

# Het geregistreerd kassasysteem en de compensatiemaatregelen: het ultieme middel in de strijd tegen sociale en fiscale fraude in de horecasector?

Jana Cornillie, Rechten, UGent

Met de invoering van het geregistreerd kassasysteem stond de horecasector voor één van de grootste uitdagingen in zijn bestaan. Ondanks het aanslepend parcours dat deze invoering heeft afgelegd, het ongenoegen bij heel wat horecafederaties en restaurateurs, de vrees voor faillissementen en nopende herstructurerings, is het gebruik van een geregistreerd kassasysteem in horecazaken die onder het toepassingsgebied vallen, vandaag de dag niet alleen een verplichting, maar vooral een evidentie. Met het geregistreerd kassasysteem (ofwel GKS) is er in de horecasector, die historisch gekenmerkt wordt door een hoge graad van zowel fiscale als sociale fraude, een 'verwittingstraject' vooropgesteld.<sup>1</sup>

Om aan de vrees van faillissementen, stopzettingen en herstructurerings, en bijgevolg het verlies van arbeidsplaatsen, tegemoet te komen, voerde de regering begeleidende compensatiemaatregelen in. Deze maatregelen hebben tot doel de leefbaarheid van de sector te garanderen door te voorzien in een fiscale en een sociale lastenverlaging, alsook door het

frauderen *an sich* minder aantrekkelijk te maken.<sup>2</sup>

Bij het uitwerken van de specifieke maatregelen was het van groot belang dat er rekening werd gehouden met de eigenheid van deze atypische sector. Een hoge arbeidsintensiteit, onregelmatige werkuren, de hoge loonkosten, schommelingen in personeelsbehoefte als gevolg van de grillige vraag van de consument, een grote prijselasticiteit en de tewerkstelling van veel laaggeschoolden, kansarmen en jongeren vormen karakteristieke eigen aan de horecasector.<sup>3</sup>

Dat de compensatiemaatregelen bijdragen tot het waarborgen van de levensvatbaarheid van de horeca is van groot belang, aangezien de aantrekkingskracht van steden, naast het culturele aspect, vaak afhankelijk is van de aanwezigheid van diverse horecazaken.<sup>4</sup> Een stad die of een dorp dat zijn laatste café, tearoom of restaurant verliest, verliest meteen ook een cruciaal element van zijn 'gemeenschapsleven en sociale cohesie'.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> E. SLEURS, B. TOMMELEIN, K. PEETERS, W. BORSUS, "Gezamenlijk persbericht van Sleurs, Tommelein, Peeters en Borsus Horecaplan 2015", 6 februari 2015, 1; BELEIDSCEL FINANCIËN EN FISCALE FRAUDEBESTRIJDING, *Plan ter bestrijding van de fiscale fraude*, 3 december 2015, 11.

<sup>2</sup> K. VAN TILBORG, "Invoering 'flexi-jobs' in de horeca vanaf 1 oktober 2015", *Balans* 2015, afl. 739, 5.

<sup>3</sup> MvT, *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 54-1297/001, 4-5.

<sup>4</sup> MvT, *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 54-1297/001, 6.

<sup>5</sup> MvT, *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 54-1297/001, 6.

De rode draad doorheen dit werkstuk bestaat uit het beantwoorden van vier deelvragen en één onderzoeksvraag. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt: *Het geregistreerd kassasysteem en de compensatiemaatregelen: het ultieme middel in de strijd tegen sociale en fiscale fraude in de horecasector?*

In de aanleiding tot het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag werden de volgende vier deelvragen uitvoerig behandeld:

- (i) *Wat is een GKS en wat is de oorsprong van deze maatregel?*
- (ii) *Wie valt er onder het toepassingsgebied van de GKS-wetgeving?*
- (iii) *Welke compensatiemaatregelen bestaan er en worden deze maatregelen als compenserend ervaren?*
- (iv) *Heeft de invoering van het GKS daadwerkelijk tot de sluiting van heel wat zaken geleid, dan wel horecazaken ertoe verplicht zich te reorganiseren?*

Dit werkstuk is opgebouwd rondom de bevindingen en resultaten van een anonieme enquête met als doelgroep uitbaters van horecazaken gevestigd langs de Belgische kust. De enquête werd door 127 respondenten ingevuld. Naast cijfergegevens (o.a. van de FOD Financiën, RSZ, etc.) werd ook informatie verwerkt verkregen via het afnemen van interviews van belangrijke spelers in het veld (zowel op het vlak van de belangenverdediging als op sociaal, fiscaal en technisch vlak).

Naast een bespreking van de sociale en fiscale fraude in België wordt tevens een blik geworpen op de door de overheid getroffen maatregelen in het kader van de fraudebestrijding, o.a. in de horecasector, vooraleer er sprake was van de invoering van een GKS. Verder werd gepoogd een zo

ruim mogelijke chronologische opsomming van de verschillende wetten, koninklijke besluiten, circulaire, beslissingen en aanschrijvingen aangaande het GKS te bespreken.

### **EEN GREEP UIT DE RESULTATEN VAN DE ENQUÊTE (2016)**

- De meeste respondenten betaalden tussen de 1.500 euro en 2.500 euro voor hun GKS. 18 respondenten gaven aan maar liefst €4.500 of meer te hebben neergeteld voor de aanschaffing van een GKS.
- Het systeem van de flexi-jobs kwam als meest populaire maatregel naar voor.
- ‘Te weinig flexibel en te beperkt’ is een algemene opmerking die bij alle compensatiemaatregelen naar voren werd geschoven.
- Bij de vraag naar wat een ideale compensatiemaatregel zou zijn, ijverden heel wat respondenten voor een verdere BTW-verlaging, een sterkere loonlastenverlaging en de creatie van maatregelen die de eerlijk concurrentie waarborgen.
- Op vlak van reorganisatie hebben de respondenten voornamelijk het aantal sluitingsdagen gereduceerd of de openingstijden gewijzigd (later openen/vroeger sluiten, terug naar de service coupé, het strikter toepassen van de bestaande openingsuren, etc.)
- Het aantal voltijds tewerkgestelde personeelsleden daalde sinds het gebruik van een GKS met een gemiddelde van twee werknemers.
- De respondent kreeg ook de mogelijkheid om eventuele zwakke punten van het GKS aan te stippen:
  - Het niet intikken van bestellingen
  - De aanwezigheidsregistratie is niet verplicht

- Het is een nutteloos systeem aangezien reeds 80% van de betalingen vóór de invoering van het GKS elektronisch was.
- De lage pakkans, lage boetes
- De oneerlijke concurrentie waar het toe leidt
- Pro forma ticket
- Correcties vergen veel administratie

## **BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN**

Het hoeft geen betoog dat de invoering van het geregistreerd kassasysteem een realisatie van lange adem is. De beslissing tot het verlagen van het BTW-tarief voor restaurant- en cateringdiensten tijdens de begrotingsbespreking in 2009, vormde de bakermat voor de invoering van het geregistreerd kassasysteem. Tegenover de BTW-verlaging van 21% naar 12% voor laatstgenoemde diensten werd namelijk een engagement inzake de juiste rapportering van de verrichte handelingen gevraagd en dit door middel van het gebruik maken van een geregistreerd kassasysteem. Het startschot van de gefaseerde invoering van het geregistreerd kassasysteem werd pas gegeven op 1 januari 2015.<sup>6</sup>

Elke exploitant van een inrichting waar maaltijden worden verbruikt, en elke traiteur die cateringdiensten verricht, is verplicht aan de belastingplichtige of niet-belastingplichtige klant een BTW-kasticket uit te reiken via een GKS wanneer zijn jaarmzet (excl. BTW) voor de restaurant- en cateringdiensten, met uitsluiting van de

diensten die bestaan uit het verschaffen van dranken, meer bedraagt dan 25.000 euro.<sup>7</sup> De vorige grens was ingesteld op 10%, maar werd door de Raad van State vernietigd.<sup>8</sup> Momenteel buigt de Raad van State zich opnieuw over een aantal beroepen tot nietigverklaring van de grens van 25.000 euro. Of de huidige grens de toets aan het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel ditmaal zal doorstaan, blijft een pertinente vraag.

In eerste instantie vormde het geregistreerd kassasysteem een fiscaal controle-instrument. Gezien fiscale en sociale fraude vaak onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden, werd het geregistreerd kassasysteem later ook ingezet in de strijd tegen sociale fraude. De sociale en fiscale inspectiediensten, en verscheidene andere stakeholders, hebben reeds een belangrijke rol gespeeld in deze strijd, die steeds efficiënter wordt gevoerd via het inzetten op nauwere samenwerkingsverbanden en het opstellen van risicoprofielen, aan de hand van verschillende databanken.

Verschillende onderzoeken en universitaire studies wezen uit dat, indien het GKS daadwerkelijk ingevoerd zou worden, dit verwittringstraject voor heel wat horecaondernemingen de doodsteek zou betekenen. Om de gevreesde faillissementen en stopzettingen te vermijden, ijverden horecafederaties voor de invoering van ondersteunende maatregelen. In het regeerakkoord van 9 oktober 2014 (regering-Michel) werden drie compensatiemaatregelen opgenomen.

<sup>6</sup> G. DECOENE, I. MASSIN & S. Taelman, "Geregistreerd kassasysteem: ruim toepassingsgebied", *Fiscoloog* 2014, nr. 1374, 5; I. MASSIN, "Geregistreerd kassasysteem: ook verplicht voor 'kleine' uitbaters", *Fiscoloog* 2015, nr. 1414, 4.

<sup>7</sup> Sinds 1 juli 2016.

<sup>8</sup> RvS (14<sup>e</sup> k.), 14 oktober 2015, nr. 232.545, VZW Horeca Limburg/Belgische Staat; RvS (14<sup>e</sup> k.), 14 oktober 2015, nr. 232.548, NV Borrelhuis/Belgische Staat; RvS (14<sup>e</sup> k.), 14 oktober 2015, nr. 232.549, VZW Horeca Vlaanderen/Belgische Staat.

Het gaat om de invoering van de flexi-jobs, een vermeerdering van het aantal overuren vrij van sociale bijdragen en een uitbreiding van het systeem van gelegenhedswerk. Daarnaast werd ook een doelgroepenvermindering voor de eerste vijf vaste, voltijdse tewerkstellingen in de horecasector ingevoerd. Alhoewel deze compensatiemaatregelen een mooie toegeving vormen, bevatten zij hier en daar nog een aantal 'kinderziektes' die het gebruik ervan beperken. De drie vakbondsorganisaties stapten naar het Grondwettelijk Hof om de flexi-jobs en de uitbreiding van 'goedkope' overuren te laten vernietigen, doch zonder succes.<sup>9</sup> Flexi-jobs beschouwen zij namelijk als 'tweederangsjobs' waarbij een flexi-jobwerknemer niet dezelfde socialezekerheidsbescherming geniet als een werknemer met een gewone arbeidsovereenkomst. Nochtans betreft het enige waartoe een flexi-job geen aanleiding geeft, het dubbel vakantiegeld.

De invoering van het geregistreerd kassasysteem heeft een impact op de bedrijfsvoering van horeca-ondernemingen. Enerzijds leidde het gebruik van dit systeem tot een toename van het aantal sluitingsdagen, de inperking van openingsuren, een reductie van het aantal voltijds tewerkgestelde werknemers en een opslag van de prijzen. Anderzijds heeft de invoering van dit systeem geleid tot een sanering en professionalisering van de horecasector. Voor de toename van het aantal faillissementen in de horecasector wordt vaak met de vinger gewezen naar de invoering van het geregistreerd kassasysteem. Nochtans gaat dit voor de faillissementen in 2016 slechts op voor een

kleine 10% van het aantal faillissementen in Vlaanderen. Dergelijke uitspraken moeten bijgevolg met een korreltje zout worden genomen, maar deze vaststelling sluit natuurlijk niet uit dat er nog een golf van faillissementen zou kunnen aankomen.

Het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag vergt een gedifferentieerd antwoord. Of de invoering van het geregistreerd kassasysteem definitief komaf maakt met de sociale en fiscale fraudepraktijken in de horecasector, zal de tijd verder moeten uitwijzen. Desondanks kunnen er reeds enkele besluiten worden getrokken. Aangezien het geregistreerd kassasysteem elke handeling (pro forma ticket, trainingsticket, correcties, etc.) registreert, neemt de omvang van de zwarte omzet sterk af. Deze afname van zwarte inkomsten leidt ertoe dat zwartwerk moeilijker te financieren is. Op zich zou dit geen probleem mogen vormen voor de horecasector aangezien er voldoende compensatiemaatregelen worden geboden, waardoor er, zowel voor de werkgever als de werknemer, nog weinig motieven zijn om te kiezen voor het zwarte circuit. Wil een horecawerkgever toch een daling van de zwarte inkomsten vermijden, zou hij ervoor kunnen opteren om niet alle bestellingen in het geregistreerd kassasysteem in te geven. De keerzijde hieraan is dat de klant in dat geval zonder BTW-kasticket naar huis gaat. Ondanks dat er wellicht altijd vaste klanten zullen bestaan die geen 'officieel' kasticket hoeven, zou de finaliteit van het GKS-project wellicht nog sterker benaderd kunnen worden wanneer wordt ingezet op systemen waardoor de klant spontaan om het BTW-kasticket zou vragen.

---

<sup>9</sup> GwH 28 september 2017, nr. 107/2017.

Uit de overheidsinkomsten blijkt dat het omzetcijfer, gebaseerd op de doelgroep van horeca-uitbaters die verplicht is een geregistreerd kassasysteem te implementeren (€25.000-drempel), over een periode van zes jaar (2010-2016), significant is gestegen met maar liefst  $\pm 55\%$ .<sup>10</sup> Deze omzetcijfers tonen aan dat de invoering van het geregistreerd kassasysteem duidelijk een verwittingsproces in de horecasector op gang heeft gebracht. Wanneer alle horeca-uitbaters het geregistreerd kassasysteem gaan beschouwen als een analysetool die hen in staat stelt de onderneming verder te professionaliseren, zal een sterker *level playing field* worden gecreëerd. Verder inzetten op deze mentaliteitswijziging zou de eerlijke concurrentie een boost geven, zou het geweten van sommige horeca-uitbaters tot rust brengen, maar vooral de horecasector nog meer economisch gezond maken.

© Jana Cornillie

---

<sup>10</sup> Deze cijfergegevens, die dateren van maart 2017, werden meegedeeld tijdens het interview met dhr. Frank PHILIPSEN (administrateur-generaal BBI) & dhr. Jan DE LODDERE (teamchef GKS bij FOD Financiën), 11 april 2017.