



ITINERA INSTITUTE ANALYSE

THINK TANK INDÉPENDANT | DES IDÉES, DES ACTIONS

Pistes de réflexion pour la politique fiscale 2011 – 2015

2011/8
16 | 04 | 2011



Pistes de réflexion pour la politique fiscale 2011 – 2015

Le présent article a pour but d'esquisser un cadre de réflexion concernant la politique fiscale en Belgique pour les quatre prochaines années.

Cinq domaines de travail nécessaires à court terme sont abordés. Il s'agit des domaines suivants :

- La simplification fiscale en tant que principe nécessaire et permanent ;
- Les efforts d'actualisation en ce qui concerne les divers aspects de l'enquête fiscale et de la procédure fiscale ;
- La recherche de nouveaux équilibres en matière d'imposition, compte tenu de la capacité contributive changeante et des taxes actuellement élevées sur les revenus du travail ;
- L'examen des horizons en ce qui concerne les dépenses fiscales et les taxes axées sur la santé, l'environnement et la consommation énergétique ;
- Une attention pour la régionalisation de compétences fiscales supplémentaires.

La première partie offre un aperçu des domaines sur lesquels devrait se concentrer l'attention pour la politique fiscale.

La deuxième partie examine de plus près, précise et situe quelques éléments compris dans l'aperçu ainsi que quelques points de discussion actuels sur le plan de la politique fiscale.

Le développement de ces pistes de réflexion et orientations politiques est basé sur un regard pragmatique/réaliste sur les évolutions possibles, de sorte que des actions poussées telles que ladite approche « Reaganomics » du siècle passé ou ladite approche « taxe de nivellement », accompagnées d'une nette baisse du taux et de l'élargissement sans concession y afférent de la base imposable, ne sont pas développées. Il a également été tenu compte à cet égard d'exclure le plus possible dans l'aperçu les risques et aventures budgétaires.

1. CINQ DOMAINES DE TRAVAIL

1.1. La simplification en tant que principe toujours plus essentiel

L'usage subversif des déductions et crédits fiscaux, exonérations et impositions ou taxes spéciales a conduit à une profusion confuse de règles et de systèmes souvent liés à une interaction complexe. Une simplification s'impose dès lors. Une simplification peut, dans la marge, avoir un certain impact budgétaire, qui ne doit toutefois pas être l'objectif premier. Les règles qui modulent le revenu imposable en fonction de la capacité contributive réelle d'un contribuable, doivent être maintenues.

Le besoin et les possibilités d'une simplification se situent principalement au niveau de l'impôt des personnes physiques, qui a fait l'objet ces dernières années d'une réglementation sans bornes, généralement sur la base de considérations très différentes et en soi souvent défendables.¹

Une cohérence raisonnable a été conservée dans l'impôt des sociétés, et un nombre considérable d'éléments sont dans tous les cas d'inspiration européenne. La TVA est en grande partie une taxe à orientation européenne. En ce qui concerne les droits de succession, la complexité croissante correspond probablement à de vastes objectifs et est par ailleurs liée à une certaine baisse des taxes (cf. régime de transmission d'une entreprise familiale).

Dans le cadre de cette simplification, la priorité doit aller à :

- une nouvelle étape dans la simplification de la fiscalité immobilière grâce à l'uniformisation du régime pour habitation propre et propriété immobilière complémentaire et à la suppression

¹ En matière d'impôt des sociétés, la technicité est en revanche en grande partie liée à la nature de la matière (cf. régimes en matière de restructurations transfrontalières, etc.), de sorte qu'une simplification réelle semble moins évidente.

accélérée d'anciens mécanismes et régimes. La question se pose par ailleurs de savoir si cette matière ne laisse pas de la place pour une compétence fiscale régionale limitée se rattachant aux compétences en matière d'aménagement du territoire.

- l'élimination extrême et audacieuse d'un vaste éventail de postes de déduction et crédits, avec éventuellement l'introduction d'un « panier déduction/crédit » pour chaque domaine politique pour lequel une dimension fiscale serait malgré tout souhaitée. Ces domaines peuvent comprendre :

- un panier épargne à long terme (axé sur le troisième pilier) ;

- un panier « réduction de l'empreinte écologique », qui peut être rempli de diverses façons (voitures électriques, isolation, panneaux solaires), mais qui une fois rempli est rempli.

- l'élimination de régimes peu utilisés ou financièrement limités.

La formulation d'exemples en la matière est toujours un exercice délicat qui donne lieu à diverses remarques pour chacun des exemples proposés. D'où l'importance d'effectuer cette opération dans le cadre d'un exercice global unique tel que proposé ci-dessous. Les « suspects habituels » possibles à cet égard sont les régimes dans le cadre des dépenses déductibles, tels que la déduction pour le personnel de maison. Mais aussi, par exemple, une réflexion sur l'utilité de conserver, pour le futur, l'exonération fiscale pour l'épargne-pension, un régime distinct complexe pour des montants essentiellement modiques qui peut être transféré au « panier épargne à long terme ». Il convient peut-être de repenser à de tels régimes dans le cadre d'une nouvelle fiscalité des pensions (voir plus loin). Il y a lieu de signaler que la suppression progressive d'un régime peut toujours s'accompagner d'un régime de sortie intéressant visant à respecter les engagements antérieurs du gouvernement à l'égard des contribuables, et capable de se substituer aux « formules de départ anticipé » qui doivent tenir le coup plus longtemps.

Procédure

Parce que prendre l'initiative politique de supprimer diverses mesures est, de façon assez compréhensible, très difficile, il est possible de développer un schéma de travail pour la formulation, sous la direction d'universitaires/commissaires, d'une proposition globale mais très concrète et applicable, avec un rapport (après une période définie) au gouvernement et au Parlement, suivi d'un débat au sein de la commission de la chambre compétente et l'adaptation politique des propositions conduisant à l'élaboration d'un projet de loi.

Option politique

La simplification peut être parallèle à l'option politique d'utiliser l'éventuel espace budgétaire qui se dégagerait grâce aux exonérations, déductions ou réductions supprimées, en vue de soutenir l'un des principaux objectifs fiscaux dans l'impôt des personnes physiques, à savoir *l'augmentation du degré d'activité*. Une piste de réflexion est donc la réduction de la pénalisation fiscale des revenus d'activités du travail par le biais, par exemple, de

l'augmentation de la somme exonérée d'impôt en ce qui concerne les revenus du travail, de l'adaptation des seuils des barèmes relatifs aux revenus du travail, etc.

La suppression d'exonérations, de déductions et de réductions ne peut en effet, vu le niveau existant des impôts sur le revenu, avoir pour objectif premier d'augmenter les recettes fiscales ayant un objectif budgétaire.

La limite de l'exercice de simplification se situe au niveau de la « taxation en fonction de la capacité contributive ». Les éléments compris dans les règles en matière d'impôt des personnes physiques, qui ont pour but de fixer le revenu imposable en fonction d'éléments relatifs à la capacité contributive fiscale de la personne individuelle, doivent être maintenus (des exemples sont les régimes en matière de pensions alimentaires, de personnes à charge, etc.).

1.2. Actualisation du cadre de l'enquête fiscale et de la procédure fiscale

Une procédure correcte et efficace pour les enquêtes fiscales et la lutte contre la fraude fiscale a un double effet positif : la lutte contre la fraude fiscale devient plus efficace et les citoyens et les entreprises se voient offrir sécurité, prévisibilité et opérationnalité en ce qui concerne les enquêtes fiscales et les situations concrètes de fraude fiscale avérée ou prétendue. L'expérience nous a appris que la pénalisation du passé agit dans un certain nombre de cas de manière contre-productive et ce, tant en ce qui concerne le rendement budgétaire que le recouvrement effectif et opportun des taxes et amendes, et l'opérationnalité/viabilité pour l'entreprise et le citoyen concernés. La limitation de l'intervention pénale aux cas dans lesquels cette intervention est socialement réellement pertinente, et une approche suffisamment pragmatique en ce qui concerne le règlement de litiges fiscaux, méritent toute notre attention.

Notre société fortement fiscalisée exige que l'équilibre entre, d'une part, les droits et compétences des autorités fiscales (et pénales) et, d'autre part, la sphère privée du citoyen, la sécurité juridique et la protection juridique, et les intérêts économiques légitimes, soit suffisamment garanti. La Belgique doit en outre également procéder à une adaptation de certaines règles dérogatoires au niveau international (notamment en ce qui concerne les enquêtes bancaires) afin d'éviter de se retrouver en dehors du « main stream » (ou courant principal) des règles fiscales internationales.

Il convient de tendre à la limitation du « climat de méfiance » dans les enquêtes et procédures fiscales, et à l'amélioration d'un « climat de confiance » du fait que les contours d'un litige sont connus et les méthodes d'enquête et de pénalisation, raisonnables.

Ceci requiert probablement que le litige fiscal soit de nouveau davantage une donnée bilatérale entre les autorités fiscales et le contribuable. La grande incertitude qui règne à l'heure actuelle en raison de l'intervention des instances judiciaires qui ont une ligne politique propre et de la technique des saisies par équivalent, y compris après l'expiration des prescriptions fiscales, rend un « climat de confiance » impossible.

Des fondements utiles pour une commémoration plus large des équilibres en matière d'enquête fiscale, de procédure fiscale et de lutte contre la fraude fiscale figurent dans les rapports établis par la commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les grands dossiers de

fraude, et par le groupe de travail chargé de revoir la « charte du contribuable » désigné par le gouvernement précédent.

De récentes propositions concrètes méritent par conséquent d'être concrètement étudiées et/ou rapidement implémentées, propositions dans le cadre desquelles il convient de continuer d'accorder une attention suffisante à l'ensemble des mesures et où la simple exécution d'une seule modification proposée peut conduire à des déséquilibres. Ces mesures se rapportent à :

° Ladite approche « una via » : l'intervention des autorités judiciaires (via la technique des saisies et des confiscations) est limitée aux délits fiscaux pour lesquels l'intérêt social requiert une sanction pénale dépassant la perception de l'impôt éludé et d'amendes (parfois dissuasives). À cet égard, une certaine « dépenalisation » de la fiscalité requiert que l'on s'y attarde d'urgence.

° la « révolution copernicienne » en ce qui concerne le secret bancaire : aujourd'hui, « le secret bancaire » sert théoriquement de point de départ, avec toutefois des exceptions très extrêmes : le nouveau régime doit se baser sur la possibilité de principe d'obtenir des informations auprès des établissements financiers, y compris dans le cadre d'une enquête fiscale, avec toutefois une protection procédurale nécessaire : le pas à franchir au niveau du contenu n'est dès lors pas insurmontable, mais on arrive à un régime qui se rapproche de ce qui est en vigueur dans les pays qui nous entourent.

° l'élargissement des régimes de solutions négociées en matière fiscale et en matière pénale, lorsqu'il y a eu réparation, de sorte à pouvoir constituer un dossier fiscal à court terme avec l'accord de l'administration fiscale, du parquet et du contribuable, en concertation et avec paiement immédiat des sommes éventuellement dues ;

° l'impact des possibilités de saisies et de confiscations peut-être trop étendues (y compris par équivalent), principalement en vertu du volet répressif de la législation anti-blanchiment, sans aucune réelle limitation dans le temps (caractère quasi imprescriptible de l'infraction liée au blanchiment), doit être réévalué d'urgence en raison de l'action trop radicale de ces possibilités de saisies et de confiscations à l'égard des contribuables, y compris à long terme, ce qui risque également de compromettre le fonctionnement normal et la continuité des entreprises impliquées dans un dossier fiscal.

Dans une période de pénurie budgétaire élevée et d'efforts fiscaux importants, le « buy in » du contribuable augmente à mesure que les droits du citoyen et les intérêts de l'entreprise restent suffisamment garantis et ce, de manière contraignante.

1.3. Tendre à de nouveaux équilibres fiscaux à la lumière d'une capacité contributive changeante

L'impôt des personnes physiques doit être accordé aux besoins propres à une société vieillissante. La maximalisation du degré d'activité est un élément essentiel à cet égard. Il importe de prendre des mesures visant à faire disparaître le piège fiscal classique du chômage et à stimuler l'emploi permanent jusqu'à l'âge de 65 ans, y compris par le biais de mesures positives. Le traitement fiscal des prestations à l'âge de la pension et après celui-ci dans le cadre du deuxième et du troisième pilier, doit étayer un comportement prudent à la lumière d'une durée de vie prolongée. L'échelonnement de la contribution fiscale sur les revenus du travail, revenus des placements et bases d'imposition fiscale non liées aux revenus, doit probablement être actualisé compte tenu de développements et critères européens et internationaux.

Le vieillissement de la population implique des glissements proportionnels considérables en ce qui concerne le nombre de personnes faisant partie de divers groupes de population ayant un profil fiscal très différent.

La prise de décisions étayées en vue d'une réaction appropriée à ce glissement de la capacité contributive requiert toutefois une étude préalable avec une franchise chiffrée totale en ce qui concerne l'étalement de la pression fiscale nette réelle et de la contribution fiscale sur :

- les générations (actifs/non actifs) ;
- les gros revenus et les faibles revenus.

Cette étude doit prendre en considération toutes les taxes fiscales et parafiscales.

Il est évident que dans un pays qui se caractérise par (i) un niveau élevé de fiscalisation, (ii) un faible degré d'activité au-delà d'un certain âge et (iii) des questions en ce qui concerne le financement des pensions à terme, les principes à respecter doivent être :

- d'éviter une augmentation de la pression fiscale totale ;
- de créer de la marge pour réduire les coûts de la main-d'œuvre, en vue notamment d'une hausse du degré d'activité et d'une prolongation de la durée d'activité, ce qui réduit quelque peu en soi le problème de glissement ;
- d'acquiescer un nouvel équilibre au niveau des régimes de constitution de pension (deuxième et troisième pilier) et de versement de la pension en vue de décourager les travailleurs à quitter le circuit du travail avant l'âge de 65 ans/d'encourager une activité professionnelle permanente, et de ne pas décourager la poursuite du travail après 65 ans.

Un régime fiscal réaliste en fonction de la capacité contributive tiendra également compte de la capacité contributive basée sur d'autres éléments que le travail. Cette capacité contributive peut s'exprimer dans un mode de vie ou des habitudes de dépenses (voir 1.4). Il convient, en cas de glissement correspondant des impositions en fonction d'une capacité contributive non basée sur le travail, d'éviter les doubles impositions et les impositions inefficaces. On peut

également tenir compte des développements européens en ce qui concerne la définition des formes de revenus fiscalement pertinentes. Un système cohérent taxe à cet égard identiquement les revenus découlant d'instruments de placement qui sont ou peuvent mutuellement être de parfaits substituts.

1.4. Les horizons en ce qui concerne la fiscalité des dépenses et les taxes axées sur la santé, l'environnement et la consommation énergétique

Il est possible de trouver un fondement politique pour les diverses impositions des dépenses, qu'elles soient ou non axées sur des objectifs en matière de santé, d'environnement ou de consommation énergétique, sous la forme de faibles prélèvements sur de vastes bases d'imposition inélastiques, si celles-ci s'inscrivent dans le cadre de la redéfinition des équilibres fiscaux et ne constituent pas simplement une forme d'imposition supplémentaire.

Le développement d'une fiscalité des dépenses sous la forme de prélèvements sur la « désépargne/consommation » a déjà été étudié il y a plusieurs dizaines d'années de cela. Depuis quelques années, cette fiscalité des dépenses au sens large du mot se manifeste sous de nouvelles formes. Les taxes sur l'utilisation/la consommation de certains biens, d'énergie, etc. (cf. les écotaxes d'il y a quelques années) en font partie.

Il convient de tendre à imposer, pour le développement d'une fiscalité des dépenses :

- des impositions relativement minimales (limitation de l'effet de distorsion du marché, sauf si ces mesures visent à influencer le comportement plutôt qu'à avoir un effet budgétaire) ;
- des bases d'imposition très larges (de sorte qu'un effet budgétaire pertinent soit possible, y compris en cas de taux d'imposition très faibles) ;
- qui sont inélastiques (de sorte que la base d'imposition ne soit pas « anéantie par des mesures fiscales ». Les produits de valeur qui représentent une grande incitation pour les achats sur Internet ou à l'étranger et les produits qui ont un marché transfrontalier pertinent, entrent probablement un peu moins en considération à cet égard).

Un exemple théorique d'une telle imposition, qui a parfois été mis en avant au cours de l'année écoulée, se rapporte à l'imposition supplémentaire de quelques centimes d'euro de taxe complémentaire sur le carburant (diesel, benzine, LPG) pour les véhicules à moteur.

De telles impositions acquièrent une plus grande base politique si :

- elles se concentrent sur la consommation d'éléments rares, polluants, etc. D'où le renvoi, au début de cette partie, aux taxes axées sur la santé, l'environnement et la consommation énergétique ;
- elles ne conduisent pas purement et simplement à une fiscalisation supplémentaire de la société, ne constituent pas un impôt supplémentaire, mais sont intégrées dans le développement du nouvel équilibre fiscal, avec une réduction de la fiscalité du travail et de la parafiscalité, etc.

1.5. Pistes de réflexion à propos de la régionalisation de la fiscalité

Le débat sur la régionalisation est d'un autre ordre que les options de politiques fiscales visées dans cet article, qui identifient toutefois les motifs logiques d'une régionalisation de la politique en matière d'incitants fiscaux dans l'impôt des sociétés, et signalent que l'intégration d'une dimension de responsabilisation dans le régime des dotations ne doit pas être introduite par le biais d'un régime complexe dans l'impôt des personnes physiques.

Le débat relatif à la régionalisation fiscale et le « fédéralisme fiscal » se rapporte principalement au financement et à la responsabilisation des Régions (et des Communautés) et sort dès lors dans une certaine mesure du cadre de la définition d'éléments pour une politique fiscale.

Deux éléments sont toutefois très pertinents dans le cadre de cet article, parce qu'ils agissent directement sur l'efficacité d'une politique fiscale :

1° - Dans la structure étatique (con)fédérale belge, la compétence (et la responsabilité) relative à la tenue d'une politique économique est essentiellement une compétence régionalisée. Les trois principaux instruments de cette politique sont (i) la politique de subvention, (ii), la politique de l'emploi et (iii) la politique fiscale. Seul le premier instrument de politique, c'est-à-dire le subventionnement, est aujourd'hui confié aux Régions. Ceci a pour effet que les Régions se voient contraintes d'utiliser cet instrument, même si elles préféreraient, sur la base de leur vision politique, se concentrer sur les autres instruments.

En ce qui concerne l'impôt des sociétés, il en résulte que l'octroi aux Régions (dans le respect des exigences fixées par l'Union européenne) d'une compétence en matière de déductions et d'exonérations fiscales s'inscrivant dans le cadre d'une politique économique, est logiquement à l'ordre du jour. La compétence d'instaurer un « taux partiel » régional propre en matière d'impôt des sociétés (cf. le modèle suisse) ou d'accorder des réductions/prélèvements sur une imposition complémentaire dans l'impôt des sociétés, représente une mesure d'un autre ordre pouvant parfaitement cadrer avec une vision cohérente du financement des Régions associée à une responsabilisation adéquate, mais ces modèles vont toutefois plus loin que la mise à disposition d'un instrument de politique économique spécifique logiquement étayé.

L'attribution de la compétence relative à l'introduction de déductions/crédits spécifiques, est à préconiser.

2° En ce qui concerne les pistes de réflexions en matière de régionalisation de l'impôt des personnes physiques, on dénombre divers points communs avec des compétences des Régions et des Communautés, telles que le logement et l'aménagement du territoire, les soins de santé, le sport et la culture. Un certain nombre d'initiatives de régionalisation peuvent certainement s'inscrire dans le cadre du concept desdits « domaines de compétence cohérents » qui est souvent abordé lors des négociations.

Il convient toutefois de se garder de mécanismes trop complexes, visant la responsabilisation fiscale du financement des dépenses des Régions et des Communautés, mais ne conduisant

qu'à des dotations responsabilisantes présentées comme une régionalisation fiscale. Autrement dit : si telle est l'intention, la responsabilisation peut également être atteinte par le biais des règles relatives aux ajustements de dotations financés par un impôt des personnes physiques fédéral, sans toucher à l'impôt des personnes physiques proprement dit (contrairement à ce qui est précisé à l'alinéa précédent).

2. PRÉCISIONS

2.1. Cadre d'actualisation de l'enquête fiscale et de la procédure fiscale

Une procédure correcte et efficace pour les enquêtes fiscales et la lutte contre la fraude fiscale a un double effet positif : la lutte contre la fraude fiscale devient plus efficace et les citoyens et les entreprises se voient offrir sécurité, prévisibilité et opérationnalité en ce qui concerne les enquêtes fiscales et les situations concrètes de fraude fiscale réelle ou prétendue. L'expérience nous a appris que la pénalisation du passé agit dans un certain nombre de cas de manière contre-productive et ce, tant en ce qui concerne le rendement budgétaire que le recouvrement effectif et opportun des taxes et amendes et l'opérationnalité/viabilité pour l'entreprise et le citoyen concernés. La limitation de l'intervention pénale aux cas dans lesquels cette intervention est socialement réellement pertinente, et une approche pragmatique suffisante en ce qui concerne le règlement des litiges fiscaux, méritent dès lors toute notre attention.

Notre société fortement fiscalisée requiert que l'équilibre entre, d'une part, les droits et compétences des autorités fiscales (et pénales) et, d'autre part, la sphère privée du citoyen, la sécurité juridique et la protection juridique, et les intérêts économiques légitimes, soit suffisamment garanti. La Belgique doit en outre également procéder à une adaptation des règles dérogatoires au niveau international (notamment en ce qui concerne les enquêtes bancaires) afin d'éviter de se retrouver en dehors du « main stream » (ou courant principal) des règles fiscales internationales.

Tant du côté des autorités qui luttent contre la fraude fiscale que de celui des contribuables, les frustrations sont parfois grandes en ce qui concerne le traitement des enquêtes fiscales et des prétendus dossiers de fraude. On affirme du côté des autorités qui luttent contre la fraude fiscale que les prétendus dossiers de fraude importants resteraient à tort impunis, que les enquêtes fiscales approfondies bien intentionnées s'éterniseraient inutilement, et que les informations évidentes ne seraient pas disponibles ou ne circuleraient pas. En outre, les citoyens et entrepreneurs qui sont soupçonnés de fraude fiscale sont poursuivis pendant des années au pénal comme des criminels, l'intervention de l'ISI engendre une insécurité croissante, y compris dans des domaines où la sécurité est importante comme pour lesdites régularisations fiscales, et des saisies sur des biens sociaux conduisent parfois à un préjudice économique dépassant la pénalisation appropriée d'une éventuelle infraction. Il importe de trouver d'urgence un nouvel équilibre sur le plan de l'enquête fiscale et de la lutte contre la fraude fiscale.

Les options de base

Le climat de grande méfiance qui existe dans le cadre des enquêtes et procédures fiscales est en grande partie lié à l'imprévisibilité du déroulement/de l'issue des dossiers de fraude fiscale prétendue. Le traitement de ces dossiers n'est plus une opération bilatérale entre le contribuable et les autorités fiscales. Vu l'obligation d'information du fisc, chacun de ces dossiers peut faire l'objet d'une intervention du parquet. Les autorités judiciaires mènent à cet égard une politique propre qui s'écarte souvent de ce que comprendrait le simple cadre de la procédure fiscale. Suite à l'effet prolongé trop important de la législation anti-blanchiment, les délais de prescription habituels sont repoussés.

Les mesures ci-dessous s'imposent dès lors fortement :

- bilatéraliser les procédures : généralement purement fiscale, si vraiment nécessaire, (purement) pénale ;
- dépénaliser un certain nombre d'infractions fiscales ;
- promouvoir une possibilité d'intervention plus communicative dans le cadre du règlement de litiges fiscaux, en tenant compte des opportunités offertes par les solutions (conformes à la loi) proposées.

Dépénalisation d'un grand nombre d'infractions fiscales

De nombreuses frustrations, tant du côté des autorités qui luttent contre la fraude fiscale que de celui des contribuables, résultent de la confusion constante qui existe entre les simples poursuites administratives et les poursuites au pénal. Le problème est en effet que toute infraction fiscale intentionnelle constitue de nos jours automatiquement un délit pénal. Et il s'avère dans la pratique que ce sont les poursuites engagées par le parquet, surtout en cas d'intervention d'un juge d'instruction, qui conduisent à des procédures sans fin difficilement acceptables. Les dossiers dans le cadre desquels les poursuites reposent sur des interprétations et estimations fiscales correctes ou non, en font tout autant partie si l'autorité qui lutte contre la fraude soupçonne une intention spécifique d'éluder l'impôt.

La commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les grands dossiers de fraude fiscale constate également qu'il convient de distinguer les poursuites fiscales et pénales de la répression de la fraude. Soit l'administration (l'ISI) examine l'affaire et engage des poursuites, soit le parquet, mais pas les deux ensemble. On appelle cela la règle « una via ». La solution parlementaire (approuvée comme principe à la grande majorité) consistait à accorder un certain nombre de compétences policières à l'administration. Cette approche vise à conserver la dimension pénale mais à la ramener, dans une certaine mesure, au niveau des services fiscaux chargés de l'enquête (dont certains membres devraient se voir attribuer le statut d'officier de la police judiciaire). Une possibilité de perquisition dans les locaux d'entreprise a d'ailleurs récemment été introduite à ce sujet pour le fisc.

Le groupe d'experts constitué par le gouvernement en vue de l'« actualisation de la charte du contribuable » se basait sur une approche « una via » identique, mais avec une autre interprétation : il affirme que poursuivre les auteurs d'une « simple » fraude au pénal n'a aucun sens. En cas de simple fraude, c'est principalement la récupération des impôts éludés qui est visée, majorée d'une amende dissuasive. Les poursuites pénales n'ont dans la plupart des cas aucune valeur sociale ajoutée une fois que le dommage fiscal a été réparé. D'où la proposition de dépénaliser la simple fraude fiscale. Seule la grande fraude organisée, pour laquelle une sanction pénale revêt une valeur sociale ajoutée, constituerait désormais encore un délit. Le régime récemment introduit en matière de répression d'infractions socio-juridiques, peut servir d'inspiration à cet égard.

Le traitement efficace et complet des dossiers d'infraction fiscale par les services fiscaux proprement dits conduit à un règlement plus rapide et compétent en vue du recouvrement des impôts et des éventuelles amendes. Pour l'entreprise/le contribuable, le déroulement du dossier est davantage prévisible et ce, tant suite au traitement de celui-ci par des enquêteurs/fonctionnaires fiscaux fiscalement compétents que suite au raccourcissement de la procédure. Les délits fiscaux conscients graves ayant un impact social, présentant des éléments de répétition ou dans le cadre desquels d'autres délits ont été commis en parallèle, requièrent une répression pénale. Dans ce cas, une division du parquet formée à cet effet devra intervenir, après la désignation ou non d'un juge d'instruction.

Diverses interventions spécifiques

Un éventail utile d'interventions, conduisant à un cadre plus efficace et sûr pour la lutte contre la fraude fiscale, mérite en effet toute notre attention.

° L'impact des possibilités de saisie et de confiscation peut-être trop étendu (y compris par équivalent), principalement en vertu du volet répressif de la législation anti-blanchiment, sans aucune réelle limitation dans le temps (caractère quasi imprescriptible de l'infraction liée au blanchiment), doit être réévalué d'urgence. Les possibilités d'enquête quasi illimitée dans le temps, avec les possibilités de saisie et de confiscation qui y sont liées, conduisent à une situation déséquilibrée ayant souvent un effet radical disproportionné à l'égard des contribuables et risquant également de compromettre le fonctionnement normal et la continuité des entreprises impliquées dans un dossier fiscal.

° Les propositions existantes formulant un élargissement du régime de l'« arrangement amiable », méritent également que l'on s'y attarde. Ce régime concerne les dossiers pour lesquels le parquet intervient dans le cadre d'une instruction, ou qui sont déjà pendants devant le tribunal. L'efficacité du traitement du dossier, et celle de la répression financière et du recouvrement effectif de l'impôt, sont servies par la possibilité pour le contribuable d'encore arriver à un accord fiscal avec les services fiscaux et de payer les impôts dus et une amende. Il y a dans ce cas réparation du dommage.

° Comme déjà dit, la continuité de l'entreprise mérite également que l'on s'y attarde dans le cadre d'une procédure fiscale. En cas de dossiers de fraude traités au pénal, il y a régulièrement des perquisitions dans l'entreprise, avec saisie de biens sociaux importants. Il peut s'agir de l'infrastructure IT, de stocks essentiels, etc. Au moment de la saisie, l'autorité qui lutte contre la fraude intervient nécessairement de façon unilatérale, et un traitement contradictoire n'est pas possible. Un climat économique empreint de sécurité juridique ne doit pas exclure une ferme intervention des autorités publiques là où cela est bien étudié et nécessaire. Il doit toutefois être possible, dans un délai qualifié de court et raisonnable au vu des normes économiques, d'arriver à un débat contradictoire en vue par exemple, sur la base d'informations complémentaires, de ramener des saisies à des proportions correctes, ou d'autoriser l'entreprise à fournir d'une autre manière à l'autorité chargée de l'enquête des garanties de collaboration et de présence permanente.

Possibilités élargies d'obtention et d'échange d'informations pour les autorités

Il n'y a pas de marge, mais pas non plus de possibilité, dans le cadre d'une instruction rendant un règlement du dossier équilibré et efficace possible, de protéger les intérêts du contribuable en faisant obstacle à l'obtention d'informations par les autorités. Il est donc possible pour les services fiscaux, dans les limites fixées par un respect approprié de la sphère privée, de recueillir auprès d'organismes financiers, dans une phase d'instruction purement fiscale, des renseignements sur un contribuable individuel pour lequel on dispose de sérieux indices de fraude. Il y a au niveau international également, et au moins au sein de l'Union européenne, des obligations croissantes d'échange d'informations en ce qui concerne des opérations ou placements transfrontaliers. L'actualisation des règles relatives audit « secret bancaire » actuellement sur la table, répond à cette logique.

Amnistie temporaire pour les fraudeurs repentis en guise de mesure de transition budgétaire utile

Le contribuable qui est confronté à un tel cadre modernisé et amélioré d'échange d'informations et de lutte contre la fraude fiscale, se voit ainsi peut-être temporairement offrir la possibilité de revoir sa situation fiscale qui s'est constituée historiquement, et de se réconcilier avec un comportement fiscal inapproprié moyennant le paiement d'une contribution raisonnable. Une telle amnistie pour les fraudeurs repentis vise dans ce cas le retour ou l'entrée dans le domaine public d'éléments patrimoniaux détenus (directement ou par le biais d'entités) qui étaient jusque là soustraits aux périmètres fiscaux. Elle est parallèle à la possibilité déjà existante et à conserver de régularisation de revenus non déclarés ; elle se rapporte en effet à la situation fiscale de capitaux et d'éléments patrimoniaux détenus. L'avantage budgétaire est double et adopte autant la forme du prélèvement au moment du « repentir » que celle du prélèvement récurrent sur les revenus patrimoniaux. Le succès d'une telle mesure requiert une certaine sécurité juridique et fiscale, y compris dans le domaine de la législation sur le blanchiment, qui doit subir une adaptation temporaire en vue de pouvoir offrir une telle sécurité.

2.2. Un équilibre fiscal à la lumière de la capacité contributive changeante

La fiscalité des revenus patrimoniaux peut évoluer à la lumière des évolutions européennes en matière de définition des revenus mobiliers, ce qui peut conduire à une plus grande cohérence. L'impact budgétaire doit être utilisé pour la redéfinition des taxes fiscales et autres sur les revenus du travail et pour la réforme de la fiscalité des pensions. Un « impôt sur la fortune » ou une « imposition sur le rendement du patrimoine » est toutefois à rejeter en raison de son inefficacité et de sa sous-performance.

La recherche d'un nouvel équilibre budgétaire est requise parce que, d'une part, les taxes fiscales et parafiscales sur le travail ont atteint/dépassé leurs limites et, d'autre part, la part proportionnelle de la population professionnelle active diminue suite au vieillissement de la population. Entrent en considération dans le cadre d'une telle recherche et ce, de manière purement théorique et conceptuelle :

- les revenus autres que ceux du travail ;
- les dépenses (le mode de vie du citoyen) ;
- le patrimoine ;
- les activités et transactions de toutes sortes (un très vaste éventail allant de la sphère privée aux héritages/droits de succession en passant par la production d'électricité ou des transactions financières et autres éléments bancaires).

Il convient de signaler que :

- compte tenu du niveau existant des prélèvements, l'objectif ne peut pas être l'introduction de taxes supplémentaires ;
- il existe un lien entre revenus et patrimoine, revenus/patrimoine et dépenses, de sorte que le risque de doubles impositions est très important.

Le patrimoine

En ce qui concerne plus spécifiquement les taxes sur les revenus patrimoniaux, trois principes importants définissant les contours du débat, s'appliquent :

1° Un impôt sur la fortune est inefficace et sous-performant en tant que régime fiscal, surtout dans le contexte belge où il existe une grande incertitude quant à l'ampleur de la base sociale d'une telle approche.

Un impôt sur la fortune efficace suppose qu'il est possible de déterminer et de vérifier (contrôler) l'importance du patrimoine privé de chacun. Même s'il est de plus en plus possible de retracer la propriété d'éléments patrimoniaux mobiliers à mesure que la suppression des titres au porteur se poursuit jusqu'à fin 2013, l'inventaire et le contrôle par les autorités fiscales

des biens mobiliers et immobiliers de tous les contribuables constituent un investissement disproportionné par rapport aux éventuelles recettes de l'impôt sur la fortune. Cette pondération négative des charges/profits est certainement réelle si l'on tient compte du fait que le taux d'un éventuel impôt sur la fortune est nécessairement limité (car agissant de manière cumulative avec les taxes sur les revenus patrimoniaux), rien que parce que la base imposable connaît une certaine élasticité : non seulement les immigrants fiscaux présents peuvent envisager de retourner dans leur pays d'origine (principalement les Pays-Bas et la France), mais d'autres contribuables fortunés (qui seraient ceux qui contribueraient le plus à cette taxe) présenteront un comportement d'évasion fiscale important, sous la forme ou non de chalets suisses ou de villas françaises ou espagnoles...

Le manque de clarté à propos des éléments patrimoniaux faisant partie du patrimoine à imposer, est aussi difficile à faire disparaître. Les droits d'auteur recueillis par un écrivain conduisent ainsi au prélèvement d'un impôt sur les revenus professionnels dans le cadre de l'impôt des personnes physiques, mais dans le chef des héritiers, les droits d'auteur ou autres droits immatériels devraient probablement être considérés comme faisant partie du patrimoine. Il s'agit là d'un domaine sans fin.

Reste également la problématique de l'évaluation des éléments patrimoniaux. Le degré de viabilité commerciale d'un élément patrimonial doit être fixé pour pouvoir déterminer les règles d'évaluation (valeur de marché, valeur intrinsèque, coût d'acquisition, etc.).

Les corrections liées à l'inflation sont bien entendu un must, compliquant considérablement la mise en œuvre d'un impôt sur la fortune et influençant la question de l'opportunité de celui-ci. Les revenus patrimoniaux font avant tout en sorte que le patrimoine garde une valeur constante en temps d'inflation. Cependant, des impôts sur le revenu sont prélevés sans tenir compte de la question de savoir si le revenu conduit purement et simplement à une stabilité de la valeur, ou implique un réel enrichissement. Un prélèvement direct sur le patrimoine proprement dit pèserait par conséquent toujours deux fois plus lourd.

À moins que l'« impôt sur la fortune » ne reste limité à des prélèvements sur un certain nombre d'éléments patrimoniaux, ceux-ci font en quelque sorte office de « signes et indices de prospérité ». Vise-t-on alors le portefeuille d'actions, la propriété immobilière (qui est déjà taxée en tant que telle sur sa valeur locative par le biais du précompte immobilier), les chevaux et bateaux, les œuvres d'art et les antiquités, les comptes bancaires ? L'arbitraire risque de s'installer et il n'existe vraiment aucune base pour une taxe sur la fortune développée de manière équilibrée. Une telle taxe fait partie de la sphère politique des prélèvements sur quelques dépenses ou acquisitions visées en particulier, mais peut difficilement conduire à un impôt sur la fortune défendable.

En bref, indépendamment de l'évaluation politique en ce qui concerne l'opportunité de l'impôt sur la fortune, celui-ci doit, dans un contexte belge, être rejeté parce qu'inefficace et irrécouvrable sur une base raisonnable et cohérente.

On peut renvoyer en complément à ce qui précède à des études existantes alléguant qu'il existe déjà en Belgique des impositions efficaces ayant la nature ou l'effet d'un impôt sur la fortune. C'est le cas de l'impôt sur le revenu cadastral de biens immeubles non loués (autres que l'habitation principale), des soultes de rétrocession importantes en cas de vente (biens immeubles) et d'héritage, d'une taxe non corrigée de l'inflation sur les revenus patrimoniaux, etc.

2° Une constatation similaire s'impose pour ladite taxe sur le rendement du patrimoine.

Réduite à l'essentiel, cette taxe revient à dire que le patrimoine total du contribuable doit être déterminé pour imputer ensuite sur celui-ci un rendement fictif fixé sur base forfaitaire. Ce rendement est taxé à un taux fixe ; cette taxe sur le rendement forfaitaire fictif *remplace* alors les taxes sur les rendements réellement atteints.

Quelques-unes des implications de ce régime peuvent être intéressantes. La taxation n'est plus influencée par la manière dont le patrimoine est placé. Toutes sortes de constructions de report des revenus (et donc du paiement de l'impôt), de transformation de revenus patrimoniaux en plus-values privées exonérées, d'installation d'écrans fiscaux, sont éliminées avec efficacité.

Si on y regarde de plus près, un tel régime ne peut être retenu.

Ce régime engendre en effet avant tout quasi tous les problèmes que cause l'impôt sur la fortune : détermination du patrimoine, patrimoine total, caractère vérifiable du patrimoine, évaluation du patrimoine, etc.

En outre, une telle taxe entraîne divers effets pervers. Prenons deux exemples : le patrimoine qui n'engendre pas de revenus récurrents, auquel des pertes sont liées, etc. ne conduit pas non plus à une taxation (annuelle) immédiate. Même si l'absence de rendement réel résulte d'un investissement à risque économiquement utile dans le capital de croissance du fait qu'il s'agit d'une entreprise débutante... Les formes de placement à profil de risque élevé présentent un avantage fiscal : le rendement excédentaire au-delà du rendement forfaitaire, est en effet exonéré.

L'introduction d'un tel régime entraîne également des difficultés insurmontables sur le plan procédural. Cela aurait en effet pour conséquence que le régime très efficace du précompte mobilier (libératoire) (qui est de plus en plus copié par d'autres États membres européens), serait totalement éliminé pour faire place à un régime basé sur la déclaration du patrimoine, avec tous les problèmes y afférents.

Une taxe sur le rendement du patrimoine est par conséquent, dans un contexte belge, manifestement inefficace et même clairement contre-productive. Une amélioration du système basée sur la « proven technology » du précompte mobilier libératoire, est de toute évidence plus performante.

3° En ce qui concerne la taxation du produit réel des revenus patrimoniaux (les intérêts et dividendes obtenus directement ou indirectement), une règle de base importante s'applique : *les produits qui se présentent comme des substituts, des alternatives ou des solutions de remplacement pour l'investisseur sur le plan économique-financier, doivent être traités de la même manière sur le plan fiscal.* La cohérence est essentielle, sauf s'il existe de bonnes raisons d'appliquer des régimes dérogatoires.

Ce constat a déjà conduit à la fin du siècle passé à l'imposition progressive des bons d'assurance, à mesure que ceux-ci étaient de plus en plus présentés comme des substituts aux bons de caisse et aux comptes à terme suite à la libéralisation de parties du cadre réglementaire des assurances vie.

En ce qui concerne l'investissement indirect en obligations, le régime de la sicav obligataire a été introduit, avec une taxation des intérêts et accroissements de valeur sur obligations acquis par le biais du placement dans des sociétés d'investissement détenant une grande part d'obligations (limite des 40%).

Une analyse plus poussée des divers instruments de placement à partir de cette perspective est logique et ce, au vu des développements en la matière au niveau européen. Il convient toutefois de tenir compte à cet égard de l'influence exercée sur le comportement de marché de l'investisseur et du gestionnaire de fortune, qui y est nécessairement liée.

* Le débat sur l'exonération fiscale de la première tranche d'intérêts obtenus sur les livrets d'épargne bancaires est donc utile, mais pas univoque. On peut se demander si les facteurs ambiants et les objectifs politiques qui ont autrefois conduit à l'exonération fiscale, sont encore présents aujourd'hui. On peut également se poser des questions quant au constat qu'il n'y a toujours pas, au fil des ans, et malgré l'intervention correcte des établissements financiers en la matière, un contrôle sans faille en ce qui concerne le phénomène des « livrets d'épargne multiples » (auprès de divers établissements) qui conduisent à l'application d'une multiplicité d'exonérations.

Il ressort toutefois de chiffres récents que plus de 200 milliards d'euros seraient retenus sur ces livrets d'épargne. Toute mesure doit dès lors tenir compte d'effets possibles au niveau de la stabilité financière de nos établissements financiers (cf. le renforcement récent du facteur stabilité dans les régimes en faveur des « livrets ») ainsi que des conséquences économiques d'un risque de glissement d'une telle masse d'épargne, du risque d'augmentation de la désintermédiation pour le financement de notre économie, etc. L'introduction de nouvelles taxes conduisant à un « effet d'apprenti sorcier », est une tâche extrêmement délicate.²

* Une analyse analogue suffisamment vaste s'impose en ce qui concerne l'exonération des rendements obtenus sur des sicavs (de capitalisation) dans le cadre desdits produits

² Une mesure dont l'effet ou la conséquence finale ne peut être prévue à l'avance.

d'assurance de la branche 23. Ce sont principalement des considérations d'ordre concurrentiel qui ont conduit à cette exonération en 1990 : les produits luxembourgeois et français sont en effet offerts librement. Les nouveaux projets de texte pour la directive européenne adaptée relative à la taxation des revenus de l'épargne prévoient un élargissement de la « définition de l'intérêt » et ont pour effet qu'un grand nombre de ces rendements feront l'objet des exigences et obligations de l'échange d'information croissant. La question se pose de savoir s'il existe en Belgique des considérations encore suffisamment pertinentes pour exonérer durablement ces rendements.

L'évolution technique de cette imposition mérite que l'on s'y attarde en termes d'efficience et d'efficacité. Les systèmes de détermination forfaitaire du rendement en fonction de critères liés au marché, permettent d'éviter des difficultés en ce qui concerne la ventilation du rendement.

Le taux de précompte mobilier de 15% sur les intérêts est mis en question de diverses manières. L'uniformisation du taux sur les intérêts et les dividendes (non VVPR) est aussi parfois abordée. Une adaptation raisonnable du taux peut constituer un choix politique défendable.

Quelques remarques :

- la technique d'un précompte libératoire a démontré son efficacité, tel qu'il ressort également de son introduction dans un certain nombre d'autres États membres européens (cf.

l'Allemagne) ;

- le niveau du taux doit tenir compte de la présence d'un double impôt en ce qui concerne les dividendes, et de critères européens en ce qui concerne les intérêts ; le fait que l'intérêt constituant une simple correction de l'inflation (et ne conduisant donc pas à un enrichissement) est lui aussi taxé, etc. ;

- les actions VVPR (15% de précompte mobilier sur les dividendes sur, entre autres, les actions émises en Bourse depuis le 1^{er} janvier 1994) revêtent une grande importance et le fait de toucher à ce régime conduit probablement à des effets financiers et liés au marché indésirables.

2.3. Une fiscalité pour une population vieillissante

L'impôt des personnes physiques doit être accordé aux besoins propres à une société vieillissante. La maximalisation du degré d'activité est un élément essentiel à cet égard. Il importe de prendre des mesures visant à faire disparaître le piège fiscal classique du chômage et stimulant l'emploi permanent jusqu'à l'âge de 65 ans, y compris par le biais de mesures positives. Le traitement fiscal des prestations à l'âge de la pension et après celui-ci dans le cadre du deuxième et du troisième pilier doit étayer un comportement prudent à la lumière d'une durée de vie prolongée.

L'analyse relative à la problématique des pensions dans une société vieillissante a déjà été exposée auparavant³. La maximalisation du degré d'activité de la population et ce, pour toutes les catégories d'âge, constitue l'un des principaux objectifs dans ce cadre. Un degré d'activité supérieur conduit à davantage de cotisations sociales et, surtout, à davantage de cotisations de retraite. Un degré d'activité supérieur au-delà de l'âge de 60 ans contribue à une réduction des dépenses de pensions (glissement dans le temps mais aussi réduction globale). Toute possibilité d'activité professionnelle au-delà de l'âge de 65 ans peut également être soutenue au niveau fiscal.⁴

Le vieillissement de la population entraîne par ailleurs non seulement des besoins de prestations plus élevés, mais peut aussi avoir pour effet une réduction proportionnelle des recettes fiscales totales à l'égard de la population. Une estimation intuitive laisse en effet supposer que l'empreinte fiscale totale (contribution) d'un contribuable est inférieure une fois l'âge de la pension atteint. Les résultats d'études en cours confirmeront (ou nuanceront) probablement cette supposition au cours des prochains mois. Si par conséquent une partie proportionnellement supérieure de la population a dépassé l'âge de la pension, la contribution fiscale totale par contribuable se réduira probablement quelque peu.

Trois aspects de ce qui précède méritent que l'on s'y attarde en ce qui concerne la politique fiscale. Ceux-ci ne se rapportent pas tant à l'imposition des prestations de pension proprement dites, pour lequel un régime très efficace de crédits d'impôt, avec ses limitations s'est développé au fil des années. Il importe également que l'épargne et la constitution de patrimoine lié aux 2^e et 3^e piliers conservent leur régime fiscal équilibré actuel. Spécifiquement en ce qui concerne le 3^e pilier, les plafonds actuellement en vigueur doivent toutefois probablement être revus et quelque peu relevés pour tenir compte de la « vision changeante du cycle de la vie » des contribuables.

Une telle vision de la « taxation en fonction du cycle de la vie » mérite d'ailleurs toute notre attention à très court terme, car il s'agit du cadre de référence pour le modèle de taxation général dans notre société vieillissante. Cette approche tient compte d'éléments très divergents tels que :

- la faible capacité contributive au début de l'activité professionnelle et au démarrage d'une entreprise personnelle ;
- la prolongation de la période de grande capacité contributive : augmentation du degré d'activité au-delà de l'âge de 55 ans ;
- la cohésion entre les efforts en matière de constitution de pension et d'épargne à long terme, d'une part, et l'imposition en cas d'utilisation des moyens mis de côté, d'autre part ;
- le bénéfice d'éléments clés de lutte contre la pauvreté à un âge plus avancé, comme l'acquisition d'une habitation propre en tant que forme d'épargne à long terme efficace, etc.

³ Hindriks, Jean, Ivan Van de Cloot, Onze pensioenerfenis, Itinera Institute.

⁴ Il est toutefois clair que la demande d'une possibilité élargie d'activité professionnelle après l'âge de 65 ans doit avant tout être examinée à la lumière des droits de pension.

Trois sous-domaines plus concrets qui méritent certainement que l'on s'y attarde, comprennent ce qui suit :

1. L'augmentation du degré d'activité requiert que la taxation ait dans tous les cas pour effet que la personne qui travaille, même si son salaire est bas, n'ait pas une situation financière nette après impôts moins avantageuse que la personne qui perçoit des allocations de chômage. La mesure qu'il y a lieu d'examiner en premier lieu à cet égard, est le relèvement du montant non imposable jusqu'à une somme égale, par exemple, au montant du salaire minimum légal ou de l'allocation de chômage la plus élevée. Une suppression progressive (à l'effet rapide) de cette augmentation (drastique) en fonction du montant total des revenus imposables, peut permettre de limiter le coût budgétaire de cette mesure. Ajoutons également que cette mesure présente un effet de récupération pertinent.

2. L'introduction d'un incitant fiscal pour les personnes qui sont professionnellement actives après un âge déterminé (par exemple 60 ou 62 ans) mérite que l'on s'y attarde. L'octroi d'un crédit d'impôt pour les revenus d'activités à partir de 60 ans, qui augmente légèrement d'année en année jusqu'à l'âge de 65 ans, semble donc être une mesure positive principalement axée sur une augmentation des recettes budgétaires (glissement dans le temps) et une réduction des prestations de pension.

Des mesures dissuasives en ce qui concerne la majoration d'un capital de pension des 2^e et 3^e piliers avant l'âge de 65 ans, sont également possibles. L'effet prolongé de telles mesures est toutefois plus délicat parce que ces impositions se rapportent directement au régime fiscal de la constitution des droits de pension des 2^e et 3^e piliers. La confiance légitime du citoyen dans les engagements quasi-contractuels des autorités en ce qui concerne la cohérence du régime fiscal applicable aux cotisations et prestations, doit être préservée. C'est pourquoi une intervention n'est possible qu'à l'égard des droits futurs à constituer, ce qui limite considérablement l'efficacité de la mesure au cours des premières années.

3. Pour finir, l'espérance de vie prolongée après 65 ans requiert de repenser la taxation du prélèvement d'avoirs du deuxième et du troisième pilier sous la forme d'une rente. Celle-ci est actuellement taxée en tant que revenu professionnel aux taux progressifs ordinaires. Il existe diverses techniques dans la pratique pour limiter l'imposition d'une rente par le biais du capital-pension. La logique commande de rendre le choix d'un versement sous forme de rente plus neutre sur le plan fiscal. En effet, le risque existe qu'à un âge plus avancé, le capital obtenu à l'âge de 65 ans soit déjà intégralement « consommé ». Une rente à vie offre à ce moment, dans un certain nombre de cas, une plus grande sécurité.

3. IMPÔT DES SOCIÉTÉS : UN POINT D'ATTENTION ACTUEL

La déduction des intérêts notionnels (déduction pour capital-risque) est devenue un élément central indispensable de l'impôt des sociétés belge, consolidant notre position au niveau international. Ce régime mérite confirmation compte tenu de l'impossibilité concrète d'arriver à des réductions de taux susceptibles d'avoir un effet compétitif au niveau international. Il doit bien entendu être possible de parler d'un autre objectif du régime, à condition que les effets essentiellement visés soient garantis. Il semble raisonnable de revoir ce constat au moment où une diminution très importante du taux de l'impôt des sociétés peut être à l'ordre du jour, en tenant compte toutefois de l'effet prolongé des propres effets de la déduction pour capital-risque sur les entreprises internationales.

L'évaluation du cadre fiscal pour les entreprises en Belgique ne peut passer outre la « déduction pour capital-risque » spéciale, généralement appelée « déduction des intérêts notionnels », qui, conjointement avec des régimes tels que celui de la quasi exonération des dividendes (régime des « revenus définitivement taxés/RDT ») et celui des plus-values pour les actions, est un élément central de notre impôt des sociétés.

En bref, la déduction des intérêts notionnels permet à l'entreprise de prendre en considération un poste de déduction (purement) fiscal égal (actuellement) à 3,8% du montant de ses fonds propres comptables (avec quelques corrections logiques). Le pourcentage veut refléter le taux d'intérêt 'sans risque' à 10 ans.

D'un point de vue académique, on dit beaucoup de bien de cette mesure parce qu'elle tend à réaliser un traitement fiscal équivalent pour le financement de l'entreprise au moyen de capitaux empruntés (intérêt payé déductible) et de fonds propres (intérêt notionnel déductible).

Concrètement, le développement de cette mesure est d'inspiration moins académique. La raison directe de cette mesure était la suppression progressive de l'ancien régime très populaire desdits « centres de coordination », visant à attirer et à conserver en Belgique les quartiers généraux et centres financiers de grandes entreprises internationales. Plus de 300 des plus grandes entreprises internationales étaient présentes en Belgique, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de ce régime fiscal spécial. Jusqu'à ce que l'intervention de la Commission européenne entraîne l'extinction du régime, et sa disparition complète à partir de 2010. Il apparaît clairement, au vu de ce qui précède, que le régime des intérêts notionnels a et doit continuer à avoir pour but de fournir à ces groupes un cadre fiscal similaire à celui qui les a en premier lieu fait venir en Belgique, que ce soit alors d'une manière conforme à toutes les exigences européennes (ce à quoi la Belgique est parvenue par le biais du régime des intérêts notionnels).

La déduction des intérêts notionnels en tant que mesure générale

La nécessité de réussir cette épreuve européenne a eu pour effet que le régime des intérêts notionnels s'applique à toutes les entreprises qui sont imposables en Belgique, qu'elles aient ou non leur siège en Belgique, avec à la clé un double effet :

(i) D'une part, la mesure a de ce fait acquis le statut de substitut à une réduction à l'époque politiquement irréalisable du taux de l'impôt des sociétés pour toutes les sociétés. Le taux belge de 33,99% de l'impôt des sociétés est particulièrement élevé, dans un monde européen où de très nombreux pays tendent à un taux égal ou quelque peu supérieur à 20% et où quelques États membres cherchent à appliquer un taux de 15%. Des calculs très grossiers peuvent en effet démontrer que le taux réel baisse, du fait de la déduction des intérêts notionnels, à un ordre de grandeur de 25 à 28%⁵. Le problème est toutefois qu'un certain nombre de sociétés connaissent un impact très important sur le revenu imposable, ce qui est également l'objectif poursuivi. La société de financement de groupe financée à l'aide de fonds propres qui emprunte des capitaux dans un mélange de disponibilité à court terme et de crédits à long terme, arrivera probablement à un rendement d'intérêt moyen qui ne s'écarte pas trop du pourcentage de déduction de l'intérêt notionnel. En bref : le régime garantit la situation fiscale de ces entreprises internationales, de sorte que l'objectif est atteint. Une société de gestion typique disposera en revanche généralement de fonds propres très restreints par rapport au chiffre d'affaires réalisé diminué des coûts réels (qui dépendent par ailleurs fortement du salaire versé ou non au chef d'entreprise), de sorte que la baisse du taux d'imposition réel sera beaucoup moins importante. Cela aussi était l'un des objectifs du régime. Les prises de position politiques selon lesquelles la mesure ne profiterait qu'à 5% des PME, constituent donc davantage une confirmation du succès du régime plutôt qu'une critique de celui-ci.

(ii) D'autre part, cette vaste application à toutes les entreprises explique également l'attention soutenue accordée au régime, ainsi que les divers discours concernant le coût budgétaire de celui-ci. En ce qui concerne ce coût budgétaire, diverses estimations et approximations circulent. Les unes minimalisent l'impact du régime en raison des effets de récupération et autres, les autres procèdent à une profonde surestimation de l'impact en examinant uniquement le montant de la déduction des intérêts notionnels ressortant des calculs de l'impôt.

Indépendamment des chiffres susceptibles de faire l'objet de nombreuses interprétations, le constat suivant s'impose : une très grande partie de la déduction des intérêts notionnels s'applique au revenu imposable qui, sans cette mesure, n'aurait jamais été recueilli en Belgique. Les sociétés de financement de grandes entreprises sont financées à l'aide de nombreux milliards de fonds propres. On connaît (ou du moins on pourrait connaître) de nombreux exemples concrets d'entreprises ayant des fonds propres approchant les 5 mia EUR, voire plus. Si on ne prend que l'une de ces entreprises, on constate une déduction des intérêts notionnels de pas moins de 190 mio EUR. Si on supprime les intérêts notionnels, cette déduction disparaît, certes, mais aussi le revenu faisant contrepartie. Sur le plan global, force est de constater que le produit total de l'impôt des sociétés, si l'on considère la période d'avant et après l'introduction de la déduction des intérêts notionnels, n'est pas visiblement influencé par la mesure proprement dite, mais continue principalement à fluctuer sur les vagues de la conjoncture économique. Il s'agit là apparemment du seul critère efficace étant donné qu'il n'est pas possible de vérifier dans quelle mesure la déduction est appliquée à l'égard de

⁵ Si on se base sur le « return on equity » de 12% d'une société et sur une déduction approximative des intérêts notionnels de 4%, un tiers de ce rendement sera exonéré d'impôt, de sorte que le taux effectif diminuera lui aussi d'un tiers...

revenus qui seraient autrement taxés, et à l'égard de revenus qui ne seraient autrement pas réalisés.

En conséquence, on peut raisonnablement admettre que, sans conduire à un déraillement budgétaire, la mesure atteint effectivement (finalement) son double objectif : garantir son attrait pour les groupes internationaux, et proposer dans une certaine mesure (en fonction du profil de l'entreprise) aux PME belges une baisse du taux réel.

La réduction du taux comme alternative ?

La question se pose de savoir si une diminution directe du taux ne constitue pas une alternative plus efficace, plus simple, plus équitable et par conséquent préférable au régime de la déduction des intérêts notionnels. Si on procède à l'évaluation compte tenu de l'objectif essentiel spécifique de la déduction des intérêts notionnels, d'une part, et de la réalité du processus décisionnel politique et des possibilités sur le plan de l'impôt des sociétés, d'autre part, on peut conclure que notre pays n'a probablement, et dans une certaine mesure, malheureusement pas le choix, et doit conserver la mesure.

Premièrement, une réduction générale du taux ne peut offrir aux groupes internationaux, très importants pour l'économie et pour notre position dans le monde des entreprises, ce qu'ils visent, c'est-à-dire la quasi exonération d'impôt de leurs sociétés de financement et centres financiers intragroupes. Les moyens d'évasion sont multiples, la possibilité de délocalisation (stratégie de sortie) de ces activités est très grande, et l'effet d'aspiration (qui est plutôt un effet de drainage) de la délocalisation de ces centres est réel.

Deuxièmement, il est évident qu'une baisse du taux de l'impôt des sociétés à 28%, par exemple, nous vaudrait un meilleur classement dans la moyenne européenne des taux. Le taux actuel de 33,99% peut parfois avoir pour effet, s'il n'est pas nuancé, d'exclure la Belgique de la liste des pays d'établissement sélectionnés. Le constat selon lequel la déduction des intérêts notionnels demeure importante, ne nuit en rien à un plaidoyer pour une baisse au moins limitée du taux de l'impôt des sociétés.

Une « real politik » en la matière soulève toutefois une double remarque :

(i) La faisabilité politique, en Belgique, d'une réduction drastique du taux de l'impôt des sociétés, n'a pu être démontrée dans un passé récent. Une évaluation réaliste de la constellation politique belge au niveau fédéral n'indique aucun changement à court terme en la matière⁶. À cela s'ajoute également, au niveau politique, l'estimation fiscale classique selon laquelle la combinaison du taux de l'impôt des sociétés et du précompte mobilier (libératoire) sur le solde, doit conduire à une imposition totale approchant le taux marginal le plus élevé, en vue d'endiguer la fuite vers les sociétés de gestion et autres.

⁶ Dans le cadre d'un impôt des sociétés fortement régionalisé qui rendrait possible des réductions de taux ou introduirait un modèle à double taux « à la Suisse », l'estimation change peut-être, mais on ne peut se baser sur celle-ci en tant qu'hypothèse de travail, notamment parce que la régionalisation de certaines déductions et réductions s'inscrivant dans le cadre de la tenue d'une politique économique, est (peut) également (être) en jeu.

(ii) Même si on décidait d'une réduction du taux devant placer la Belgique dans la moyenne du peloton européen (22%), s'en rapprochant (25%) ou s'en éloignant quelque peu (28%), la Belgique n'aurait pas encore dans ce cas créé de facteur d'attraction. Des niveaux réellement compétitifs en ce qui concerne les taux de l'impôt des sociétés se situent en-dessous des 22%. Il est très peu concevable que de tels niveaux de taux puissent être atteints en Belgique dans un délai prévisible. Par conséquent, notre régime a besoin de mesures plus spécifiques rendant la Belgique « exceptionnelle » sur le plan de l'impôt des sociétés. Et, rappelons-le, même une réduction drastique du taux n'offrirait aucun soulagement à nos anciens centres de coordination...

Adaptations de la mesure ?

Plusieurs partis politiques demandent de limiter la déduction des intérêts notionnels en introduisant des limites et des conditions d'application de toutes sortes. L'examen des diverses mesures possibles sort du cadre de cette contribution. Mais l'analyse ci-dessus conduit à quelques constats importants en la matière :

- il n'est pas indiqué d'adapter le taux d'intérêt de référence pour la détermination du montant déductible sous la forme d'un intérêt notionnel. En effet, les emprunts à long terme au sein de groupes de sociétés connaissent des taux conformes au marché qui comprennent une prime de risque et qui seront donc toujours supérieurs au taux de référence actuel (basé sur les OLO « sans risque »). De nombreux groupes acceptent cette différence et paient effectivement des impôts sur la partie du taux réel supérieur au taux de l'intérêt notionnel. Les centres financiers performants de groupes de sociétés connaissent toutefois également diverses formes de financement à court terme à un taux inférieur, et ont un rendement moyen frisant le taux de l'intérêt notionnel. Une adaptation vers un groupe de référence inférieur priverait donc tous les groupes de « l'avantage de centre de coordination » visé et conduirait à une réévaluation de leur présence ou de la dimension de leur investissement financier en Belgique.

- la déduction des intérêts notionnels n'est pas une mesure pour l'emploi. L'introduction d'une exigence d'emploi ne se situe dès lors pas non plus dans la logique des choses. Toutefois, le régime vise une constitution et une affectation de fonds propres, et un certain niveau d'emploi peut être utilisé comme critère pour la réalité et la substance d'un investissement financier dans une entreprise/société. Une exigence d'emploi devait également être remplie dans le cadre du régime des « centres de coordination ». Une exigence d'emploi graduellement croissante, avec un « cap » réaliste (10 équivalents temps plein dans le régime des centres de coordination), n'est dès lors peut-être pas directement souhaitable ni à rechercher, mais ne doit pas non plus nécessairement être tout à fait incompatible, à condition qu'elle ne se répercute qu'à partir de certains niveaux de fonds propres où cette exigence essentielle peut devenir une condition réaliste.

- il est fait mention dans certains commentaires de « nombreux abus » de la déduction pour capital-risque, et de la nécessité d'améliorer les régimes anti-abus. De tels constats méritent toutefois d'être nuancés.

Il est évident qu'il existe actuellement un grand nombre de dossiers dans le cadre desquels l'application correcte de la déduction des intérêts notionnels est à l'ordre du jour. Il ne peut en être autrement pour une mesure très récente et très générale applicable à toutes les sociétés.

Ces dossiers se rapporteraient en grande partie à des questions relatives à l'abus de la déduction des intérêts notionnels. Cela non plus n'a rien d'étonnant. L'élément le plus technique et le plus difficile à appliquer du régime se rapporte précisément aux différentes mesures anti-abus qui ont explicitement été introduites. Celles-ci conduisent à des diminutions de la base de calcul, qui constitue bien entendu un élément essentiel dans les dossiers fiscaux.

La circulaire administrative de l'administration fiscale du 3 avril 2008 contient un commentaire utile de toutes les mesures anti-abus possibles en vigueur, qui sont aussi à la disposition des services des impôts en vertu d'une jurisprudence parfois extrême. Depuis l'arrêt de cassation du 10 juin 2010, il n'y a plus aucun doute quant au fait que ladite disposition anti-abus générale (le fameux article 344, § 2 du Code des impôts sur les revenus) peut également être une arme efficace. De nouvelles initiatives législatives ne semblent dès lors pas devoir être à l'ordre du jour dans ce contexte.

Axel Haelterman