



Réformer la fiscalité en Belgique, une exichance

2011/09
16 | 04 | 2011



La situation des finances publiques dans les pays industrialisés est problématique. Cette réalité, connue des spécialistes depuis belle lurette et largement liée à l'absence d'anticipation budgétaire des charges liées au vieillissement démographique, a été à la fois exacerbée et révélée par la crise financière. Celle-ci a en effet forcé les Etats à voler au secours d'un système financier vacillant et à soutenir une activité économique en très net recul, alors que les déboires de Dubaï, puis de la Grèce et ensuite de l'Irlande ont réveillé le spectre de la restructuration de la dette des pouvoirs publics que, malgré l'histoire et les embarras récents de la Russie et de l'Argentine, les investisseurs avaient crû définitivement évanoui.

La Belgique ne fait pas exception. Certes, le solde budgétaire se compare favorablement à la moyenne européenne mais avec un ratio de dette en pourcentage du PIB élevé, un coût du vieillissement démographique plus important que celui attendu en moyenne dans la zone euro, un secteur financier qui s'est révélé particulièrement fragile et une absence complète de réforme structurelle, les finances belges sont même l'objet d'une préoccupation particulière. En témoigne l'évolution du différentiel de taux d'intérêt, ou spread, entre les obligations belges et les obligations allemandes, comparée à l'évolution du spread observée dans les pays avoisinants.

« Il faut demander plus à l'impôt et moins au contribuable ». Le mot d'Alphonse Allais fait sourire mais malheureusement, vu la situation des finances publiques, la réforme de l'impôt devra demander plus au contribuable. Toutefois, la boutade a une grande part de vrai : un meilleur impôt permet de collecter plus en faisant moins mal. C'est cela qui fait que la réforme de l'impôt est à la fois une exigence et une chance.

La présente note a pour objectif de rappeler les stratégies possibles face au défi des finances publiques (section 1), de positionner le système fiscal belge dans l'environnement international (section 2), de formuler les principes qui devraient guider la réforme de la fiscalité en Belgique (section 3) et de présenter ce que la mise en œuvre de ces principes signifierait pour un type d'impôt, à savoir l'impôt sur la consommation (section 4).

1. Les options face à la crise des finances publiques

Que peut faire un pays confronté à un problème aigu de finances publiques ? Les options envisageables sont les suivantes :

- Ne rien faire, en espérant que l'Etat puisse continuer à se financer, éventuellement en cherchant à capter l'épargne privée domestique, et que le coût de financement ne devienne pas prohibitif, ce qui enclencherait un processus de boule de neige ; ceci suppose aussi que les générations futures seront à même et disposées à assumer la charge de la dette héritée de leurs parents.
- Modifier la perception de la réalité des faits en privatisant des actifs publics, vu que l'indicateur le plus utilisé, à défaut d'être le plus pertinent, est le taux d'endettement brut de l'Etat, voire en recourant à des artifices comptables, qu'ils aient pour effet de cacher des dettes, d'accélérer la collecte de recettes ou de différer des dépenses.
- Compter sur la solidarité des créanciers ou d'autres Etats pour obtenir un financement à bon compte, voire un abandon de créance.
- Renier l'engagement de rembourser les créanciers à heure et à temps, en leur imposant une perte, ou haircut, plus ou moins significative ou à tout le moins en différant le remboursement du principal et en assortissant les emprunts prolongés unilatéralement d'un taux d'intérêt inférieur au taux prévalant sur les marchés financiers.
- Tabler sur une inflation supérieure à l'inflation anticipée pour obtenir un taux d'intérêt réel faible, voire négatif, sur la dette, sans que cela n'induisse de forte hausse du coût des nouvelles émissions publiques.
- Stimuler la croissance économique, pour gonfler la base imposable et diminuer les dépenses publiques liées négativement à l'activité économique, telles les dépenses d'indemnisation du chômage ; cette stratégie a aussi pour effet d'augmenter le dénominateur des ratios utilisés pour juger de la soutenabilité des finances publiques, en particulier le taux d'endettement et le déficit public.
- Contenir les dépenses.
- Augmenter les recettes, en relevant certains taux de taxation ou en élargissant le champ de ce qui est soumis à taxation.

Une réforme de la fiscalité doit viser à accroître le volume global de recettes, prioritairement au travers d'une dynamisation de l'activité économique mais éventuellement aussi en alourdissant la charge de l'impôt.

2. Etat des lieux de la fiscalité en Belgique

Si le régime fiscal de tout pays a naturellement droit à connaître des spécificités reflétant des préférences et des contraintes particulières, un exercice de comparaison internationale fournit des enseignements qui, a priori, devraient guider l'évolution du code national des impôts. Il est en effet sage de considérer comme point de départ que ce qui prévaut dans les pays auxquels cela a du sens de se comparer devrait aussi d'être d'application chez soi, sauf s'il y a de solides raisons pour déroger à ces standards internationaux. Procéder de la sorte permet en particulier de se protéger tant de lobbys nationaux que d'une force d'inertie.

Un exercice d'étalonnage, ou benchmarking, montre qu'en comparaison avec les pays de l'OCDE, le système fiscal et parafiscal belge se caractérise par les éléments suivants :

- Une pression fiscale globale, telle que mesurée par le total des recettes en pourcentage du PIB, élevée ;
- Une taxation du travail, au travers de l'impôt des personnes physiques (IPP) et des cotisations sociales, élevée ;

- Une part du financement de la sécurité sociale reposant sur le travail presté à l'intérieur des frontières élevée;
- Une taxation du revenu du capital légère, avec dérogation à la globalisation des revenus ; pour les revenus mobiliers, taxation à un taux forfaitaire faible et absence de taxation des plus-values ; pour les revenus immobiliers privés, taxation linéaire sur une base théorique faible et taxation marginale des plus-values ;
- Un barème d'imposition à l'IPP rapidement élevé (taux marginal de 40% dès un revenu imposable de EUR 11.240 – revenus de 2009) mais assortis de multiples dispositifs dérogatoires ;
- Un taux nominal de taxation des bénéficiaires des sociétés élevé mais un taux effectif en ligne avec la moyenne;
- Une taxation de la consommation dans la moyenne, malgré un taux de TVA « normal » plus élevé ;
- Une fiscalité environnementale relativement légère ;
- Un système fiscal complexe ;
- Une fraude fiscale et sociale réputée importante.

Dans certains domaines, les spécificités belges sont défendues au nom de la recherche de « niches fiscales » dans un contexte de concurrence fiscale internationale. Certes, le pragmatisme impose (!) de voir qu'une telle concurrence pour attirer des bases d'imposition mobiles existe bel et bien mais les « niches » doivent être doublement critiquées. D'abord, participer à cette concurrence avec des mesures qui relèvent de la flibuste n'est pas sympathique, et encore moins dans un pays qui est la capitale de l'Europe et qui prêche pour un renforcement de la coopération internationale, notamment sur le plan fiscal. Ensuite, la plupart des spécificités fiscales belges ne peuvent être défendues par un argument de concurrence internationale.

3. Les principes directeurs d'une réforme de la fiscalité

Si s'inspirer de ce qui existe ou est mis en œuvre à l'étranger est une première approche, simple, pour savoir ce qu'il y aurait lieu de faire en Belgique, une autre approche, mais qui recoupera largement la première, est de fixer les principes qui devront guider la réforme de l'impôt chez nous. Il pourrait s'agir des idées maîtresses suivantes :

- *accroître le potentiel productif de l'économie*

Il faut stimuler tant l'offre que la demande de travail en allégeant les charges qui pèsent sur le travail presté en Belgique et en accentuant le différentiel de pouvoir d'achat entre revenu du travail et revenu de remplacement. Les externalités dégagées par la génération de valeur ajoutée justifient une discrimination en faveur, notamment, de l'éducation, de la formation continuée, de l'entrepreneuriat, de la recherche et de l'innovation.

- *stimuler la compétitivité*

Dans un contexte d'ouverture des marchés et donc de commerce avec des pays connaissant un système de protection sociale soit moins généreux, soit financé autrement, la réforme de l'impôt doit se préoccuper de la compétitivité de l'emploi presté en Belgique. Cela signifie réduire le coût du travail au travers d'un abaissement des cotisations sociales assises sur le salaire et accroître significativement le financement alternatif de la sécurité sociale au travers d'impôts non liés au travail presté en Belgique. Si cette compensation

budgétaire prend la forme d'un relèvement des impôts indirects (TVA, accises, taxe co2), il faut en neutraliser l'incidence sur l'indice-santé pris en considération pour l'indexation des salaires et prestations sociales, sinon l'objectif recherché de promotion de l'emploi ne sera pas atteint.

- *mieux tenir compte des externalités négatives*

La pénalisation fiscale non seulement de la consommation polluante mais aussi de la production polluante par rapport aux activités moins polluantes doit être accentuées, et les subventions parfois données à ces dernières doivent être supprimées. Une subvention se justifie pour une externalité positive, pas pour une moindre externalité négative. La pénalisation des externalités négatives ne se limite pas à la seule question environnementale. Elle concerne aussi, par exemple, l'entreprise qui a une part de responsabilité dans la difficulté des travailleurs qu'elle licencie à retrouver un emploi ou l'institution financière qui, par ses activités, fait courir un risque particulier à la collectivité.

- *améliorer l'équité*

L'inégalité s'est accrue au fil des dernières décennies, en Belgique comme dans l'ensemble des pays industrialisés. La fiscalité a continué à opérer une redistribution du revenu mais n'a pas tempéré ce creusement de l'inégalité. De plus, le système fiscal connaît de multiples infractions au double principe d'équité horizontale (à même capacité contributive tous les contribuables sont soumis à un même impôt) et verticale (l'impôt augmente de manière plus que proportionnelle par rapport au pouvoir d'achat). Une réforme fiscale doit réduire l'inégalité et les entorses à ce double principe. Cela signifie qu'il faut tendre vers une reglobalisation des revenus, accentuer la progressivité du barème d'imposition, lutter plus efficacement contre les fraudes sociale et fiscale et reconsidérer tous les dispositifs particuliers à l'aune de leur effet sur l'équité. En même temps, il faut prendre garde à bien distinguer ce qui sert l'équité en apparence et ce qui la sert effectivement. Ainsi, une hausse de la fiscalité environnementale est souvent présentée comme injuste puisque la propension marginale à consommer diminue quand le revenu augmente. Toutefois, une telle hausse servirait l'équité intergénérationnelle, en diminuant la pollution, et pourrait même servir l'équité intra-générationnelle en fonction de l'affectation des recettes qu'elle générerait, par exemple un relèvement de certaines prestations sociales ou une diminution de la pression fiscale sur les bas salaires.

- *accroître la transparence*

La réalité est complexe ... mais le régime fiscal belge actuel l'est encore plus. Ceci a pour effet d'en réduire la compréhension tant par les citoyens, ce qui nuit au débat démocratique, que par les contribuables, ce qui crée un fossé entre ceux qui comprennent ou se font aider par un conseiller fiscal et les autres. Cela alourdit les charges administratives, tant pour l'administration que pour les contribuables, et handicape le contrôle. En outre, qui dit complexité qui incitation pour le contribuable à adapter son comportement afin de bénéficier de voies moins imposées, ce qui accentue la perte de bien-être, ou deadweight loss, de l'impôt.

- *contribuer à l'assainissement des finances publiques*

Même si la pression fiscale globale élevée observée en Belgique conduit à penser que l'effort d'assainissement budgétaire doit d'abord porter sur la maîtrise des dépenses, une idée confortée par les études qui montrent qu'un tel assainissement est de meilleure qualité, il faut accepter que la baisse du déficit passe aussi par une augmentation des recettes. Cela ne tient pas tant au fait qu'une hausse des recettes a un impact plus rapide qu'une réforme de la fonction publique ou du régime de retraite, même si on ne peut ignorer que les marchés financiers peuvent se braquer sur des indicateurs instantanés de l'état des finances publiques. La mise à contribution des contributions et autres impôts tient à l'ampleur de l'ajustement budgétaire à réaliser et à une préoccupation d'acceptabilité sociale des efforts à fournir, dans un contexte de creusement des

inégalités et de lecture de la nécessité de l'austérité comme découlant de la crise financière, donc comme ayant été occasionnée par des « nantis », pas par les bénéficiaires de l'essentiel des dépenses publiques. Incidemment, dans l'estimation de la part des recettes dans la baisse du déficit, il faut prendre garde à ne pas tabler sur un effet-retour positif généreusement calculé.

- *couvrir l'ensemble des contribuables*

La réforme de l'impôt doit être large, touchant l'ensemble des contribuables et non pas ciblée sur l'un ou l'autre sous-ensemble de ceux-ci et cela non seulement pour avoir un impact significatif sur l'économie et les finances de l'Etat et parce que les enjeux sont de taille mais aussi pour que ceux qui, à titre individuel, perdraient à la suite d'une mesure particulière perçoivent qu'ils ne sont pas les seuls à être mis à contribution et que cela fait partie d'un tout dont ils seront eux aussi bénéficiaires nets. Cela devrait sensiblement diminuer l'opposition politique à la réforme de tel ou tel groupe de contribuables, à la fois positivement, en leur faisant comprendre qu'ils ne sont pas les seuls à devoir fournir un effort, et négativement, en diminuant le soutien populaire dont ils auraient pu bénéficier si eux seuls avaient dû fournir un tel effort.

- *se montrer pragmatique*

Si l'on peut souhaiter une meilleure coordination des politiques fiscales, au sein de l'Union européenne, voire à une échelle encore plus large pour des matières telles que la fiscalité de l'épargne, des institutions financières ou de la pollution, il faut en même temps faire preuve d'un certain réalisme et intégrer la contrainte de concurrence fiscale internationale.

Dans un Etat fédéral, réformer la fiscalité implique d'aussi réfléchir au partage des compétences en recettes entre entités fédérées et aux marges d'autonomie de celles-ci dans les prélèvements obligatoires qui sont de leur ressort. Toutefois, dans les sections qui suivent, ce qui relève du paysage institutionnel en matière de fiscalité, appelé « fédéralisme fiscal », ne sera pas abordé.

4. Mise en œuvre des principes : le cas de l'impôt sur la consommation

S'il est aisé de se mettre d'accord sur des principes, généraux, tels ceux énumérés ci-dessus, réformer concrètement l'impôt est plus délicat car il faut arbitrer entre des principes qui peuvent être contradictoires et ensuite « vendre » la réforme à l'ensemble des citoyens.

A quoi pourrait ressembler la fiscalité en Belgique si le benchmarking de la section 2 et les principes directeurs de la section 3 étaient mis en œuvre ? Voici une tentative pour la TVA et les accises.

- relever le taux normal de TVA (actuellement de 21%)

Le relèvement de la TVA, qui s'inscrit dans un contexte international (hausse avant la crise en Allemagne et avec la crise dans de nombreux pays, de la Grande-Bretagne à la Grèce) génère des recettes qui peuvent réduire le déficit et compenser un allègement des cotisations sociales ; ce second objectif n'est pas protectionniste mais au contraire vise à rétablir un level playing field entre production locale finançant la solidarité et production importée ne finançant pas la solidarité.

- réduire le champ des taux de TVA réduits (actuellement 6% et 12%)

Les taux réduits sont source de perte de recettes pour l'Etat, de distorsion dans l'allocation des ressources par les agents économiques et de gonflement de marges bénéficiaires. Leur justification économique, envi-

ronnementale ou sociale souffre de nombreux contre-arguments. Ainsi, le bilan de la baisse de la TVA dans le secteur de la restauration, en France puis en Belgique, est peu favorable. La promotion de l'emploi par une TVA réduite dans des secteurs à haute intensité de main-d'œuvre gagne à se faire de manière directe, en abaissant le coût du travail. Le ciblage social d'une TVA réduite est beaucoup trop grossier : certes, la part de l'alimentation dans le budget d'un ménage est inversement proportionnelle aux revenus de ce ménage mais ne taxer qu'à 6% l'épicerie fine et à 21% les habits bas de gamme laisse penser qu'il y a moyen d'être socialement plus efficace sans être stigmatisant. Un cas précis ne vaut pas une explication générale mais comment peut-on justifier de taxer les quads à un taux de 6% ?

- élargir le champ de ce qui est soumis à TVA

Pour générer des recettes, réduire les distorsions, faciliter le contrôle et parce que la logique de la TVA est de permettre l'imputation de la TVA payée en amont, il conviendrait d'assujettir à la TVA normale le plus possible d'activités, de la location de bureaux aux honoraires de professions libérales en passant par l'achat de billets d'avions.

- relever les accises existantes

Aujourd'hui, les droits d'accise portent principalement sur les carburants, les boissons alcoolisées et les produits de tabac. Même si les achats effectués par les camionneurs britanniques génèrent des ressources pour le Trésor belge et occasionnent des dépenses publiques au Royaume-Uni, il faut relever les accises existantes et supprimer l'avantage appelé « diesel professionnel » (à l'heure actuelle, EUR 60 par 1000 litres).

- élargir le champ des produits soumis à accises

La Belgique est un pays où les combustibles fossiles de chauffage sont particulièrement peu taxés. Cette exception, qui contribue à expliquer la faible performance énergétique moyenne du logement en Belgique, ne peut même pas être justifiée par un argument de risque de possible détournement de trafic. En fait, s'agissant de détournement, c'est plutôt l'usage de mazout de chauffage comme carburant automobile que le différentiel de taxation stimule, même si la pratique est interdite. Une autre extension du champ d'application des droits d'accise est la fat tax, c'est-à-dire une taxe additionnelle sur l'achat de biens potentiellement nuisibles pour la santé. Le code belge traite aujourd'hui du café et des limonades mais les taux les concernant pourraient être relevés et le champ élargi, par exemple aux chips et aux sucreries. L'obésité est à la fois un coût et une menace qui justifient cette mesure, même si elle pénalise des consommations raisonnables, laisse de côté d'autres consommations tout aussi nuisibles et frappe proportionnellement davantage les ménages à bas revenus.

- privilégier les accises ad valorem

A l'heure actuelle, les droits d'accise sont spécifiques, c'est-à-dire indépendants de la valeur de marché des biens auxquels ils s'appliquent, à l'exception du tabac où existe également un droit ad valorem. L'harmonisation européenne de la TVA a supprimé la surtaxation des produits de luxe, par exemple sur les bateaux de plaisance, dans une logique de simplification et peut-être aussi par suite des interrogations des économistes sur qui supportait le poids effectif de cette surtaxation (l'actionnaire et le travailleur spécialisé du chantier naval davantage que le candidat acquéreur d'un yacht ?). Privilégier des accises ad valorem permettrait de générer un surcroît de recettes, de corriger le caractère régressif des accises actuelles et d'harmoniser le traitement entre tabac et autres produits soumis à accises. Il est difficile de comprendre pourquoi les cigarettes de luxe sont davantage taxées que les cigarettes bon marché mais que les vins fins

sont taxés comme le vin ordinaire.

- au besoin, taxer les externalités autrement que par les accises

La simplicité demande de ne pas multiplier à l'envi les modalités d'imposition mais si les droits d'accise ne parviennent pas à correctement taxer les externalités négatives, il faut envisager des impôts indirects ad hoc. C'est le cas en matière automobile où les accises sont liées à la quantité consommée mais où les émissions polluantes, l'encombrement des routes et l'usure des infrastructures routières méritent une mesure plus fine pour pouvoir taxer plus lourdement certains comportements sans appliquer des tarifs déraisonnables aux automobilistes à consommation identique mais dont le comportement est moins dommageable.

- neutraliser la hausse de la fiscalité indirecte dans l'indexation

Afin d'éviter une hausse des coûts du travail, il convient d'empêcher que la hausse des recettes de TVA et d'autres impôts indirects se répercute dans le salaire brut ; une telle neutralisation a déjà eu lieu en 1993 avec l'adoption de l'indice-santé mais elle devrait être généralisée, sous peine de miner l'emploi en Belgique.

- protéger les bas revenus contre la hausse de la fiscalité indirecte

Il faudrait apprendre à parler de TVA sociale comme on parle de cotisations sociales, c'est-à-dire que la fiscalité indirecte doit financer une plus grande part de la protection sociale. Toutefois, une hausse de la TVA frappe plus directement les bas revenus, dont la propension à consommer est plus grande, et plus encore si l'effet de l'alourdissement de la fiscalité indirecte sur l'indice des prix est neutralisé dans l'indexation des salaires. Il faut donc que les bas revenus soient immunisés contre une déperdition de pouvoir d'achat au travers d'un relèvement des allocations sociales de base et des salaires minima.

En réformant sa fiscalité indirecte en ce sens, la Belgique se rapprocherait de ce qui est observé à l'étranger, notamment dans le rapport fondamental entre recettes basées sur la consommation et recettes basées sur le facteur travail, et mettrait en application les principes d'une fiscalité stimulant l'emploi et l'activité en Belgique, tenant mieux compte des externalités négatives et plus juste, tant par rapport aux générations à venir que par rapport aux personnes à bas revenus.

Etienne de Callatay¹

Référence

Bruno Colmant et Etienne de Callatay (2010), L'impôt en Belgique après la crise, dialogue avec Chantal Samson, Louvain-la-Neuve: De Boeck & Larcier, 188 p.

¹ Etienne de Callatay est Senior Fellow au Itinera Institute. Il est aussi Chief Economist à la Banque Degroof et chargé de cours invité à l'UCL et aux Facultés de Namur. Il s'exprime à titre personnel, sans engager les organisations avec lesquelles il collabore.

Pour une croissance économique
et une protection sociale durables