



## Btw-verlaging in de horeca: wie vaart er wel bij?\*

2012/02  
17 | 01 | 2012



MENSEN



WELVAART



BESCHERMING

### Inleiding

Zoals de meesten onder ons weten, bedraagt de belasting op de toegevoegde waarde (btw) in ons land 21%. Net als in vele andere landen bestaan er echter tal van afwijkingen op dit eenheidstarief, voornamelijk via de toepassing van verlaagde btw-tarieven. In het licht van de economische en financiële crisis werd het debat omtrent de noodzaak van gerichte btw-verlagingen weer actueel. Er wordt daarbij gedacht aan verlagingen zoals deze die op 1 januari 2010 in de horeca van kracht werd. In deze studie overlopen we eerst de economische argumenten pro en contra een dergelijke fiscale maatregel. Daarna analyseren we in hoeverre de verlaging een doeltreffend instrument bleek om de aangekondigde doelstellingen te realiseren, en bekijken we de kosten/batenverhouding.

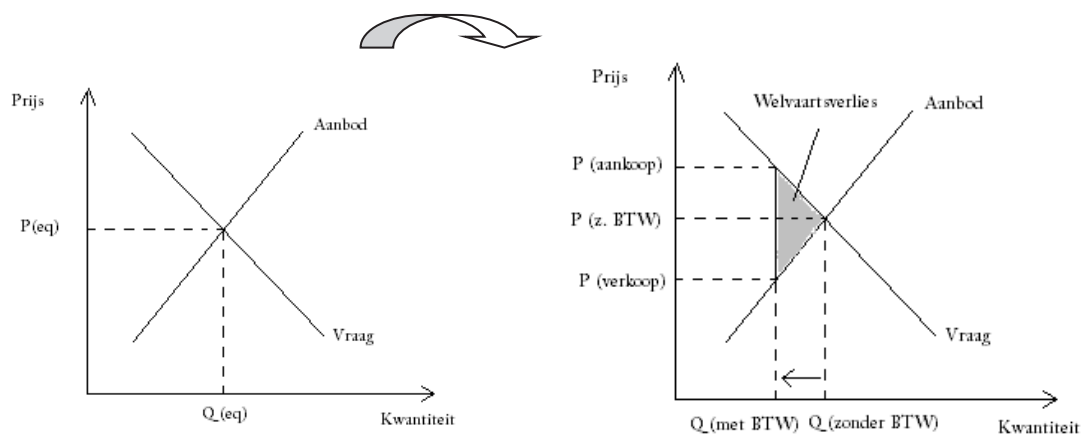
### Argumenten voor gerichte btw-verlagingen

#### Het belang van een eenheidstarief

Net als alle belastingen en taksen heeft ook de btw een aantal ontwrichtende effecten op de economie: de btw verhoogt de kosten voor de producent en de consument van een product, en vermindert het verhandelde volume. Het economisch verlies dat hieruit voortvloeit, wordt afgemeten aan de economische nettowaarde van de niet-gerealiseerde handelstransacties.

\* De auteurs bedanken Nicolas Bas voor zijn bijdrage bij het tot standkomen van deze studie. Mening en fouten zijn enkel die van de auteurs zelf.

## Grafiek 1: Ontwrichtend effect van de invoering van een belasting



Bovenstaande grafiek toont dat de invoering van een belasting de verhandelde volumes (productie en consumptie) doet dalen en de economische activiteit dus beperkt. Producent en consument delen het bijbehorende welzijnsverlies in functie van hun respectieve elasticiteit, d.w.z. hun gevoeligheid voor prijsveranderingen. Naarmate de consument ongevoeliger is voor de prijs, komt een groter aandeel van de belasting voor zijn rekening. De sigaret is een klassiek voorbeeld van een product waarnaar de vraag een groot gebrek aan elasticiteit vertoont. Een verhoging van de prijs per pakje doet het verhandelde volume niet dalen, omdat de consument nu eenmaal verslaafd is. De kosten van een belasting komen dan ook volledig voor zijn rekening.

De impact van een belasting op de vermindering van de economische activiteit hangt dus af van de elasticiteit van consument en producent: dit is een argument om op elk product een ander btw-tarief toe te passen, zodat de ontwrichtingen die de btw (een belasting dus) op de economie heeft, beperkt blijven. Wie even nadenkt, begrijpt meteen dat het een onmogelijke opdracht is om voor alle producten en diensten de elasticiteit van vraag en aanbod te berekenen. Bovendien moet ook rekening worden gehouden met de administratiekosten die aan de toepassing van verschillende tarieven verbonden zijn, zowel voor de belastingadministratie als voor de ondernemingen die met verschillende tarieven af te rekenen krijgen. Daar komt nog bij dat gedifferentieerde btw-tarieven de consumptie van sommige producten en diensten stimuleren en die van andere ontmoedigen. Zijn deze tarieven louter op basis van prijselasticiteit tot stand gekomen, dan kan dit onbillijk zijn. De vraag naar basisproducten is bijvoorbeeld bijzonder weinig elastisch waardoor een belasting op deze producten de economische activiteit in verhouding minder beperkt. Daar staat tegenover dat het heffen van hogere belastingen op basisproducten vanuit het oogpunt van sociale rechtvaardigheid ontoelaatbaar is. Ondanks de economische argumenten voor gedifferentieerde btw-tarieven, biedt één enkel btw-tarief ontegensprekelijk het voordeel dat het eenvoudig is en dat de toepassing minder kosten met zich meebrengt(1).

## Waarom dan verlaagde tarieven?

Ondanks de theoretische en empirische argumenten voor één enkel btw-tarief, telt ons fiscaal stelsel tal van verlaagde tarieven. Ook in andere Europese landen is dit trouwens het geval. Deze verlaagde tarieven zijn niet noodzakelijk het resultaat van politiek lobbywerk zonder enig economisch fundament: verschillende economische doelstellingen kunnen namelijk de toepassing van verlaagde btw-tarieven verantwoorden. We kunnen deze doelstellingen in vier categorieën indelen:

- De productiviteit verhogen;
- De structurele werkloosheid terugdringen;
- Een grotere gelijkheid creëren;
- De consumptie van bepaalde goederen of diensten stimuleren of ontmoedigen.

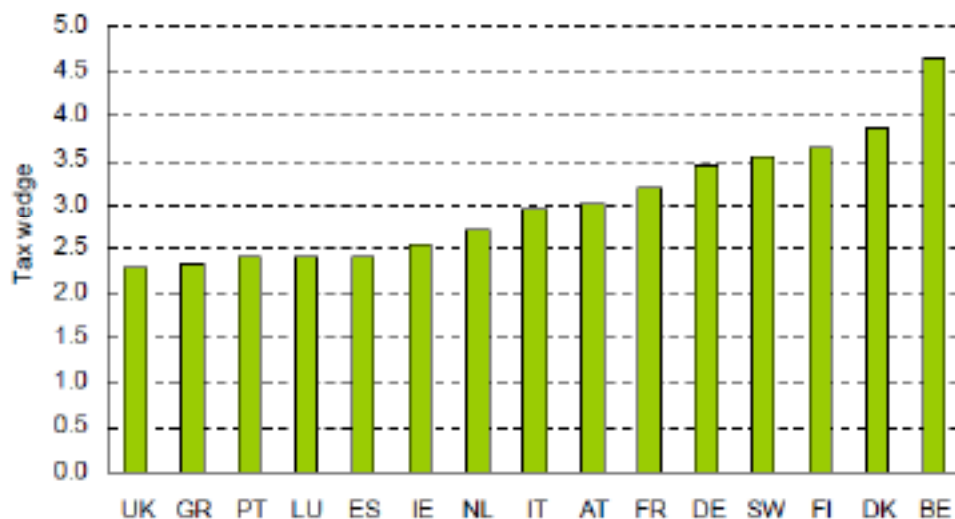
### a) De productiviteit verhogen

Ter herinnering: productiviteit is de rijkdom (of de productie) die een werknemer genereert (per werkuur). Het is niet moeilijk om te begrijpen dat de fiscaliteit een invloed kan hebben op de productiviteit van werknemers. Een bekend voorbeeld dat regelmatig wordt aangehaald, is de invloed van de fiscale lasten op de vraag naar arbeid, de werkgelegenheid en de economische groei. Economisten hebben het in verband met de belasting op arbeid vaak over de tax wedge of loonwig: de verhouding tussen wat de gebruiker van een dienst moet betalen en wat de dienstverlener in zijn portemonnee overhoudt. Die kan als volgt worden uitgedrukt:

$$\text{Tax Wedge} = \frac{1 + BTW}{1 - T} \quad (\text{met } BTW = \text{BTW tarief en } T = \text{belastingen} + \text{sociale bijdragen})$$

Naarmate het btw-tarief en het tarief van de belasting op arbeid hoger zijn, groeit ook het verschil tussen wat de gebruiker betaalt en wat de werknemer ontvangt. Zoals onderstaande grafiek toont, is de loonwig in België groter dan in alle andere Europese landen.

## Grafiek 2: Loonwig in de EU -15(2)



Bron: International Bureau of Fiscal Documentation, VAT Database

Een werknemer ontvangt met andere woorden nauwelijks meer dan 20% (gemiddeld) van wat een gebruiker betaalt voor de geleverde diensten of goederen. Los van enig moreel oordeel omtrent deze hoge belasting op arbeid kan een grote loonwig ook gevolgen hebben voor de productiviteit van de werknemers en wel door de twee volgende fenomenen:

- De neiging om meer zelf te doen in plaats van een beroep te doen op een professional;
- Systematischere praktijk van zwartwerk.

De hoge arbeidskost als gevolg van de loonwig in België kan vele mensen ertoe aanzetten om bepaalde werkjes zelf op te knappen in plaats van een beroep te doen op een professional. Dat geldt vooral voor weinig kapitaalintensieve activiteiten die niet veel scholing vereisen zoals thuiszorg, horecadiensten of kleine renovatiewerkzaamheden. De tijd die potentiële consumenten aan dit soort werk besteden, kunnen ze hoe dan ook niet aan hun professionele activiteit besteden, terwijl ze logischerwijze veel productiever zijn in hun eigen vak dan bij het uitvoeren van deze werkzaamheden. Dit verklaart de negatieve invloed op de productiviteit. Statistisch gezien is de geregistreerde productiviteit zelfs nog lager omdat werk dat een werknemer voor zichzelf verricht, niet in de berekening van zijn productiviteit wordt opgenomen. Dan hebben we het echter over een boekhoudkundig effect, en niet over een reële economische impact.

Een aanzienlijk verschil tussen de kostprijs van een dienst en het bedrag dat een werknemer eraan overhoudt, zorgt er verder ook voor dat activiteiten die relatief weinig kapitaalintensief zijn en niet veel scholing vereisen, afglijden naar de parallelle economie. Niet alleen ontstaat op die manier een verlies aan statistische productiviteit – deze activiteiten worden niet meegerekend –, de reële productiviteit kan ook gaan

dalen door het risico op een geringere professionalisering van niet-officiële activiteiten (stabiliteit van werkgelegenheid, opleiding, enz.). Dit laatste effect kan echter onmogelijk empirisch worden gekwantificeerd.

Zoals we hierboven al aangaven, concentreren deze productiviteitsverliezen zich in bepaalde weinig kapitaalintensieve sectoren met laaggeschoolde werknemers. Het ligt namelijk niet voor de hand dat mensen zelf een computer in elkaar knutselen of zich ‘in het zwart’ een computer aanschaffen. De horeca is op dit vlak een voor de hand liggende sector: weinig kapitaalintensief (vooral voor restaurants en cafés) en arbeidskrachten met een gemiddelde tot lage scholingsgraad(3) .

*b) De structurele werkloosheid terugdringen*

België kampt met zware problemen op het vlak van langdurige werkloosheid. Zoals blijkt uit onderstaande tabel treft dit probleem voornamelijk laaggeschoolde werknemers en lijkt de toestand de voorbije tien jaar te zijn verergerd.

**Tabel 1: Werkgelegenheidsindicatoren in verband met opleidingsniveau**

|               |           |                       | Referentieperiode |      |             |      |      |             |
|---------------|-----------|-----------------------|-------------------|------|-------------|------|------|-------------|
|               |           |                       | 2000              |      |             | 2010 |      |             |
| Woonplaats    | Opleiding |                       | M                 | V    | TOT         | M    | V    | TOT         |
| <b>BELGIË</b> | Laag      | Werkloosheidscijfer   | 9,1               | 14,7 | <b>11,1</b> | 15,1 | 16   | <b>15,4</b> |
|               |           | Werkgelegenheidsgraad | 55,2              | 30,7 | <b>43,2</b> | 46,9 | 30,8 | <b>39,1</b> |
|               |           | Werkzaamheidsgraad    | 60,7              | 36   | <b>48,6</b> | 55,3 | 36,7 | <b>46,3</b> |
|               | Gemiddeld | Werkloosheidscijfer   | 5                 | 9    | 6,8         | 7,2  | 9,5  | 8,2         |
|               |           | Werkgelegenheidsgraad | 74,4              | 56,1 | 65,5        | 72,6 | 58,2 | 65,7        |
|               |           | Werkzaamheidsgraad    | 78,4              | 61,7 | 70,2        | 78,2 | 64,3 | 71,5        |
|               | Hoog      | Werkloosheidscijfer   | 2,7               | 4    | 3,3         | 4,3  | 4,7  | 4,5         |
|               |           | Werkgelegenheidsgraad | 88,9              | 80,1 | 84,3        | 84,6 | 79,5 | 81,9        |
|               |           | Werkzaamheidsgraad    | 91,3              | 83,5 | 87,2        | 88,4 | 83,4 | 85,7        |

Bron: FOD Economie

Zoals we al eerder zeiden, is de horeca een sector met vrij veel laaggeschoolde arbeidskrachten. Om de werkloosheid onder laaggeschoolden terug te dringen, zou het dus belangrijk kunnen zijn om deze sector te steunen. Bovendien gaat het om een sector die relatief veilig is voor de internationale concurrentie. Een beleid dat de vraag naar de producten en diensten van deze sector doet stij-

gen, komt per definitie de lokale arbeidskrachten ten goede. Naast het argument van de productiviteit kan de trend om werkjes zelf op te knappen of om een beroep te doen op de parallelle economie tot slot ook de lage werkzaamheidsgraad en de structurele werkloosheid in onze economie verergeren.

Deze twee argumenten – productiviteit en structurele werkloosheid – pleiten voor het verkleinen van de loonwage en dan voornamelijk voor laaggeschoolde arbeidskrachten. Gezien de bijzonder hoge lasten op arbeid in België en het middelhoge niveau van het btw-tarief lijkt het nuttig om de inkomstenbelasting of de sociale bijdragen te verlagen. Dergelijke maatregelen zouden echter op alle werknemers van toepassing zijn en zouden dus aanzienlijke inkomstenverliezen voor de staat met zich meebrengen. Een verlaging van het btw-tarief biedt het voordeel dat zij beperkt blijft tot één enkele sector met werknemers die kwetsbaar zijn voor langdurige werkloosheid. Toch mag niet worden uitgesloten dat maatregelen die de sociale bijdragen of de inkomstenbelasting voor de laagste inkomens verlagen, vergelijkbare resultaten zouden kunnen opleveren.

*c) Een grotere gelijkheid creëren*

Een verlaagd btw-tarief kan ook tot doel hebben om de gelijkheid binnen één economie te vergroten. Aangezien de consumptiekorf van de verschillende sociale groepen anders samengesteld is, neemt de ongelijkheid binnen de economie af wanneer de prijs daalt van de producten die in de korf van de bescheiden consumenten oververtegenwoordigd zijn. Onderstaande tabel toont het aandeel van het gezinsinkomen dat aan horeca wordt uitgegeven.

**Tabel 2: Percentage van het Belgische gezinsbudget dat aan horeca wordt uitgegeven, per inkomensniveau (2008)**

|                             | <b>Kwartiel 1</b><br>( <18 674€ ) | <b>Kwartiel 2</b><br>( 18 674€ > < 27 381€ ) | <b>Kwartiel 3</b><br>( 27 381€ > < 35 780€ ) | <b>Kwartiel 4</b><br>( 35 780€ > < 50 088€ ) |
|-----------------------------|-----------------------------------|--|--|--|
| Uitgaven in de horecasector | <b>4,63%</b>                      | <b>5,04%</b>                                 | <b>5,29%</b>                                 | <b>5,09%</b>                                 |

Bron: Enquête over het gezinsbudget, FOD Economie, 2008 & Itinera

De horeca is een sector die voornamelijk door gezinnen uit de hogere inkomensklassen wordt gebruikt. Zij besteden een groter aandeel van hun inkomen aan deze sector. Aangezien hun inkomens hoger zijn, is het budget dat de gezinnen uit het vierde kwartiel aan horeca uitgeven, bijna drie keer zo groot als dat van de gezinnen met een bescheidener inkomen(4) .

Het gelijkheidsargument kan dus bezwaarlijk worden aangewend om een daling van de btw in de horeca te verantwoorden, omdat een eventuele prijsdaling voornamelijk de gezinnen uit de betere inkomensklassen ten goede zou komen. Op basis van dit argument zou een belastingverlaging voor heel wat andere sectoren (bv. bouw, voeding, energie) een stuk verdedigbaarder zijn dan een belastingverlaging voor de horeca.

#### *d) De consumptie van bepaalde goederen of diensten stimuleren of ontmoedigen*

Dit geldt specifiek voor goederen of diensten met positieve of negatieve externaliteiten voor de samenleving in het algemeen waarmee de consument zelf geen rekening houdt. Verplaatsingen met de wagen bijvoorbeeld creëren voor de samenleving een negatieve externaliteit door de verontreiniging en de files die hiermee gepaard gaan. Deze kosten – de verontreiniging en de files – worden niet volledig door de consument betaald en dus heeft hij de neiging om zich meer met de wagen te verplaatsen dan wanneer alle externe kosten die aan zijn wagen verbonden zijn, in de prijs verrekend zouden zijn. Daarom is het belangrijk om via btw of accijnzen de belastingen op benzine of diesel te verhogen. Anderzijds is het zaak om door middel van belastingverminderingen of subsidies producten of diensten te promoten die, afgezien van hun nut voor de consument zelf (de eigenaar of huurder van het gebouw in dit geval), voor de hele samenleving voordelen inhouden (bv. een gevel renoveren in een toeristische wijk).

Het lijkt veeleer vanzelfsprekend dat de horeca een sector is die weinig positieve of negatieve externaliteiten genereert, tenzij we in overweging nemen dat de vestiging van een horecazaak een immaterieel sociaal weefsel doet ontstaan (positief) of aanzet tot overmatig alcoholverbruik (negatief). Een veralgemeende btw-verlaging voor de horeca kan echter moeilijk worden verantwoord door de enkele positieve externaliteiten die deze dienstverlening zou genereren.

Alles bij elkaar zou een gerichte btw-verlaging voor de horeca voornamelijk kunnen worden verantwoord door een verhoging van de productiviteit en een verlaging van de structurele werkloosheid, en dit door een toename van het dienstverleningsaanbod in de formele economie (in tegenstelling tot de informele economie of zwartwerk).

## Doeltreffendheid van gerichte btw-verlagingen in België

Zoals we in de inleiding al aangaven, werd het btw-tarief voor de horeca<sup>(5)</sup> verlaagd in de nasleep van de relancemaatregelen naar aanleiding van de economische crisis van 2008. Het tarief ging op 1 januari 2010 van 21% naar 12%, zij het slechts voor voeding (niet voor dranken). Zoals we in voorgaand hoofdstuk al zagen, wordt dit in theorie verantwoord door een verhoging van de productiviteit en/of een verlaging van de structurele werkloosheid. Om een onderbouwd oordeel te kunnen vellen over de doeltreffendheid van deze btw-verlaging, moet echter ook rekening worden gehouden met de doelstellingen die bij de invoering van deze maatregel officieel werden vooropgesteld.

### **Aangekondigde doelstellingen van de btw-verlaging**

De overheid besloot tot de verlaging omdat zij de werkgelegenheid in de sector wilde verhogen<sup>(6)</sup>. In officiële documenten is zeer weinig preciezere informatie terug te vinden aangaande de specifieke drijfveren achter de maatregelen en de nagestreefde doelstellingen.

In het regeerakkoord van 2009 is sprake van “waarborgen voor een efficiënte bestrijding van fraude in de sector en van inspanningen inzake werkgelegenheid(7)”, maar de modaliteiten worden niet nader toegelicht in de tekst. Er volgden nog wel verschillende verklaringen – zowel van bepaalde vertegenwoordigers van de horecasector als vanwege de rege-ring – waaruit bleek om welke waarborgen het ging:

- Creëren van 6000 banen tegen 30 juni 2011;
- Verplichte installatie van geregistreerde kassa’s om zwartwerk te voorkomen;
- Geen verplichte prijsdaling.

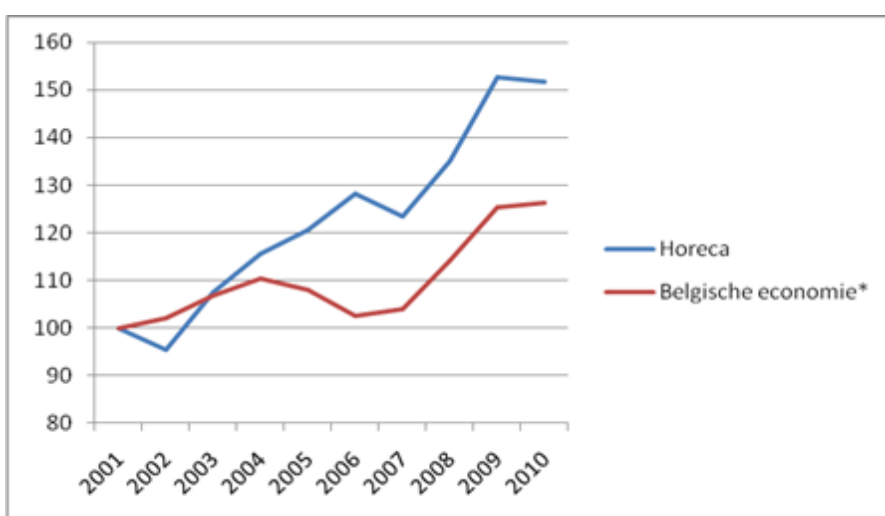
Afgezien van deze doelstellingen werd de btw-verlaging ook geschraagd door de visie dat de sector moest worden ondersteund omdat hij sterk te lijden had onder de crisis en heel wat faillissementen kende.

## Resultaten van de btw-verlaging

### a) Evolutie van het aantal faillissementen

Op het eerste gezicht lijkt het aantal faillissementen in de horeca de voorbije tien jaar betrekkelijk sterk te zijn toegenomen in vergelijking met wat in de andere sectoren het geval was. Het is echter moeilijk om op basis van onderstaande cijfers te besluiten dat een gerichte btw-verlaging het aantal faillissementen kan doen dalen. Het aantal faillissementen in de horeca bleef in 2010 weliswaar stabiel, maar het staat niet vast dat de btw-verlaging hiervoor heeft gezorgd, aangezien de stabilisering samenviel met de terugkeer naar een volgehouden economische groei.

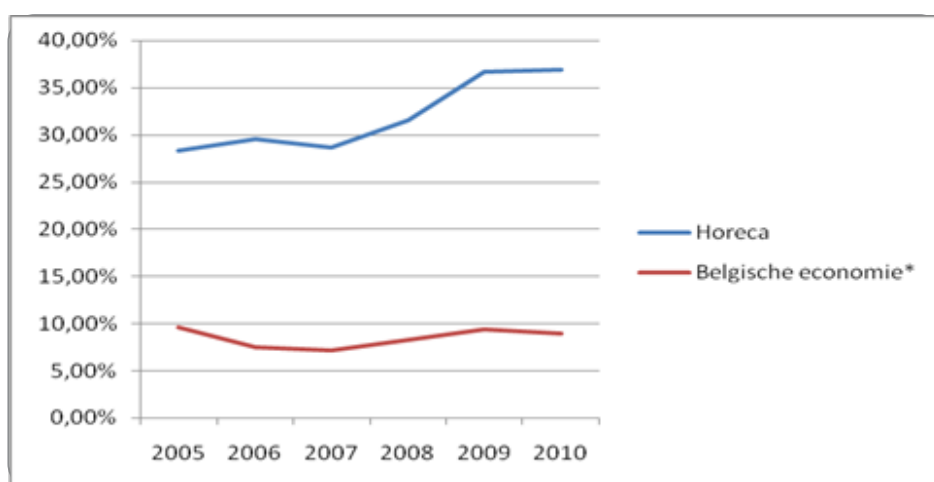
### Grafiek 3: Faillissementen per sector in België (2001 = index 100)



\*Alle faillissementen in de economie na aftrek van de faillissementen in de horeca.

De toename van het aantal faillissementen moet worden vergeleken met het aantal nieuw opgerichte ondernemingen. Indien er namelijk meer faillissementen zijn dan nieuwe ondernemingen, leidt dit tot een nettodaling van het aantal ondernemingen. Onderstaande grafiek bevestigt dat het aantal faillissementen in verhouding tot het aantal nieuwe ondernemingen in de horeca in stijgende lijn gaat, zij het dat deze stijging minder uitgesproken is.

#### Grafiek 4: Faillissementen in verhouding tot nieuwe ondernemingen per sector in België



Bron: FOD Economie, Unizo starter atlas 2011 & Itinera

\*Alle faillissementen in de economie na aftrek van de faillissementen in de horeca.

Uit deze cijfers blijkt overigens dat het aantal faillissementen in de horeca zeer groot is. Van elke tien ondernemingen die in deze sector worden opgericht, gaan er bijna vier failliet. In de overige economische sectoren bedraagt deze verhouding minder dan 1/10. Zelfs de bouw – een sector die nochtans vertrouwd is met faillissementen – haalt niet zulke hoge scores: per tien nieuw opgerichte ondernemingen eindigen er slechts twee in een faillissement.

Alles bij elkaar – en hoewel de bezorgdheid van de politieke besluitnemers bij de stijging van het aantal zaken dat de boeken neerlegt, begrijpelijk is – lijkt een btw-verlaging geen structurele oplossing voor het probleem te zijn. In de bouwsector bijvoorbeeld, waar al heel wat btw-verlagingen elkaar opvolgden, stijgt het aantal faillissementen gestaag, net als het aantal faillissementen in verhouding tot het aantal nieuwe ondernemingen. Gelet op het feit dat het aantal faillissementen vier- tot vijfmaal hoger ligt bij ondernemingen in de horecasector, kan men zich terecht afvragen of er misschien wat schort aan de informatie waarover starters in de horeca beschikken en aan de manier waarop zij op problemen anticiperen.

*b) Invloed op de prijzen*

Hoewel geen enkel engagement met betrekking tot prijsdalingen werd aangegaan – dit werd zelfs expliciet uitgesloten als doelstelling in het geval van de horeca –, valt niet uit te sluiten dat een btw-verlaging een invloed heeft op de prijzen. Aangezien België geen planeconomie heeft, speelt de concurrentie in de meeste sectoren en zou een kostendaling zich door het spel van vraag en aanbod in een prijsdaling moeten vertalen.

In verband met de horeca wees een eerste studie van Test-Aankoop uit dat de restaurantprijzen niet gedaald zijn sinds de sector een btw-verlaging toegewezen kreeg en dat de prijzen in de sector sedert 2008 sterker stijgen dan de index van de consumptieprijzen. Volgens het jaarlijks rapport van het Instituut voor de Nationale Rekeningen aangaande de prijsobservatie stegen de prijzen in de sector in 2010 zelfs met 2,4% (na een stijging van 3,6% in 2009). Het rapport bevestigt de conclusies van Test-Aankoop, maar merkt op dat de sector zich niet tot een prijsvermindering had verbonden: “De btw-verlaging van 21% naar 12% in restaurants, met het oog op het aanmoedigen van de officiële werkgelegenheid in de sector, heeft dus niet geresulteerd in dalende prijzen.”(8)

Het INR stelde echter ook een relatieve verscherping van de prijsconcurrentie vast: het aantal restaurateurs dat zijn prijzen verminderde, verdubbelde in 2010 (6,8% tegenover 3,1%). Er valt dus niet helemaal uit te sluiten dat de concurrentie in de sector op middellange termijn voor een matiging van de prijzen zal zorgen. Dit zal echter niet makkelijk vast te stellen zijn aangezien er zoveel verschillende factoren deze variabele beïnvloeden (grondstoffen, huurprijzen, personeelskosten, enz.).

*c) Invloed op de omzet (volume)*

Ondanks de afwezigheid van enige duidelijke invloed op de prijzen belet niets dat een btw-verlaging een impact heeft op de omzet. Concurrentie hoeft namelijk niet noodzakelijk prijsconcurrentie te zijn. Dat geldt overigens voor elke sector. De bijkomende inkomsten die een onderneming als gevolg van de btw-verlaging ontvangt, kunnen in een verbetering van de kwaliteit en de dienstverlening worden geïnvesteerd. Een dergelijke kwaliteitsconcurrentie kan, net zo goed als prijsconcurrentie, tot een stijging van de verkochte volumes en kwaliteiten leiden en dus tot een omzetstijging.

**Tabel 3: Omzetstijging per activiteit in de horeca (1e halfjaar 2010 tegenover 1e halfjaar 2009)**

|                          |              |
|--------------------------|--------------|
| <b>Eetgelegenheden</b>   | <b>5,51%</b> |
| <b>Drankgelegenheden</b> | <b>0,33%</b> |
| <b>Totaal</b>            | <b>4,48%</b> |

Bron: FOD Financiën

In de praktijk wijzen de eerste cijfers over de horeca op een effectieve groei van de activiteit, en meer in het bijzonder bij de eetgelegenheden in tegenstelling tot de drankgelegenheden. Deze asymmetrie zou kunnen doen vermoeden dat er een causaal verband is tussen de groei en de gerichte btw-verlaging voor eetgelegenheden.

We kunnen niet zonder meer stellen dat de btw-verlaging een duidelijke impact heeft op de activiteit of de omzet in de sector. Eenmalige – maar macroscopisch weinig relevante – effecten zijn echter niet uit te sluiten.

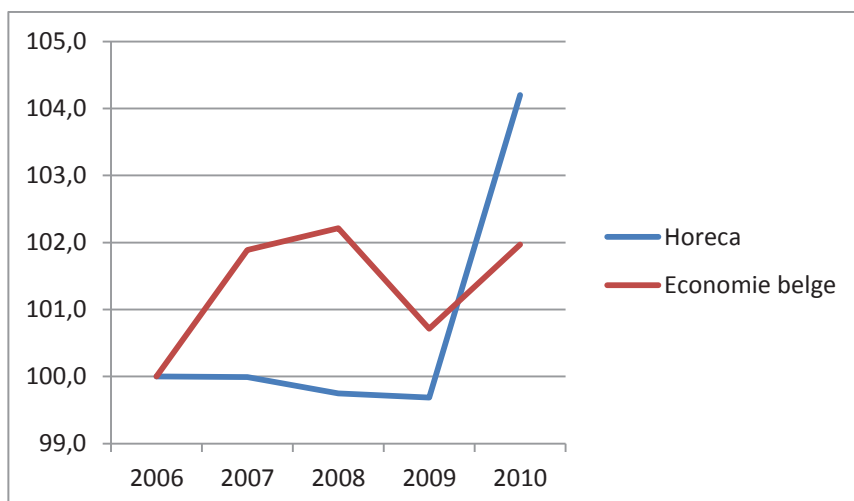
#### d) Invloed op de werkgelegenheid

Tussen 1 januari 2010 en 31 december 2010(9) steeg het aantal werknemers in de horeca van 105.991 naar 108.159, wat neerkomt op een stijging met 2.168 werknemers. Daarbij moeten nog de zelfstandigen worden gerekend die in de sector werkzaam zijn: hun aantal steeg op één jaar van 36.719 tot 39.301 (+2.582). De sector telt nu dus *4.750 bijkomende werknemers*.

Een aantal onder hen heeft echter geen voltijdse baan. Ook op dit punt bleven de doelstellingen weinig precies: was het de bedoeling om 6.000 banen te scheppen of 6.000 voltijdse banen (VTE)? Om het aantal voltijdse banen in de horeca te tellen, rekenen we hier alleen de zelfstandigen in hoofdberoep mee. Op basis van deze cijfers werden er *4.335 VTE-banen* gecreëerd waarvan 2.674 voor werknemers en 1.661 voor nieuwe zelfstandigen in hoofdberoep. Op één jaar tijd werden dus meer dan 4.000 voltijdse banen gecreëerd. Deze nieuwe banen kwamen er zowel door de aanwerving van werknemers als door de toename van het aantal voltijdse banen in vergelijking met het aantal deeltijdse banen. Dit laatste element zou kunnen wijzen op een toename van de legale werkgelegenheid. Een niet-verwaarloosbaar gedeelte van de onregelmatigheden in de sector is namelijk te verklaren door voltijdse banen die als deeltijdse banen ingeschreven zijn (40% volgens de fraudestatistieken van de Arbeidsinspectie).

Afgezien van deze cijfers op zich is het ook interessant om de groei van de werkgelegenheid over een langere periode te bekijken en te vergelijken met cijfers uit de andere economische sectoren.

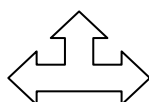
**Grafiek 5: Werkgelegenheidsindex (voltijds) in de horeca en de Belgische economie (Q4\_2006 tot Q4\_2010)**



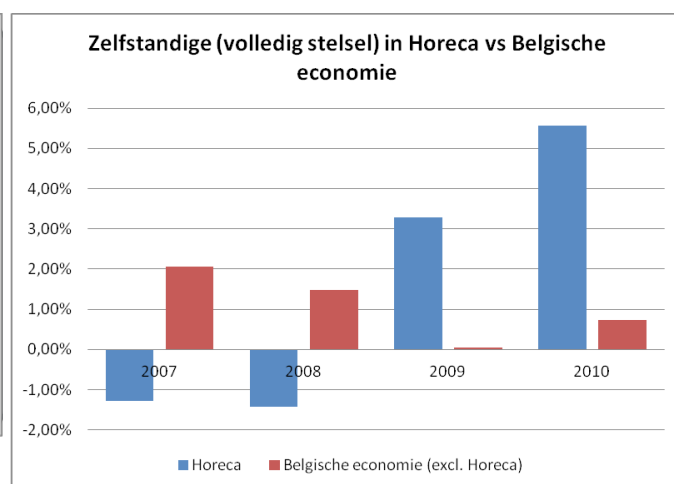
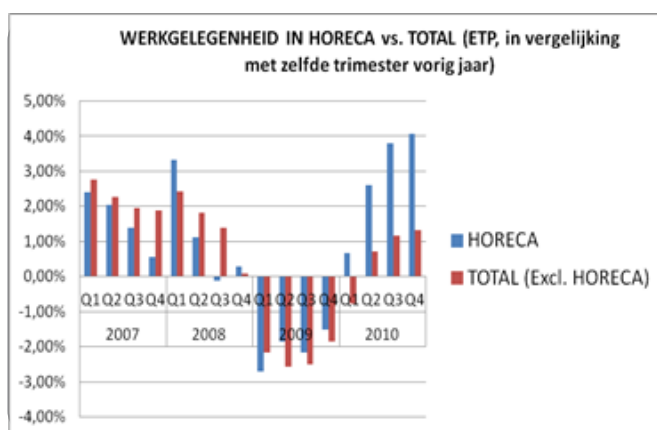
Bron: RSVZ & RSZ

Opmerking: De Belgische economie omvat alle andere sectoren (loontrekkenden en zelfstandigen) met uitzondering van de horeca

**Grafiek 6: Groei van arbeid in loondienst**



**Grafiek 6: Groei van arbeid in loondienst**



Bron: RSVZ & RSZ

Het is vrij duidelijk dat 2010 een vruchtbaar jaar was op het vlak van werkgelegenheid voor de horeca: de sector was goed voor 10% van de netto gecreëerde banen, terwijl hij slechts 3% van de totale werkgelegenheid vertegenwoordigt (voltijdse equivalenten). Deze forse stijging wijst erop dat de horeca zich op een

positieve manier van de overige Belgische sectoren onderscheidde. Een kleine bierviltjesberekening toont hoeveel meer banen de horeca creëerde in vergelijking met de andere sectoren.

In alle economische sectoren samen steeg de werkgelegenheid (in VTE) tussen eind 2009 en eind 2010 met 1,21% (d.w.z. 40.132 bijkomende VTE). Indien de werkgelegenheid in de horeca op een vergelijkbare wijze gestegen was, bedroeg het aantal bijkomende banen 1.159 voltijdse equivalenten (loontrekkenden + zelfstandigen in hoofdberoep). In 2010 bedroeg het 'surplus' aan gecreëerde banen in de horecasector dus maar liefst 3.176 VTE. Het is uiteraard onmogelijk om aan te tonen dat deze overprestatie uitsluitend aan de btw-verlaging toe te schrijven is of dat ook andere factoren meespeelden. De relatief grote correlatie tussen de horeca en de overige economische sectoren tijdens voorgaande jaren zou ons kunnen doen geloven dat dit inderdaad zo is, maar de redenering lijkt heel wat minder op te gaan voor wat de zelfstandige arbeid betreft, waarvoor de twee statistieken sterk gedecorreleerd lijken.

## Fiscale kostprijs van de btw-verlaging

### a) Btw-inkomsten

Een btw-verlaging leidt onvermijdelijk tot een daling van de belastingopbrengsten, tenzij de omzetstijging het bedrag van de btw-verlaging zou overtreffen. We stellen echter vast dat de omzetstijging in de horeca erg bescheiden bleef. Deze btw-verlaging is dan ook een kost voor het overheidsbudget.

Onderstaande tabel toont de omzet en de btw-opbrengsten van eet- en drankgelegenheden in België tijdens het 1e halfjaar van 2010(10) , uitgesplitst volgens btw-tarief.

**Tabel 4: Btw-opbrengsten tussen het 1e halfjaar van 2009 en 2010 (Horeca)**

| (in miljoen euro) | 2009  |                 | 2010  |                 | Vershil         |
|-------------------|-------|-----------------|-------|-----------------|-----------------|
|                   | Omzet | Btw-opbrengsten | Omzet | Btw-opbrengsten | Btw-opbrengsten |
| <b>6%</b>         | 1 324 | 79,4            | 1 348 | 80,9            | +1,5            |
| <b>12%</b>        | 0,37  | 0,04            | 1 270 | 152,4           | +152            |
| <b>21%</b>        | 2 608 | 547,8           | 1 490 | 312,9           | -234,9          |
| <b>Total</b>      | 3 932 | 627,2           | 4 108 | 546,2           | -81,4           |

Bron: Vraag aan de minister van Financiën, 2e zitting van de 53e zittingsperiode, Kamer van Volksvertegenwoordigers van België, 2011 en berekeningen van het Itinera Institute

Als we ervan uitgaan dat de activiteiten die aan 6% worden belast, geen invloed ondervonden van de btw-verlaging, blijkt dat de maatregel voor het eerste halfjaar van 2010 minstens 82,9 miljoen euro kostte. Dit is een lage raming omdat zij uitgaat van een constant activiteitsniveau tussen 2009 en 2010. We weten echter dat er in 2010 een stijging van het verbruik werd vastgesteld in België. Dit betekent dat de horeca

ook zonder btw-verlaging een activiteitsgroei zou hebben gekend. Voor de hoogste raming wordt het verlies aan btw-opbrengsten berekend uitgaande van het idee dat de tariefverlaging de evolutie van de omzet geenszins heeft beïnvloed en dat de maatregel dus geen enkel terugverdieneffect heeft gehad. In dit laatste geval zou de btw-verlaging 114,2 miljoen euro hebben gekost. We mogen dus stellen dat de btw-verlaging de belastingbetaler het eerste halfjaar van 2010 tussen 82,9 en 114,2 miljoen euro heeft gekost.

Als we op basis van deze cijfers een raming voor het hele jaar willen maken, moeten we rekening houden met het feit dat de omzet tijdens het tweede halfjaar systematisch hoger is omdat de zomervakantie (juli en augustus) en de eindejaarfeesten (december) hierin vallen, twee bijzonder intense periodes voor de horeca. In het tweede halfjaar ligt het activiteitsniveau meestal 8% à 12% hoger(11) dan in het eerste halfjaar. Op basis van een extrapolatie van de cijfers ligt de kostprijs van de maatregel tussen de volgende twee bedragen:

**Tabel 5: Raming van de kostprijs van de btw-verlaging (in miljoen euro)**

|         |            |       |
|---------|------------|-------|
| Minimum | 82,9*2,08  | 172,4 |
| Maximum | 114,2*2,12 | 242,1 |

**De kostprijs van de maatregel ligt dus tussen 172,4 en 242,1 miljoen euro.** Ter vergelijking: de minister van Financiën raamde de kostprijs van de maatregel op 230 miljoen euro, wat overeenkomt met onze schattingen.

*b) Kosten van nieuwe banen*

Als we deze kostprijs vergelijken met het aantal gecreëerde banen, blijkt al vlug dat de maatregel bijzonder duur is. Als we zien dat de btw-verlaging naar schatting (zie hoger) 3.176 banen opleverde (de rest is toe te schrijven aan de groei van de economie), zou de maatregel **€ 55.000 à € 75.000 per gecreëerde voltijdse arbeidsplaats** hebben gekost. Zelfs op basis van de gunstigste ramingen – uitgaande van de veronderstelling dat er zonder btw-verlaging geen banen zouden gecreëerd zijn en geen omzetstijging zou gerealiseerd zijn –, zou deze fiscale maatregel toch nog € 40.000 per voltijdse equivalent hebben gekost (op basis van een totale banencreatie van 4.335 VTE).

Daarbij moet nog worden opgemerkt dat de bijkomende belastingopbrengsten die uit het scheppen van bijkomende werkgelegenheid voortvloeien, eveneens beperkt bleven als gevolg van het win-win aanwervingsplan dat een aanzienlijke vermindering van de werkgeversbijdragen inhield. Dit plan kan overigens aan de basis hebben gelegen van heel wat nieuwe arbeidsplaatsen in de horeca, waardoor de impact van de btw-verlaging op het creëren van nieuwe banen overschat kan zijn.

Tot slot maken we nog de vergelijking met de dienstencheques, een andere maatregel die de arbeidskansen van laaggeschoolden moet verbeteren. De kostprijs hiervan werd op 2,36 miljard euro geraamd, zonder rekening te houden met het terugverdieneffect (dus zonder de sociale zekerheidsbijdragen en de inkomsten-

belastingen van de werknemers die in het systeem opgenomen zijn), voor ongeveer 57.000 gecreëerde VTE(12) . Dit betekent dat elke baan die door middel van dienstencheques werd gecreëerd, € 40.000 aan de overheid kostte – vóór terugverdieneffect – wat ongeveer evenveel is als de laagste raming voor de btw-verlaging.

Alles bij elkaar kan niet worden ontkend dat een dergelijke maatregel zeer veel geld kost en, tenzij de werkgelegenheid in de horeca de komende jaren substantieel stijgt, waarschijnlijk te duur is per gecreëerde voltijdse baan.

### Eerst de wortel, nu de stok?

Men kan zich afvragen of het niet naïef was van de regering om te denken dat een verlichting van de fiscale lasten zou volstaan om de restaurateurs ertoe aan te zetten om meer werkrachten in dienst te nemen of om meer in het bijzonder minder gebruik te maken van niet-ingeschreven werknemers. Als zij echter geen bijkomende hinder ondervinden bij de voortzetting van hun vroegere niet-aangegeven activiteiten, mag worden aangenomen dat velen onder hen de btw-verlaging gewoon als een fiscaal cadeau beschouwen. Meer niet.

#### a) Controles in de horeca

De horeca is ontegensprekelijk één van de meest gecontroleerde sectoren. De sector is goed voor bijna een kwart van de onderzoeken die de arbeidsinspectie voert. Zoals uit onderstaande tabel blijkt, is het probleem dat de sector ondanks de vele aandacht die de inspectie eraan besteedt, voor een deel ongevoelig blijft voor de naleving van de arbeidswetgeving.

**Tabel 6: Uitgevoerde inspecties (sociale inspectie en op het werk) in de horeca**

| Jaar | Aantal inspecties | Pro justitia (overtreding) | % overtredingen |
|------|-------------------|----------------------------|-----------------|
| 2008 | 3978              | 1722                       | 43,29           |
| 2009 | 4291              | 1782                       | 41,54           |
| 2010 | 4574              | 2106                       | 46,04           |

Bron: Statistieken van de Directie-generaal Sociale Inspectie

Volgens de statistieken **blijkt één zaak op twee bij een controle niet in regel te zijn**. Dit cijfer lijkt niet te dalen – wel integendeel – en kan ook niet worden verklaard door een toename van het aantal controles dat van jaar tot jaar gestaag stijgt.

De cijfers lijken ook te bevestigen dat de btw-verlaging niet gepaard ging met een strategie van de overheid om orde op zaken te stellen in de sector. In 2010 werden de controles niet echt opgedreven.

Er zijn echter weinig of geen statistische gegevens beschikbaar over de financiële schade die een horeca-

zaak lijdt wanneer zij op eender welke inbreuken wordt betrapt. De arbeidsinspectie beschikt ook niet over duidelijke statistieken aangaande recidiveren en recidivisten, waardoor zij het ontradende effect van de controles beter zou kunnen inschatten.

We kunnen dus besluiten dat de wortel die de horecazaken werd voorgehouden in de vorm van een btw-verlaging en die hen ertoe moest aanzetten om zich in regel te stellen, niet het beoogde resultaat lijkt te hebben gehad. Het stijgende aantal handelszaken in overtreding wijst veeleer op het tegendeel. Daar staat tegenover dat de fraude, gezien de omvang van het probleem, natuurlijk slechts echt kan worden aangepakt door de controles doeltreffender te maken en/of de financiële gevolgen die aan een inbreuk verbonden zijn, te verzwaren. Er is ook nood aan een duidelijke strategie en een doeltreffende communicatie ten aanzien van recidivisten. Om de strijd tegen de fiscale en sociale fraude te concentreren en te organiseren zou de overheid kunnen gebruikmaken van een agentschappensysteem, zoals Itinera voorstelde in zijn rapport "Naar een moderne, efficiënte openbare dienst" (Itinera Institute, april 2011). Er werden in die richting al inspanningen geleverd: zo werd een samenwerking tussen de verschillende diensten opgezet (organisatie SIOT), zodat de gegevens van de verschillende inspectiediensten nu aan elkaar kunnen worden getoetst, en wordt er werk gemaakt van gemeenschappelijke controles.

## Conclusies en aanbevelingen

In dit stadium is het, gelet op de hierboven toegelichte ontwikkelingen, moeilijk om positieve conclusies te verbinden aan een dergelijke maatregel. De doelstelling van een verlaagd btw-tarief voor de horeca is in theorie slechts te rechtvaardigen om redenen van werkgelegenheid. Er zijn geen andere argumenten die de maatregel verantwoorden: hij bevordert de gelijkheid niet en het betreft geen product met inherente positieve externaliteiten. Ondanks het feit dat er beduidend meer banen werden gecreëerd dan in de overige economische sectoren, valt echter te betwijfelen of de maatregel een positieve invloed op de werkgelegenheid heeft. Allereerst vertoont de werkgelegenheid in de horeca de neiging om nog sterker gecorreleerd te zijn aan de economische conjunctuur, wat deels het grotere herstel in de loop van 2010 zou verklaren. Ten tweede ging de maatregel tegelijk in met het win-win aanwervingsplan dat laaggeschoolden aan een baan moet helpen en dat zeker ook heeft meegespeeld bij het creëren van bijkomende arbeidsplaatsen in de horeca. Tot slot hangt aan de btw-verlaging, zelfs indien deze heeft bijgedragen tot het creëren van banen in de sector, een prijskaartje vast dat niet in verhouding staat tot de gecreëerde werkgelegenheid: de maatregel kostte meer dan het voltijdse loon van het best betaalde kwartiel van de bevolking.

Op basis van deze bevindingen lijkt de overheid naar onze mening twee alternatieven te hebben:

1. Terugkeren naar het gewone btw-tarief van 21% in de horeca, wat de schatkist 172 à 242 miljoen euro (zie hoger) zou opleveren, afhankelijk van de impact die het optrekken van de belasting op de activiteit zou hebben.
2. Het tarief van 12% behouden in ruil voor een schoonmaak in de sector door middel van een strategie van versterkte controles en een duidelijke communicatie ten aanzien van kandidaat-fraudeurs. Deze strategie zou (onder meer) de volgende elementen kunnen bevatten:

- Het aantal uitgevoerde controles in de horeca aanzienlijk verhogen en dit gedurende verscheidene jaren, zodat het naleven van de sociale wetgeving op duurzame wijze in de sector ingeburgerd raakt. Dit zal ook de oneerlijke concurrentie voorkomen tussen de 'pechvogels' die een controleur over de vloer kregen en de anderen.
- Het bedrag van de boetes bij overtredingen koppelen aan de winst die met de fraude werd gemaakt. Dit is mogelijk met een boetesysteem zoals op het vlak van concurrentiebeleid wordt gehanteerd. Het is uiteraard erg complex om een dergelijke maatregel toe te passen omdat het extreem moeilijk is om de winst te berekenen die de fraude heeft opgeleverd (men dient te weten hoeveel maanden of jaren zij heeft geduurd). Daarbij moet worden opgemerkt dat, naarmate er meer controles zijn (kans om gepakt te worden), er steeds minder vaak grote boetes zullen moeten worden opgelegd (kosten van gepakt te worden) om een efficiënt antifraudebeleid te voeren.
- Een gedifferentieerd beleid voeren voor recidivisten en hierover op een duidelijke en transparante manier communiceren met de hele sector. Werken met geleidelijk oplopende boetes in geval van recidive: de boete mag de leefbaarheid van een handelszaak niet vanaf de eerste recidive in gevaar brengen, maar moet duidelijk ontradend werken ten aanzien van elke commerciële strategie die op een permanent gebruik van zwartwerk gebaseerd is.
- De strijd tegen de fiscale en sociale fraude efficiënter organiseren, met name door de verschillende inspectiediensten samen te brengen binnen één enkel overheidsagentschap voor fraudebestrijding (Tax Enforcement Agency). De werking van dit agentschap wordt geëvalueerd door het Parlement op basis van de resultaten die het behaalt. Het zou moeten kunnen gebruikmaken van de nieuwste competenties en modernste informatietechnologieën om de controles doeltreffender te maken, met inachtneming van de regels inzake de bescherming van de privacy.

Het feit dat orde op zaken wordt gesteld in de sector betekent niet dat een ander fenomeen onder de mat mag worden geveegd dat mee aan de basis ligt van de ontwikkeling van de parallelle economie: de te hoge arbeidskost in België. Zoals we in het eerste gedeelte al opmerkten, is de belasting op arbeid in België veel te hoog, zoals iedereen weet. Een doeltreffende strijd tegen de illegale economie kan en mag niet voorbijgaan aan deze problematiek.

**Laurent Hanseeuw** – Fellow Itinera Institute  
**Jean Hindriks** – Senior Fellow Itinera Institute

## Bibliografie

### *Academische studies*

- Pacolet & Strengs (2011), De kost van fiscale en parafiscale uitgaven en ontwijking in België, HIVA
- Sorensen (2007), The theory of optimal taxation: what is the policy relevance?, EPRU working paper
- Taxation Paper No 13 (2008), Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union. Final report written by Copenhagen Economics

### *Officiële rapporten*

- Instituut voor de Nationale Rekeningen (2010), Analyse van de prijzen: Jaarverslag 2010
- Directie-generaal Sociale Inspectie (2009 & 2010), Jaarverslag
- FOD Economie (2008), Enquête over het gezinsbudget

### *Officieel document*

- Vraag aan de minister van Financiën (2011), 2e zitting van de 53e zittingsperiode, Kamer van Volksvertegenwoordigers van België
- Federaal regeerakkoord van 13 oktober 2009

### *Statistische databanken*

- RSZ
- RSVZ
- Unizo Starter Atlas 2011
- Arbeidsinspectie
- Nationale Bank van België
- FOD Economie
- FOD Financiën
- IBFD

### Footnotes

- (1) Voor een overzicht van de argumenten pro en contra de toepassing van verschillende btw-tarieven: Sorensen, The theory of optimal taxation: what is the policy relevance?, EPRU working paper, Kopenhagen, 2007
- (2) Voor meer informatie over de berekening van de loonwig, zie de website van de IBFD: [www.ibfd.org](http://www.ibfd.org)
- (3) Volgens internationale cijfers (Luxemburg Income Studies, 2007) zou de horeca ongeveer 31% laaggeschoolde werknemers tellen, tegenover een gemiddelde van 26% voor de totale economie.
- (4) Het gaat hier uitsluitend om de uitgaven in België. De horeca-uitgaven in het buitenland worden niet meegerekend.
- (5) Er zijn uiteraard nog meer producten waarvoor een btw-verlaging geldt, maar dit heeft geen belang voor deze analyse omdat de onderliggende motiveringen sterk verschillen van deze die we hier uiteenzetten (het gaat voornamelijk om het terugdringen van ongelijkheid – basisproducten, huisvesting – en het promoten of ontmoedigen van de consumptie van bepaalde goederen – pers & cultuur tegenover benzine, sigaretten)
- (6) Zie het regeerakkoord van 13 oktober 2009
- (7) Ibidem 6
- (8) Instituut voor de Nationale Rekeningen, Analyse van de prijzen: Jaarverslag 2010 – pagina 21
- (9) De cijfers van de eerste twee kwartalen van 2011 worden nog geconsolideerd, zowel bij de RSZ als bij het RSVZ.
- (10) We verontschuldigen ons voor het feit dat we geen recentere gegevens kunnen aanbieden. Ondanks onze inspanningen bleek het onmogelijk om actuelere cijfers te verkrijgen.
- (11) Raming op basis van de statistieken van de omzetcijfers per sector, gepubliceerd door de Nationale Bank van België
- (12) Cijfers afkomstig van Pacolet & Strengs (2011), De kost van fiscale en parafiscale uitgaven en ontwijking in België, HIVA en de statistische gegevensbank van de RSZ

Voor duurzame economische groei  
en sociale bescherming