁰ Artikel 17 KB/WIB92.

¹¹ De doelstelling van het wetsvoorstel bestaat erin de koopkracht van de horecawerknemers te ondersteunen en de administratieve lasten voor die werknemers en hun werkgevers te beperken, een cultuur te ontwikkelen waar fooien aangemoedigd worden, en de wetgeving aan te passen aan de maatschappelijke gebruiken en de realiteit.



Bepaalde juridische bezorgdheden komen ook terug in het op 6 mei 2025 gepubliceerde advies van de Raad van State. Gelet op de grote onduidelijkheid omtrent de draagwijdte van het om advies voorgelegde wetsvoorstel, ziet de afdeling Wetgeving van de Raad van State af van het verder onderzoek, onder meer in het licht van het gelijkheidsbeginsel. De Raad nodigt de indieners uit het wetsvoorstel te herbekijken met aandacht voor het gelijkheidsbeginsel en duidelijker te bepalen welke fooien zullen worden vrijgesteld.

Werknemers die rechtstreeks een fooi van de klant ontvangen, dus zonder tussenkomst van de werkgever, nemen die fooi vermoedelijk zelden op in hun aangifte personenbelasting. Ook voor wie dat wel doet, is het niet mogelijk om de daaruit voortvloeiende minderontvangsten in te schatten. Er bestaat immers geen specifieke code voor fooien in het aangifteformulier van de personenbelasting.

Als de werkgever wel tussenkomt in de uitbetaling van de fooi, dan moet die op de loonfiche 281.10 worden vermeld, waar een aparte rubriek voor fooien is opgenomen. De bedragen zijn opgenomen in [Tabel 3](#).

Tabel 3 – Vermelding van fooien op de loonfiches 281.10

	2021	2022	2023	2024
Aantal fiches 281.10 met fooien	3.990	4.660	6.108	5.123 ¹²
Bedrag van de fooien op fiches 281.10 (× 1.000 euro)	27.884	35.972	37.885	34.646

Bron: AABEO

Het bedrag aan fooien dat op de fiches is opgenomen, is tot en met 2023 gestegen, vermoedelijk deels vanwege de heropleving na de Covid-19-crisis, om vervolgens te dalen in 2024. Het Rekenhof sluit zich aan bij de berekeningswijze gehanteerd door de AABEO. Uitgaande van het gemiddelde belastingtarief voor 2023 dat 38,23 % bedraagt, zouden de minderontvangsten 14,5 miljoen euro belopen (= 37.885.217,33 × 38,23 %). Omdat het gemiddelde belastingtarief van 2024 nog niet bekend is, wordt verondersteld dat het tarief van 2024 hetzelfde is als dat van 2023, waardoor de minderontvangsten **13,25 miljoen euro** zouden bedragen (= 34.646.046,79 × 38,23 %).

Deze budgettaire ramingen houden geen rekening met eventuele gedragseffecten. Het risico bestaat immers dat werkgevers hun werknemers vaker in de vorm van belastingvrije fooien en minder in de vorm van belastbare bezoldigingen gaan uitbetalen. Ook bestaat het risico dat werkgevers onterecht een voordeel aan hun werknemers zullen toekennen onder het mom van belastingvrije fooien. In beide gevallen is er sprake van een negatieve impact op de begroting, die niet kan worden ingeschat. Om deze risico's te verkleinen, acht het Rekenhof het essentieel om te voorzien in een aangepast controlemechanisme, mede doordat de horecasector bekendstaat als een risicosector op het gebied van fiscale¹³ en sociale¹⁴ fraude.

¹² 4.237 fiches hebben betrekking op personen van wie de bezoldiging in zijn geheel uit fooien bestaat, met toepassing van het forfaitaire bedrag voor sociale zekerheid (zie ook *infra*).

¹³ Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *De "witte kassa", het geregistreerd kassasysteem voor de horeca*, maart 2019, 72 p. [Rekenhof.be](https://www.rekenhof.be)

¹⁴ Cel voor Financiële Informatieverwerking (2024), *Vademecum – Typologieën van schema's voor witwassen van geld vastgesteld door de CFI*, www.ctif-cfi.be/images/documents/Dutch/Vademecum_witwassen_van_geld.pdf.



3. Budgettaire impact op de sociale zekerheid

Het wetsvoorstel beoogt volgens de indieners de vrijstelling van belastbaarheid voor fooien in de personenbelasting. Daarbij stellen ze dat ze niets willen wijzigen aan de huidige situatie van arbeiders die geheel of gedeeltelijk worden betaald met fooien of bedieningsgeld waarvoor een aparte regeling geldt.

In de praktijk gaat het hier over bepaalde werknemers in de horeca en voor 'aangestelden toiletten buiten de horeca' voor wie een bijzondere regeling geldt en voor wie de sociale bijdragen worden berekend op basis van een forfaitair dagloon zoals bepaald in een koninklijk¹⁵ en ministerieel besluit¹⁶. De voorgestelde aanpassing in artikel 4 van het wetsvoorstel heeft echter tot gevolg dat de notie 'fooien' uit het loonbegrip¹⁷ wordt gehaald. Als fooien niet meer als loon worden beschouwd, kan er evenmin een socialezekerheidsbijdrage op worden geheven. De doelstelling van de indieners om de specifieke regeling, hierboven uiteengezet, te behouden, kan dus niet worden gerealiseerd op basis van dit wetsvoorstel.

Bij de berekening van de mogelijke impact op de sociale bijdragen moet er rekening mee worden gehouden dat, in de specifieke regeling van de forfaitaire daglonen, de fooien of het bedieningsgeld zelf niet worden aangegeven bij de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ), maar wel de 'forfaitaire' daglonen, d.w.z. fictieve dagvergoedingen afhankelijk van de functie van de werknemer¹⁸.

Voor arbeiders die **uitsluitend** betaald worden met fooien of bedieningsgeld, worden de socialezekerheidsbijdragen (zowel het aandeel van de werkgever als van de werknemer) berekend op het bedrag dat wordt verkregen door het aantal arbeidsdagen te vermenigvuldigen met het toepasselijke forfaitaire dagloon aan 108 %.

Als een werknemer uit de horeca **gedeeltelijk** met een vast loon en gedeeltelijk met fooien of bedieningsgeld betaald wordt, moet de werkgever een werknemersbijdrage inhouden op dat vaste loon of op het forfaitair vastgestelde loonbedrag.

Voor die werknemer die gedeeltelijk met fooien of bedieningsgeld betaald wordt, kunnen de sociale bijdragen op twee manieren berekend worden:

- op forfaitaire basis, d.w.z. op het bedrag vastgesteld volgens de regel voor werknemers die uitsluitend met fooien of dienstgeld worden betaald. Dat bedrag moet ten minste gelijk zijn aan 108 % van het totaal van de bedragen en voordelen verschuldigd door de werkgever (bedieningsgeld hoger dan loon);
- of op 108 % van het totaal door de werkgever betaalde loon, met uitsluiting van de fooien of het bedieningsgeld, als dat bedrag hoger is dan het bedrag voor

¹⁵ Koninklijk Besluit van 30 april 2007 tot wijziging van de artikelen 8quater, 25, 31bis en 32 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 de artikelen 5bis en 9septies van het koninklijk besluit van 5 november 2002 tot invoering van een onmiddellijke aangifte van tewerkstelling, met toepassing van artikel 38 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, BS 5 mei 2007.

¹⁶ Ministerieel besluit van 23 april 2010 tot vaststelling van het forfaitair dagloon voor de berekening van de bijdragen voor sociale zekerheid van de aangestelden toiletten wier loon geheel of gedeeltelijk uit fooien of bedieningsgeld bestaat en van hun werkgevers die niet ressorteren onder het Paritair Comité voor het hotelbedrijf, BS 30 april 2010.

¹⁷ Zoals bepaald in artikel 2 van de Wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon der werknemers.

¹⁸ De verschillende functies met hun forfaitaire lonen zijn consulteerbaar op www.socialsecurity.be/site_nl/Infos/instructs/documents/xls/Forfaits_3-2024_N.xls.



werknemers die uitsluitend met fooien of bedieningsgeld worden betaald (loon hoger dan bedieningsgeld).

Voor werknemers in de horeca voor wie geen forfaitair dagloon is bepaald, waaronder de bedienden, en voor werknemers buiten de horeca (behalve de 'aangestelden toiletten buiten de horeca') worden de bijdragen altijd berekend op het loon dat ze effectief ontvangen, dus ook inclusief eventuele fooien of bedieningsgeld.

In de DmfA-aangifte¹⁹ worden de werknemers die betaald worden met fooien aangegeven met specifieke werknemerskengetallen. Op basis daarvan stelt de RSZ vast dat het aantal werknemers voor wie de socialezekerheidsbijdragen op basis van forfaitaire lonen worden berekend, omdat ze volledig of gedeeltelijk met fooien of bedieningsgeld worden bezoldigd, steeds kleiner wordt. In de horeca ging het in 2024 gemiddeld om zevenhonderd werknemers²⁰.

De RSZ is niet in staat om een gedetailleerde raming te maken van de eventueel gedeelde inkomsten voor de sociale zekerheid aangezien er een gescheiden behandeling bestaat van de forfaitaire daglonen en die waarbij de inkomsten uit fooien of bedieningsgeld ofwel lager zijn dan het uitbetaalde loon ofwel geïntegreerd zijn in het loon.

Er kan echter wel op heel eenvoudige wijze worden geraamd wat de impact zou zijn van het afschaffen van de specifieke regeling voor forfaitaire daglonen. Die raming (zie hieronder) moet echter met de nodige omzichtigheid worden geïnterpreteerd en houdt een mogelijke onderschatting in van de financiële impact.

Als hypothese voor de raming wordt aangenomen dat de zevenhonderd horeca-arbeiders die de RSZ vooropstelt een mediaandagloon ontvangen van 144,37 euro. Dat is het forfaitaire dagloon van een kelner in een café die arbeidsprestaties levert die niet bestendig over zes dagen per week verdeeld zijn, en die zo'n tweehonderd arbeidsdagen per jaar werkt. Dat heeft de volgende fictieve loonmassa tot gevolg: 21.828.744 euro (= 144,37 × 1,08 × 200 × 700). Op basis van die geraamde fictieve loonmassa kan een heel algemene berekening worden gemaakt van de mogelijk gedeelde parafiscale inkomsten. Een dergelijke uitsluiting van fooien uit het loonbegrip zou bij het systeem van forfaitaire daglonen kunnen leiden tot een geraamde minderontvangst voor de RSZ van zo'n **8,31 miljoen euro** (21.828.744 euro × 38 %), verder onder te verdelen in 2,85 miljoen euro werknemersbijdragen (13,07 %) en 5,46 miljoen euro werkgeversbijdragen (25 %). Deze algemene berekening houdt geen rekening met andere mogelijke toepasbare parafiscale stelsels.

4. Conclusie

Bij de raming van de minderontvangsten is het niet mogelijk om rekening te houden met de fooien die werknemers zelf in de personenbelasting moeten aangeven, noch met de eventuele gedragseffecten, noch met andere toepasselijke parafiscale stelsels. Bovendien richt het wetsvoorstel zich vooral op de horecasector maar zal het ook andere sectoren beïnvloeden waar het geven van fooien gebruikelijk is. Bijgevolg kan het Rekenhof geen adequate en betrouwbare raming maken van de budgettaire

¹⁹ Déclaration multifonctionnelle / multifunctionele Aangifte. Meer informatie: www.socialsecurity.be/site_nl/employer/applics/dmfa/general/about.htm

²⁰ De RSZ heeft hier zicht op omdat hij de types werkgevers identificeert op basis van specifieke codes per sector van tewerkstelling.



impact van het wetsvoorstel. Niettemin meent het dat het wetsvoorstel minstens zal leiden tot een minderontvangst van 21,5 miljoen euro, zoals weergegeven in [Tabel 4](#).

Tabel 4 – Minimale minderontvangst bij goedkeuring van het wetsvoorstel

Raming minderontvangsten fiscale ontvangsten	13,25 miljoen euro
Raming minderontvangsten sociale zekerheid	8,3 miljoen euro
Totaal	21,55 miljoen euro



Cour des comptes

PROPOSITION DE LOI DOC 56 0740/001 / 1

Avis de la Cour des comptes

Proposition de loi exonérant les pourboires d'impôt

DOC 56 0740/001



Demande d'avis

La proposition de loi DOC 56 0740/001 a été déposée le 19 février 2025.

Le 3 mars 2025, la Cour des comptes a reçu une lettre du président de la Chambre des représentants qui la sollicite – à la demande de la commission des Finances et du Budget – pour établir une estimation de l'incidence budgétaire qu'entraînerait l'adoption de cette proposition de loi.

Cette demande d'avis est transmise à la Cour des comptes conformément à l'article 79, alinéa 1^{er}, du règlement de la Chambre.

L'assemblée générale de la Cour des comptes a approuvé cet avis le 21 mai 2025.

1. Contenu de la proposition de loi

La proposition de loi vise à exonérer les pourboires d'impôt des personnes physiques¹ en ne les assimilant plus à un revenu imposable. Elle entend par ailleurs exclure les pourboires de la notion de rémunération pour l'application des cotisations de sécurité sociale². Selon la proposition de loi, les nouvelles dispositions entrent en vigueur le 1^{er} janvier de l'année suivant sa publication au Moniteur belge.

2. Incidence budgétaire sur les recettes fiscales

Le service d'études de l'Administration générale de l'expertise et du support stratégiques (AGESS) du SPF Finances a fait savoir à la Cour le 11 avril 2025 qu'il a effectué une analyse juridique et une estimation de l'incidence budgétaire de la proposition de loi. De plus, l'AGESS a mis à disposition des données chiffrées relatives aux pourboires qui figurent sur les fiches de rémunérations 281.10.

2.1. Incidence de la réglementation existante

Selon que le pourboire est payé en espèces ou par paiement électronique, l'incidence de la réglementation existante sur le budget, c'est-à-dire sans tenir compte de la proposition de loi, peut se résumer comme suit ([tableau 1](#)).

¹ Insertion de l'article 38, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 37^o, du CIR92 et suppression de la notion de « pourboires » à l'article 31, alinéa 2, 1^o, du CIR92.

² Article 2, alinéa 3, 3^o, de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs, qui retire les pourboires de l'article 2, alinéa 1^{er}, 2^o, de cette même loi. Une disposition est également complétée sous le point 29^o de l'article 19, § 2, alinéa 1^{er}, 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.



Tableau 1 – Réglementation existante relative aux pourboires

	Pourboire en espèces	Pourboire électronique
Contexte	Le client donne un pourboire en espèces au travailleur (par ex., un serveur dans un établissement horeca).	Le client ajoute un pourboire électronique au montant de l'addition. Le pourboire arrive sur le compte de l'employeur et se retrouve dans sa comptabilité. L'employeur verse ensuite (une partie de) ce pourboire au travailleur sous la forme d'une rémunération.
Conséquences pour l'employeur	Aucune, car le client donne le pourboire de son plein gré et directement au travailleur, sans intervention ou participation de l'employeur.	Lorsqu'un pourboire est accordé à un travailleur, l'employeur établit une fiche de rémunérations et retient des cotisations de sécurité sociale ainsi que le précompte professionnel ³ .
Conséquences pour le travailleur	Le travailleur est obligé de mentionner ce montant dans sa déclaration à l'impôt des personnes physiques ⁴ , mais, en pratique, il ne le fait probablement que rarement voire jamais.	Le travailleur est tenu de reporter dans sa déclaration à l'impôt des personnes physiques le montant qui figure sur ses fiches de rémunérations ⁵ .
Contrôle par l'administration fiscale	Un contrôle en la matière n'est en général pas possible, car ce type de pourboire ne laisse pas de traces.	Un contrôle en la matière est possible, car le pourboire reçu a fait l'objet : • d'un traitement comptable ; • d'un paiement électronique ; • d'une fiche de rémunérations.
Incidence budgétaire	Peu, voire pas de recettes fiscales.	Recettes fiscales basées sur le montant indiqué dans les fiches de rémunérations ⁶ .

Source : Cour des comptes

Les travailleurs peuvent être rémunérés totalement, principalement ou accessoirement au pourboire. Le montant brut des rémunérations imposables dans le chef de ces travailleurs, pourboires inclus, ne peut être inférieur à celui des rémunérations forfaitaires qui ont servi de base au calcul des cotisations de sécurité sociale dues par ces travailleurs et par leurs employeurs⁷.

³ Article 270, alinéa 1^{er}, 1^o et 2^o, et article 272, alinéa 1^{er}, 1^o et 2^o, du CIR92.

⁴ Sous le cadre IV, A. Rémunérations ordinaires, 1. Traitements, salaires, etc., b) qui ne figurent pas sur une fiche 281.10.

⁵ Sous le cadre IV, A. Rémunérations ordinaires, 1. Traitements, salaires, etc., a) suivant fiches 281.10.

⁶ Le précompte professionnel étant une avance sur l'impôt des personnes physiques dû, le dépôt de la déclaration d'impôt et l'établissement de l'avertissement-extrait de rôle permettront de constater la dette fiscale définitive. Celle-ci peut être supérieure ou inférieure et entraînera, selon le cas, le versement d'un supplément d'impôt ou la restitution du trop d'impôt perçu. Cette opération a toutefois lieu durant une année budgétaire différente de celle du paiement du précompte professionnel.

⁷ Article 17 de l'AR/CIR92 exécutant l'article 31, alinéa 3, du CIR92.



2.2. Incidence de la proposition de loi

Les auteurs de la proposition de loi souhaitent retirer la notion de « pourboires » de celle de « rémunération des travailleurs »⁸ et l'insérer dans la disposition légale relative aux revenus exonérés⁹.

La Cour des comptes signale que l'AGESS a formulé différentes remarques juridiques dans son avis. Dans un souci d'exhaustivité, elles sont mentionnées dans le [tableau 2](#).

Tableau 2 – Remarques juridiques de l'AGESS

1	Les développements de la proposition de loi mettent l'accent sur les pourboires dans le secteur horeca, que les clients laissent généralement aux serveurs, alors qu'il existe d'autres fonctions et secteurs où le pourboire est également d'usage.
2	Les dispositions à modifier contenues dans la proposition de loi ne mentionnent pas l'historique légal. Selon les principes de la technique législative du Conseil d'État, il convient, lors d'une modification de la législation, de préciser la loi qui a inséré la disposition et au moins la dernière loi qui a modifié cette disposition.
3	La proposition de loi renvoie au paragraphe 2 de l'article 31 ; or, cet article n'est pas divisé en paragraphes, mais en alinéas. Par ailleurs, la version néerlandaise de la disposition modificative mentionne que les termes « en de fooien » sont abrogés, alors qu'ils ne figurent pas dans l'article 31. Les auteurs de la proposition de loi visent probablement les termes « fooien en ». Dans la version française de la proposition de loi, les termes « y compris les pourboires » sont abrogés, mais cette suppression nuit à la compréhension du reste de la phrase. Seuls les termes « pourboires et » doivent être abrogés. Enfin, l'article 38, § 1 ^{er} , étant composé de différents alinéas, la proposition de loi doit faire référence à l'article 38, § 1 ^{er} , <i>alinéa 1^{er}, 37°</i> , du CIR pour instaurer l'exonération d'impôt.
4	Les auteurs de la proposition de loi indiquent que celle-ci ne modifie pas la situation des travailleurs dont la rémunération est constituée en tout ou en partie par des pourboires. Cependant, la proposition de loi ne semble nullement prévoir une exception pour de tels pourboires. Il n'est donc pas évident de déterminer sur quelle base ces pourboires seraient encore imposables. Les auteurs de la proposition de loi envisagent peut-être de maintenir l'article 31, alinéa 3, du CIR92, ce qui signifierait que les travailleurs visés continueraient d'être imposés sur un montant minimum, pour autant que les montants déclarés soient inférieurs aux montants minimums fixés par le Roi ¹⁰ . Toujours est-il que le maintien éventuel de l'article 31, alinéa 3, et l'insertion de l'article 38, §1 ^{er} , alinéa 1 ^{er} , 37°, du CIR92 créent une insécurité juridique.
5	Dans l'intitulé et les développements de la proposition de loi, les auteurs se concentrent sur le traitement fiscal des pourboires. Les articles 4 et 5 de la proposition de loi apportent également des modifications à la législation sociale (voir ci-dessous). Un intitulé reformulé en « proposition de loi modifiant le traitement des pourboires [ou de certains pourboires] sur le plan du droit fiscal, social et du travail » serait par exemple plus indiqué. Les développements de la proposition de loi devraient idéalement expliciter les modifications visées au niveau de la législation sociale.
6	Il pourrait en résulter une différence de traitement entre les travailleurs dont la rémunération est entièrement soumise à l'impôt des personnes physiques et ceux dont la rémunération est constituée (en partie) de pourboires, mais qui, à la suite de la proposition de loi, ne seraient plus soumis à cet impôt. Les articles 10, 11 et 172 de la Constitution n'excluent pas une différence de traitement, à condition que celle-ci repose sur un critère objectif et soit

⁸ Article 2 de la proposition de loi qui retire la notion de « pourboires » de l'article 31, alinéa 2, 1°, du CIR92.

⁹ Article 3 de la proposition de loi qui insère la notion de « pourboires » à l'article 38, § 1^{er}, alinéa 1, 37°, du CIR92.

¹⁰ Article 17 de l'AR/CIR92.



Cour des comptes

PROPOSITION DE LOI DOC 56 0740/001 / 4

raisonnablement justifiée à la lumière de l'objectif poursuivi¹¹. Le cas échéant, la Cour constitutionnelle peut statuer sur cette question.

Source : AGESS

Certaines préoccupations juridiques sont également présentes dans l'avis publié par le Conseil d'État le 6 mai 2025. Compte tenu de la grande incertitude concernant la portée de la proposition de loi soumise pour avis, la section de législation du Conseil d'État renonce à poursuivre l'examen, notamment à la lumière du principe d'égalité. Le Conseil invite les auteurs à revoir la proposition de loi en tenant compte du principe d'égalité et à préciser plus clairement quelles pourboires seront exemptés.

On peut supposer que les travailleurs qui reçoivent un pourboire directement de la part du client, c'est-à-dire sans l'intervention de l'employeur, le mentionnent rarement dans leur déclaration à l'impôt des personnes physiques. Pour ceux qui l'indiquent néanmoins dans leur déclaration, il n'est pas possible d'estimer la diminution de recettes qui en découle. Le formulaire de déclaration à l'impôt des personnes physiques ne comporte en effet pas de code spécifique pour les pourboires.

Cependant, si le pourboire est versé par l'intermédiaire de l'employeur, il doit être repris dans la fiche de rémunérations 281.10, dans une rubrique distincte dédiée aux pourboires. Les montants figurent dans le [tableau 3](#).

Tableau 3 - Mention de pourboires sur les fiches de rémunérations 281.10

	2021	2022	2023	2024
Nombre de fiches 281.10 avec pourboires	3.990	4.660	6.108	5.123 ¹²
Montant des pourboires indiqué sur les fiches 281.10 (× 1.000 euros)	27.884	35.972	37.885	34.646

Source : AGESS

Le montant des pourboires inscrit dans les fiches a augmenté jusqu'en 2023, vraisemblablement en partie en raison de la relance qui a suivi la crise de la covid-19, avant de diminuer en 2024. La Cour des comptes souscrit à la méthode de calcul utilisée par l'AGESS. Partant du taux d'imposition moyen de 38,23 % pour 2023, la diminution de recettes s'établirait à 14,5 millions d'euros (= 37.885.217,33 × 38,23 %). Le taux moyen d'imposition de 2024 n'étant pas encore connu, il est supposé être identique à celui de 2023, de sorte que la diminution de recettes s'établirait à **13,25 millions d'euros** (= 34.646.046,79 × 38,23 %).

Ces estimations budgétaires ne tiennent pas compte d'éventuels effets de comportement. En effet, il existe un risque que les employeurs paient plus souvent leurs travailleurs sous la forme de pourboires exonérés d'impôt et moins souvent en leur octroyant des rémunérations imposables. Il se pourrait également que les employeurs accordent indûment un avantage à leurs travailleurs sous la forme de pourboires exonérés d'impôt. Dans les deux cas, il en résulte une incidence négative

¹¹ Le but de la proposition de loi est de soutenir le pouvoir d'achat des travailleurs du secteur de l'horeca et d'alléger la charge administrative pesant sur ces mêmes travailleurs et sur leurs employeurs, de développer une culture qui incite les clients à laisser un pourboire et d'aligner le droit sur la réalité et les usages sociétaux.

¹² 4.237 de ces fiches se rapportent à des personnes dont la rémunération est constituée entièrement par des pourboires, avec application du montant forfaitaire de sécurité sociale (voir également ci-dessous).



sur le budget, qu'il n'est pas possible d'estimer. Pour atténuer ces risques, la Cour des comptes estime qu'il est essentiel de prévoir un mécanisme de contrôle approprié, notamment parce que l'horeca est connu pour être un secteur à risques en matière de fraude fiscale¹³ et sociale¹⁴.

3. Incidence budgétaire sur la sécurité sociale

Selon ses auteurs, la proposition de loi vise à exonérer les pourboires de l'impôt des personnes physiques. Ils soulignent qu'elle ne modifiera pas la situation actuelle des travailleurs dont la rémunération est constituée en tout ou en partie par des pourboires ou du service, auxquels s'appliquent des dispositions distinctes.

Dans la pratique, il s'agit de certains travailleurs du secteur de l'horeca et de préposés aux toilettes hors horeca qui sont soumis à des règles spécifiques et dont les cotisations de sécurité sociale sont calculées sur la base d'une rémunération forfaitaire journalière régie par un arrêté royal¹⁵ et un arrêté ministériel¹⁶. L'adaptation proposée à l'article 4 de la proposition de loi a cependant pour effet de retirer les « pourboires » de la notion de « rémunération »¹⁷. Si le pourboire n'est plus considéré comme une rémunération, il ne peut pas non plus être soumis au paiement de cotisations de sécurité sociale. L'objectif des auteurs de la proposition de loi de maintenir le dispositif spécifique exposé ci-dessus ne peut donc être réalisé sur la base de celle-ci.

Lors du calcul de l'incidence éventuelle sur les cotisations de sécurité sociale, il convient de tenir compte du fait que, dans le régime spécifique des rémunérations forfaitaires journalières, ce ne sont pas les pourboires ou le service mêmes qui sont déclarés à l'Office national de sécurité sociale (ONSS), mais les rémunérations journalières « forfaitaires », c'est-à-dire des indemnités journalières fictives qui dépendent de la fonction du travailleur¹⁸.

Pour les travailleurs rémunérés **exclusivement** par des pourboires ou du service, les cotisations de sécurité sociale (tant la part de l'employeur que celle du travailleur) sont calculées sur le montant obtenu en multipliant le nombre de jours de travail par la rémunération forfaitaire journalière applicable portée à 108 %.

Si la rémunération d'un travailleur de l'horeca est constituée **pour partie** d'une rémunération fixe et pour une autre partie de pourboires ou du service, l'employeur doit retenir une cotisation personnelle du travailleur sur la rémunération fixe ou le montant de la rémunération établi forfaitairement.

¹³ Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants, *La « caisse blanche », le système de caisse enregistreuse dans l'horeca*, mars 2019, 72 p., www.courdescomptes.be.

¹⁴ Cellule de traitement des informations financières (2024), *Vade-mecum – Typologies des schémas de blanchiment de capitaux identifiés par la CTIF*, www.ctif-cfi.be/images/documents/French/Vademecum_blanchiment_de_capitaux.pdf.

¹⁵ Arrêté royal du 30 avril 2007 modifiant les articles 8quater, 25, 31bis et 32 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, et les articles 5bis et 9septies de l'arrêté royal du 5 novembre 2002 instaurant une déclaration immédiate de l'emploi, en application de l'article 38 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, *Moniteur belge* du 5 mai 2007.

¹⁶ Arrêté ministériel du 23 avril 2010 portant fixation de la rémunération forfaitaire journalière pour le calcul des cotisations de sécurité sociale des préposés aux toilettes dont la rémunération est constituée en tout ou en partie par des pourboires ou du service et de leurs employeurs qui ne relèvent pas de la commission paritaire de l'industrie hôtelière, *Moniteur belge* du 30 avril 2010.

¹⁷ Conformément à l'article 2 de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs.

¹⁸ Les différentes fonctions et leurs rémunérations forfaitaires peuvent être consultées sur www.socialsecurity.be/site_fr/Infos/instructs/documents/xls/Forfaits_3-2024_F.xls.



Cour des comptes

PROPOSITION DE LOI DOC 56 0740/001 / 6

Pour ce travailleur rémunéré en partie par des pourboires ou du service, les cotisations de sécurité sociale peuvent être calculées de deux manières :

- soit de manière forfaitaire, sur la base du montant fixé conformément à la règle applicable aux travailleurs rémunérés exclusivement au pourboire ou au service, auquel cas ce montant doit être au moins égal à 108 % du total des sommes et avantages dus par l'employeur (service supérieur à la rémunération) ;
- soit en appliquant un pourcentage de 108 % à la rémunération totale versée par l'employeur, hors pourboire et service, si le montant est supérieur au montant payé aux travailleurs exclusivement rémunérés au pourboire ou au service (rémunération supérieure au service).

Pour les travailleurs de l'horeca pour lesquels aucune rémunération forfaitaire journalière n'a été fixée, parmi lesquels les serveurs, ainsi que pour les travailleurs en dehors du secteur horeca (hormis les « préposés toilettes hors horeca »), les cotisations sont toujours calculées sur la rémunération effectivement perçue, c'est-à-dire pourboires et service éventuels inclus.

Dans la déclaration DmfA¹⁹, les travailleurs rémunérés au pourboire sont déclarés sous des codes travailleurs spécifiques. Ceci étant, l'ONSS constate que le nombre de travailleurs pour lesquels les cotisations de sécurité sociale sont calculées sur la base de rémunérations forfaitaires parce qu'ils sont rémunérés en tout ou en partie par des pourboires ou du service, diminue de plus en plus. Dans l'horeca, il s'agissait en moyenne de 700 travailleurs en 2024²⁰.

L'ONSS n'est pas en mesure de procéder à une estimation détaillée des éventuelles pertes de recettes pour la sécurité sociale vu la distinction qui est faite entre le traitement des rémunérations forfaitaires journalières et celui des revenus constitués par des pourboires ou du service qui sont soit inférieurs à la rémunération payée soit intégrés dans la rémunération.

Il est néanmoins possible d'estimer très simplement l'incidence de la suppression du régime spécifique des rémunérations forfaitaires journalières, mais cette estimation (voir ci-dessous) doit être interprétée avec prudence et implique une possible sous-évaluation des conséquences financières.

L'hypothèse retenue pour l'estimation présuppose que les 700 travailleurs du secteur de l'horeca – nombre avancé par l'ONSS – perçoivent une rémunération journalière médiane de 144,37 euros. Il s'agit de la rémunération forfaitaire journalière d'un serveur de café dont les prestations de travail ne sont pas réparties de manière fixe sur six jours par semaine et qui travaille environ deux cents jours par an. La masse salariale fictive obtenue est de 21.828.744 euros (= 144,37 × 1,08 × 200 × 700). Cette masse salariale fictive estimée permet de réaliser un calcul très général de la perte éventuelle de recettes parafiscales. Dans le régime des rémunérations forfaitaires journalières, l'exclusion des pourboires de la notion de rémunération pourrait entraîner une perte de recettes pour l'ONSS estimée à environ **8,31 millions d'euros** (21.828.744 euros × 38 %) : 2,85 millions d'euros de cotisations personnelles (13,07 %) et 5,46 millions d'euros de cotisations patronales (25 %). Ce calcul général ne tient pas compte d'autres régimes parafiscaux qui seraient éventuellement d'application.

¹⁹ Déclaration multifonctionnelle / multifunctionele aangifte. Pour de plus amples informations : www.socialsecurity.be/site_fr/employer/applics/dmfa/general/about.htm.

²⁰ L'ONSS est en mesure d'établir ce nombre, car il identifie les types d'employeurs sur la base de codes spécifiques par secteur d'occupation.



Cour des comptes

PROPOSITION DE LOI DOC 56 0740/001 / 7

4. Conclusion

Lors de l'estimation de la diminution des recettes, il n'est pas possible de tenir compte des pourboires que les travailleurs doivent déclarer eux-mêmes à l'impôt des personnes physiques, ni des éventuels effets de comportement, ni encore d'autres régimes parafiscaux applicables. En outre, la proposition de loi se concentre surtout sur le secteur de l'horeca, mais elle touchera également d'autres secteurs où il est d'usage de laisser un pourboire. La Cour des comptes ne peut dès lors pas réaliser une estimation adéquate et fiable de l'incidence budgétaire de la proposition de loi. Elle estime néanmoins, comme indiqué dans le [tableau 4](#), que cette proposition de loi entraînera à tout le moins une diminution de recettes de 21,5 millions d'euros.

Tableau 4 – Diminution de recettes minimale en cas d'adoption de la proposition de loi

Estimation de la diminution des recettes fiscales	13,25 millions d'euros
Estimation de la diminution des recettes de sécurité sociale	8,3 millions d'euros
Total	21,55 millions d'euros