



L'assainissement budgétaire doit avant tout passer par la réduction des dépenses

Itinera plaide pour une réforme du système fiscale et l'introduction d'une règle budgétaire dans la constitution

2011/24
14 | 10 | 2011



Executive Summary

Ivan van de Cloot et Etienne de Callataÿ ont synthétisé pour l'Itinera Institute les challenges budgétaires et fiscaux auxquels le prochain gouvernement fait face. Il apparaît que l'assainissement budgétaire devrait être principalement axé sur les dépenses. Itinera reconnaît que de nombreux trous doivent être comblés immédiatement avec des mesures pouvant rapidement rapporter de l'argent mais soutient que cette réalité doit être accompagnée d'un engagement à des réformes fondamentales.

Itinera plaide pour une réforme du système fiscal par laquelle les possibilités de déduction seraient réduites et regroupées dans un seul paquet avec un montant maximal déductible. Le contribuable choisit par lui-même à quoi consacre-t-il la déduction. Itinera appelle également le législateur à introduire des règles budgétaires dans la constitution. Un groupe sélectionné d'experts ont été sondés pour donner des propositions concrètes d'assainissement budgétaires. L'Itinera Institute veut, par ce créneau, contribuer constructivement aux négociations en cours, sur base d'une stratégie de long-terme. Pour obtenir des résultats dans la simplification du système fiscal, il est souhaitable que les décideurs politiques nomment une commission d'experts afin de préparer une profonde réforme du système.

Mettre l'accent sur les dépenses

Itinera a montré dans son étude "Trouver le droit chemin budgétaire" pourquoi, dans l'assainissement budgétaire, l'accent doit-il être mis sur les dépenses. Les dépenses, sans tenir en compte les paiements d'intérêts sur la dette, ont augmenté en Belgique de 70% depuis 1999, à comparer avec 20% en Allemagne. La pression fiscale en Belgique est l'une des plus élevée au monde. Nous constatons que dans les pays où la pression fiscale est moindre que chez nous, la plupart des efforts budgétaires sont malgré tout concentrés sur les dépenses. En France et au Pays-Bas, 60% du programme d'assainissement provient d'une réduction des dépenses. En Allemagne, on épargne même plus que nécessaire, ce qui a même permis de réduire certains impôts.

Des mesures au niveau des revenus sont également nécessaires

Nous ne pouvons pas conclure que des mesures au niveau des revenus ne soient pas partie intégrante d'une

politique budgétaire équilibrée. A court terme, des mesures urgentes sont nécessaires. L'idée d'obtenir des fonds supplémentaires via une augmentation du précompte mobilier libérateur et une réduction des régimes d'exception à la TVA semble se tenir dans le cadre d'une politique équilibrée.

A court terme, il s'agit de combler les déficits budgétaires avec des mesures qui sont facilement et rapidement applicables, mais, en parallèle, on doit s'atteler à la préparation d'une réforme fondamentale de notre système fiscal existant. La simplification de notre système fiscal compliqué est une première priorité.

Mettre sur pied des commissions d'experts

L'expérience nous apprend que la meilleure méthode pour engranger des résultats est de mettre sur pied une commission d'experts. Ceux-ci seraient bien entendu sélectionnés sur base de leurs expertises.

Mesurer concrètement les mesures d'assainissement

Limiter les dépenses en soins de santé à la croissance du PIB engendre une économie de 2 milliards d'euros d'ici à 2015

Le relèvement de l'âge minimum de la pension à 62 ans et de l'âge légal à 66 ans avec une période transitoire de maximum 5 ans entraîne une économie d'1 milliard d'euros d'ici à 2015.

Le relèvement de l'âge minimum de la pension à 62 ans dans le secteur public et l'âge légal à 66 ans avec une période transitoire de maximum 4 ans, avec des montants de pensions comptabilisés sur les 15 dernières années de vie professionnelle plutôt que 5 actuellement, apporte une économie d'1 milliard d'euros d'ici à 2015.

Le relèvement du précompte mobilier à 20% apporterait 460 million d'euros.

Rendre les voitures de société moins attractives rapporterait 600 million d'euros.

Des taxes environnementales pourraient rapporter au moins 600 million d'euros.

Réformer le système fiscal – diminuer les possibilités de déduction – utiliser ce revenu pour diminuer le taux d'imposition

Une réforme de notre système fiscal au niveau des biens mobiliers et immobiliers est nécessaire. La réduction/limitation des possibilités de déduction ne peut pas être un tabou. L'élargissement de la base imposable par la réduction de toute une série de déductions est une tendance internationale depuis des années, le revenu en découlant pouvant être utilisé pour réduire le taux d'imposition. Itinera plaide pour un regroupement des déductions fiscales existantes dans des paquets. Par paquet, il existe un montant maximal déductible et le contribuable choisit par lui-même l'allocation de ce montant. Ceci est une gestion administrative et budgétaire de bien meilleure qualité. Après un temps, le législateur peut abolir les déductions ou réductions qui sont peu utilisées.

Introduire une règle budgétaire dans la constitution

La Belgique a un problème structurel avec la discipline budgétaire. De nombreux pays ont déjà franchi des étapes dans l'introduction de règles budgétaires dans leur constitution. Ainsi, l'Allemagne a introduit dans sa constitution ce qu'ils appellent « un frein à l'endettement ». Par une introduction similaire dans notre constitution, les décideurs politiques seront contraints de prendre annuellement les nécessaires mesures d'assainissement et de formuler des politiques de long-terme pour les finances publiques.

Une telle mesure pourrait permettre de rassurer à court-terme et de renforcer l'économie belge sur le long-terme.

Des mesures d'assainissements proposés par des experts

Itinera a interrogé un groupe sélectionné d'experts sur les possibles mesures d'assainissement. Il ressort des propositions que l'on peut faire beaucoup d'économies sur les départements et subsides. En parallèle, des mesures diverses sont proposées telles qu'indexer uniquement les salaires du secteur public, diminuer les prix des médicaments génériques, limiter l'immigration uniquement aux familles pouvant s'assumer elles-mêmes, augmenter le précompte mobilier, rendre les voitures de société moins attractives, etc.

I. Le défi budgétaire

Quelques solutions structurelles pour les finances publiques belges qui ne sont pas nouvelles mais qui n'ont pas été envisagées :

Un frein à l'endettement (Schuldenbremse) en Belgique: à l'instar du modèle Allemand, inscrire une règle budgétaire qui limite le déficit fédéral à partir de 2016 à 0,35 % du BIP et oblige les entités fédérées à avoir un budget en équilibre à partir de 2020. Cela oblige les dirigeants d'une part à prendre les mesures d'économie nécessaires et d'autre part à définir une politique à long terme pour les finances publiques.

Un sondage organisé par Itinera auprès d'un group d'expert venant de divers horizons, semble démontrer qu'il y a pas mal d'économies à réaliser dans les départements et sur les subventions. Il faudra trancher également en matière de dépenses sociales. Cela concerne des sujets tabous comme les soins de santé, l'âge de la retraite, les allocations de chômage etc.

Du côté des revenus, notre sondage a permis de faire émerger diverses propositions comme: des revenus supplémentaires qui découlent d'une croissance des fonds propres, des écotaxes, combler les trous au niveau des taxes sur la consommation etc. Celles qui revenaient le plus souvent concernent l'intérêt notionnel, la taxe CO2 et la rente nucléaire. Par contre, augmenter le taux d'imposition sur le travail semblait être exclu mais après une période de transition, il faudra créer l'espace nécessaire pour une baisse du taux.

La plupart des discussions sur la soutenabilité des finances publiques se basent sur des chiffres ayant trait au déficit budgétaire et à la dette publique. A cet égard, la crise a été un véritable coup de massue, avec des déficits allant jusqu'à 6% du revenu national. Nous n'avions pas rencontré de tels niveaux de déficit depuis 1993. Les analyses sur le déficit budgétaire structurel sous-jacent, où des mesures uniques telles que notamment, la vente de bâtiments, ne sont donc pas prises en considération, révèlent que notre pays ne connaissait en réalité pas plus une situation d'équilibre à l'aube de la crise.

Les antécédents sont connus : depuis 2000, les dépenses hors paiements d'intérêts ont augmenté plus nettement que le revenu national. Cette tendance n'était pas perceptible pour les profanes vu la forte baisse

des charges d'intérêt qui s'est produite simultanément. Ceci était cependant contraire au consensus bruxellois selon lequel nous créerions un effet boule de neige inversé pour ainsi laisser la place aux coûts liés au vieillissement de la population. La conclusion est en effet que notre niveau de dépenses (hors paiements d'intérêts) de 42% du PIB était soutenable en 2000. Par la suite, l'on n'a toutefois pas pu résister à la tentation de convertir les faibles charges d'intérêt en de nouvelles dépenses structurelles, si bien que les dépenses publiques en 2010 atteignent 50% du PIB (graphique 2). On peut donc en conclure que notre Etat vit sur un grand pied. Maintenant il est clair que cette période de crise qui est la plus profonde que nous ayons traversée depuis la deuxième guerre mondiale n'est pas le meilleur moment pour se serrer la ceinture. Il est évidemment bien plus judicieux d'épargner collectivement en période de haute conjoncture de façon à pouvoir faire face ensuite à l'inévitable crise. Hélas, la politique a un problème structurel à se montrer prévoyante, ce qui nous laisse aujourd'hui face à une obligation d'économie.

Le moins qu'on puisse faire est d'éviter une répétition du scénario à l'avenir. Plusieurs pays européens se dirigent déjà sur la voie d'une règle budgétaire inscrite dans la Constitution. C'est ainsi que l'Allemagne a élaboré "le frein à l'endettement" (Schuldenbremse).

Cette règle budgétaire limite le déficit fédéral à partir de 2016 à 0,35 % du BIP et oblige les entités fédérées à avoir un budget en équilibre à partir de 2020. Un conseil de stabilité a également été prévu au sein duquel siègent des représentants de l'autorité fédérale et des entités fédérées afin de veiller sur les finances publiques et d'identifier rapidement des dérives et de rectifier le tir. Entre temps en France (12 avril), en Espagne (7 septembre) et même en Italie (7 septembre) des amendements ont été déposés visant à introduire une règle budgétaire similaire

Un frein à l'endettement (Schuldenbremse) en Belgique

Pour mettre fin au déficit budgétaire belge de 22 milliards il faudra du temps. L'inscription de ce frein dans la Constitution, à l'instar du modèle Allemand, obligera d'une part les dirigeants à prendre annuellement les mesures d'économie nécessaires et d'autre part de définir une politique à long terme pour les finances publiques. Une telle mesure peut contribuer au rétablissement du sous-financement actuel du niveau fédéral et à court terme à renforcer la confiance en l'économie belge.

Les académiciens par contre discutent encore pour savoir si l'Allemagne n'a pas introduit une règle trop sévère (la règle de fer) en comparaison avec la règle d'or. Celle-ci admet des déficits à hauteur des investissements.

Le problème c'est que ceci ouvre la porte aux interprétations créatives sur la définitions des investissements. Le but même de cette règle est d'éviter que les objectifs à long terme soient à chaque fois obligés de s'effacer pour ceux à court terme. La règle de fer à terme tendrait à zéro ce qui n'est pas la meilleure chose ? En 2000 il y a eu un débat fort amusant entre économistes pour savoir si une dette trop basse n'était pas problématique. Le tableau ci-dessous démontre qu'en cas de manque d'intervention, la dette belge pourrait évoluer à 200% du BIP d'ici 2030. Un mécanisme qui tend à protéger les générations futures est nécessaire si on veut pouvoir faire face aux frais liés au vieillissement de la population. Il faut être pragmatique

et voter en faveur d'un tel mécanisme et si à l'avenir il existe une possibilité théorique que la dette soit trop basse on pourra en rediscuter.

Projections de la dette publique en cas de politique inchangée



Bronnen: EC, IMF, NBB.

(1) Bij deze projecties wordt ervan uitgegaan dat het huidige primair saldo zal verslechteren ten belope van de toename van de met de vergrijping gepaard gaande uitgaven. Voorts wordt verondersteld dat de nominale bbp-groei 3,75% per jaar zal bedragen en dat de impliciete rentevoet op de overheidsschuld op termijn naar 4% zal tenderen.

Afin de parer au fiasco de la dette, notre pays doit prendre des mesures destinées à couvrir un montant de plus de 20 milliards d'euros, lequel est autant imputable à l'augmentation attendue des coûts du vieillissement qu'au déficit lui-même. Sur ce montant, il est nécessaire de trouver déjà 10 milliards d'euros pour 2012. Or, les 10 milliards pour l'année prochaine sont basés sur la généralisation de la norme de croissance de 4,5% pour les soins de santé. Étant donné qu'en réalité, cela fait déjà longtemps que cette norme a été abandonnée et que l'évaluation des 10 milliards ne tient pas compte non plus de la pratique actuelle consistant à plafonner la déduction des intérêts notionnels dans l'impôt sur les sociétés, l'effort net s'élève plutôt à 7 milliards d'euros. Par ailleurs, la taxe bancaire et les exercices traditionnels concernant la fraude fiscale jouent également un rôle, avec pour effet de surprendre à nouveau l'opinion publique par un effort, pour l'année prochaine, réalisé plus facilement qu'escompté.

Convaincus, cependant, que tout cet effort de 20 milliards doit s'accompagner de mesures structurelles drastiques (il s'agit en effet d'un effort récurrent et non ponctuel), nous avons fait appel, pendant l'été, à des experts de toutes origines afin de réfléchir aux mesures possibles. Le tableau ci-dessous comprend une

énumération des suggestions les plus pertinentes. Certaines sont évaluées quantitativement, et très solidement étayées. D'autres n'ont pas été chiffrées, l'importance de certaines suggestions étant plutôt indicative et dépendante de choix politiques qui n'ont pas encore été opérés. Le blocage des dépenses en termes réels s'apparente à la méthode du saucissonnage, souvent caractérisée par l'absence de choix politiques. Cependant, il convient de remarquer que cette proposition s'inscrit (nécessairement) dans une analyse effectuée à un niveau très agrégatif. À un niveau inférieur, l'effort peut ici s'accompagner de mesures non linéaires qui réalisent, de façon bien plus intelligente, des bénéfices en termes d'efficacité là où ils sont les plus nécessaires. En réalité, il arrive même que, pour une série de matières, le responsable politique doive laisser aux fonctionnaires le soin de préciser un certain objectif d'économie car ils sont parfois les seuls à savoir où se situe le nœud du problème de l'inefficacité. Ainsi qu'il est déjà clairement apparu à la table des négociations, certaines choses telles qu'un impôt sur la fortune à court terme ne sont pas réalistes car les pouvoirs publics ne disposent pas d'un cadastre des fortunes. Si le gouvernement devait décider qu'il en est cependant question, à terme, il lui faudra d'abord investir dans l'établissement d'un tel cadastre.

Vue d'ensemble des propositions résultant du sondage organisé par Itinera

Dépenses	Calcul
Blocage des dépenses non sociales en termes réels	4 milliards € d'ici à 2015 (1 milliard pour l'entité I et 3 milliards pour l'entité II)
-Dépenses des départements à index zéro -Indexation des salaires uniquement	
Réduction de 2,5 à 5% de toutes les subventions (codes 3x) pendant 2 ans	
Faire respecter une baisse annuelle de 1,25% des dépenses réelles de personnel (à l'exception du personnel des prisons et des magistrats): exercer ainsi une pression pour rechercher les gains d'efficacité	
Ne pouvoir que partiellement au départ des baby-boomers mais en veillant à opérer de façon non linéaire: en fonction des développements technologiques	
Blocage des dépenses sociales (à l'exclusion de la sécurité sociale) en tant que % du PIB	2 milliards € d'ici à 2015
Relever à 62 ans l'âge minimum de la pension dans le secteur public et à 66 ans l'âge normal de la pension + calcul de la pension sur les 15 dernières années et le même malus que celui appliqué aux indépendants	1 milliard € d'ici à 2015
Limitier les dépenses sociales de l'entité 2	1 milliard € d'ici à 2015

<p> limiter les dépenses des soins de santé à la croissance du PNB</p>	<p> 2 à 2,85 milliards € d'ici à 2015</p>
<p> Relever à 62 ans l'âge minimum de la pension et à 66 ans l'âge normal de la pension + période assimilée maximum de 4 ans et le même malus que celui appliqué aux indépendants</p>	<p> 1 milliard € d'ici à 2015</p>
<ul style="list-style-type: none"> - limiter le stage d'attente au chômage à 2 ans maximum - limiter les allocations de chômage pour les chômeurs de longue durée, réduction de 25% par an après 2 ans - Relever à 60 ans l'âge minimum pour l'octroi d'une pension anticipée 	<p> 1 milliard € d'ici à 2015</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Lutter contre la fraude sociale (x3) - Limiter au strict minimum l'enveloppe bien-être - Augmenter les contributions du crédit-temps et de l'interruption de carrière 	<p> 1 milliard € d'ici à 2015</p>
<p> Relever le prix des chèques-services</p>	
<ul style="list-style-type: none"> - Moins d'avantages pour les personnes qui partent à la retraite avant l'âge de 65 ans - Diminuer les avantages pour les chômeurs qui ne recherchent pas activement un emploi - Modération salariale et activation - Faire dépendre les allocations de chômage du nombre d'années de travail (max. 38 mois, min. 6 mois) 	
<ul style="list-style-type: none"> - Supprimer les provinces - Supprimer les commissaires d'arrondissement - Revoir la structure des 19 communes bruxelloises - Blocs de compétences homogènes - Révision de la loi de financement 	
<p> Calculer la liaison au bien-être des allocations sur la base de l'augmentation réelle de la productivité, non l'augmentation estimée</p>	<p> Ces dépenses s'élèvent déjà à 633 millions d'euros pour la période 2011-12. Une réduction de moitié permettrait d'économiser 0,7 milliard d'euros d'ici 2016</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Réduire la complexité d'un certain nombre de subventions - Adaptation de l'indexation des salaires 	

<ul style="list-style-type: none"> - Limiter l'immigration aux familles autosuffisantes (carte verte comprise) - Rendre l'obtention de la nationalité plus difficile (selon l'exemple autrichien; introduire une norme européenne) 	
<ul style="list-style-type: none"> - Réexaminer l'âge de la pension (âge non spécifié) - Pénalisation du départ à la retraite avant 65, bonus pour les travailleurs après une carrière de 45 ans - Il est plus important de relever l'âge de la pension réel mais un relèvement légal ne peut pas constituer un tabou - Calculer la pension non en termes d'âge de la pension mais en termes de carrière (45 ans) - Réexaminer de façon drastique les périodes assimilées (accent sur le chômage, la prépension et les régimes de congé) - Système de malus 60, 61, 62, 63, 64, âge de la pension ou 40, 41, 42, 43, 44 (carrière) respectivement -25%, -20%, -15%, -10%, -5% 	
<p>Augmenter les allocations de chômage à 70% du dernier salaire perçu pendant les 3 premiers mois</p>	
<p>Suppression du sénat</p>	<p>78 millions d'euros</p>
<p>Diminution du salaire des ministres et suppression des secrétaires d'État et des cabinets + avantages des politiques en matière de pension</p>	<p>Le politique fait preuve d'un effort propre</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Diminution du prix des médicaments génériques - Augmentation du quota des médicaments bon marché 	

Revenus	Calcul
Rabotage des déductions	
Lutte contre la fraude fiscale (exonération du livret d'épargne via la déclaration fiscale)	De 1,4 à 2 milliards €
Précompte mobilier à 20%	460 (en remplaçant 25% par 20%) à 600 millions €
-Imposer les plus-values (actions, SICAV, produits d'assurance (branche 23) -Plus-values OK mais taux réduit à partir de 5 ans au lieu de 8 ans -Plus-values: 25% si possession depuis plus de 1 an; 50% si moins de 1 ans	600 millions à 5 milliards € (?)
Rendre les voitures de société moins attrayantes	600 millions €
Restreindre les intérêts notionnels (taux du Bund)	1000 millions €
Taxe sur les émissions de CO2	1400 millions €
Taxes environnementales (énergie, ...)	À partir de 600 millions €
Exclusion des exonérations TVA	2,7 milliards €
-Paiement des biens publics par l'utilisateur (route, ...) -Imposer davantage les résidences secondaires et autres (via le précompte immobilier...) -Imposer plus correctement l'immobilier -Privatisation des actifs (Belgacom, TEC, Poste, Brussels Airport, BNP Paribas, VRT, RTBF) -Rente nucléaire -Taxe bancaire (en plus de la contribution pour le système de garantie de dépôt) -Accises sur l'alcool et le tabac -Pension avant 65 ans: impôts selon la règle d'imposition des revenus du travail -Introduction d'une taxe sur les billets d'avion -Impôt de crise ou de solidarité de 0,5% à 1% sur les revenus imposables	Jusqu'à 1 milliard € (?)

<ul style="list-style-type: none"> -Impôt sur les grandes fortunes -Lutte contre les faux indépendants et la sociétéisation <p>À éviter</p> <ul style="list-style-type: none"> -Accroître le taux d'imposition (marginal) sur le travail -Amnistie fiscale 	
<ul style="list-style-type: none"> -Impôt sur les grandes fortunes -Lutte contre les faux indépendants et la sociétéisation <p>À éviter</p> <ul style="list-style-type: none"> -Accroître le taux d'imposition (marginal) sur le travail -Amnistie fiscale 	<p>2 milliards € 1 milliard €</p>

En savoir plus ?

Van de Cloot, I. (2011). Trouver le droit chemin budgétaire. Itinera Institute Analyse.

Van de Cloot, I. (2010). Budgettaire besparingen en noodzaak van beleidscoördinatie. Itinera Institute Analyse.

Hindriks, J. en Van de Cloot, I. (2009). Redressement budgétaire en périodes difficiles. Itinera Institute Analyse.

II. Réformes fiscales

Il est possible d'avoir de meilleurs impôts qui soient moins douloureux en Belgique en s'attachant aux principes de base suivants:

- accroître le potentiel de production de l'économie;
- stimuler la compétitivité en relevant les impôts qui ne sont pas liés au travail en Belgique;
- sanction fiscale pour les effets externes négatifs tels que la consommation et la production polluante, mais aussi les risques financiers et les problèmes d'embauche;
- renforcer l'équité par une reglobalisation des revenus, une progressivité plus forte du barème d'imposition, une lutte plus efficace contre la fraude sociale et fiscale et un réexamen de toutes les mesures spéciales;
- renforcer la transparence en... réduisant la complexité;
- contributions à l'assainissement des finances publiques, mais en associant le pragmatisme et tous les contribuables à la réforme.

L'institut Itinera aboutit aux propositions concrètes :

- Révision et refonte des déductions fiscales :
 - Diminuer les déductions fiscales
 - regroupement des possibilités de déduction en paniers : Par panier, il y a un montant maximal à déduire, permettant au contribuable de choisir lui-même à quoi il destine ce montant.
 - meilleur contrôle administratif et budgétaire
- le cas de l'impôt sur la consommation : TVA et accises :
 - Augmenter le taux normal de la TVA (actuellement de 21%)
 - Réduire le champ d'application pour le taux de TVA réduit (actuellement 6% et 12%)
 - Elargir et relever les accises existantes
 - Soumettre aux accises davantage de produits, tels que le café, les chips et les sucreries
 - Privilégier les accises ad valorem
 - Si nécessaire, imposer les externalités d'une autre façon que par le biais des accises
 - Neutraliser l'augmentation des impôts indirects dans l'index
 - Protéger les faibles revenus de l'augmentation de la fiscalité indirecte

1. Introduction

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.

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;
- Un faible niveau d'imposition sur les revenus du capital¹, avec une dérogation à la globalisation des revenus; une faible imposition forfaitaire sur les revenus mobiliers et une absence d'imposition sur les plus-values; pour les revenus immobiliers privés, une imposition linéaire sur une faible base théorique et une imposition marginale sur les 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 oeuvre 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 indus-

trialisés. 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 :

a. Révision et refonte des déductions fiscales

Il est grand temps d'évaluer toutes les déductions fiscales. Il existe, depuis plusieurs années déjà, une tendance au niveau international à élargir la base imposable en supprimant toutes sortes de déductions obtenues, dans le passé, par toutes sortes de groupes d'intérêt, mais qui nuisent à la transparence et à la logique du régime fiscal. Bien entendu, le résultat de cette mesure peut être utilisé d'une part pour diminuer le taux d'imposition, ce qui favoriserait fortement l'éthique fiscale. Rien que pour l'impôt des personnes, les postes de déduction représentent 23,35 milliards. Cela va des points les plus évidents tels que les sommes exonérées d'impôt et la déduction des frais professionnels à des choix politiques clairs tels que la politique sociale, les déductions pour les épargnes-pension, etc. En 2009, déjà, l'OCDE a invité la Belgique à mettre progressivement un terme à la déduction des intérêts hypothécaires car celle-ci incite également à l'augmentation des prix. Les économistes ont compris depuis longtemps déjà que de nombreux avantages fiscaux pour l'immobilier sont pris en compte dans les prix plus élevés et ne profitent donc pas à l'acheteur. Des adaptations brutales ne sont peut-être pas souhaitables mais il est assurément possible d'abandonner progressivement et pour une large part les près de 2 milliards d'avantages fiscaux.

Bien entendu, toutes les déductions ne disparaîtront jamais. Nous avons aujourd'hui l'opportunité d'œuvrer enfin au regroupement des possibilités de déduction en paniers, ainsi que le Conseil supérieur des Finances l'a proposé il y a presque dix ans. Les trois paniers concerneraient respectivement les biens immobiliers et l'épargne à long terme, les dépenses sociales et les services aux personnes et, enfin, l'environnement. Par panier, il y a un montant maximal à déduire, permettant au contribuable de choisir lui-même à quoi il

destine ce montant. Il s'agit d'un bien meilleur contrôle administratif et budgétaire. Après un certain temps, les pouvoirs publics peuvent supprimer les réductions ou exonérations qui sont à peine utilisées. C'est surtout l'amoncellement de toutes sortes de petits postes de déduction qui, en définitive, sont source de complexité alors qu'ils n'ont souvent qu'une valeur de symbole.

b. 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 oeuvre ? 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, environnementale 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.

En savoir plus ?

De Callatay, E. (2011). Réformer la fiscalité en Belgique, une exichance. Itinera Institute Analyse.

Decoster, A. en Sas, W. (2011). De bijzondere financieringswet voor dummys. Itinera Institute Analyse.

Haelterman, A. (2011). Pistes de réflexion pour la politique fiscale. Itinera Institute Analyse.

Pour une croissance économique
et une protection sociale durables