



POURQUOI LA FISCALITÉ BELGE SERA-T-ELLE RÉFORMÉE ?

ETIENNE DE CALLATAÏ

La fiscalité en Belgique va devoir évoluer de manière significative dans les années à venir. Cette pré-diction repose sur une conjonction d'exigences : (1) comprimer le déficit, (2) stimuler la croissance, (3) réduire les inégalités et rendre les efforts en dépenses politiquement acceptables, (4) diminuer les émissions polluantes, (5) participer à une certaine convergence de certains impôts en Europe, (6) répondre aux demandes institutionnelles de dévolution accrue de pouvoirs et de responsabilités aux entités fédérées et (7) simplifier la fiscalité.

La présente contribution, qui se veut extrêmement synthétique, passe en revue les facteurs énumérés ci-dessus.

Contribuer à l'assainissement budgétaire

Le message n'est pas plaisant à formuler et encore moins à entendre mais il y a tout lieu de s'attendre à ce que la politique budgétaire soit durablement restrictive. Pour être encore plus clair, dans les années qui viennent, les pouvoirs publics belges devront réduire le déficit primaire structurel alors même que certaines évolutions iront en sens opposé : vieillissement démographique, coût des soins de santé, besoins en capital humain,...

La diminution du déficit, malgré un contexte économique peu porteur qui pourrait appeler des mesures de soutien de l'activité et donc sans étudier le rythme auquel il serait préférable que cette diminution ait lieu, vient de différentes considérations

- o Les **marchés financiers** sont plus sensibles à la situation des finances publiques aujourd'hui qu'avant l'éclatement de la crise de la dette souveraine, à en juger par l'écartement des « spreads » sur les obligations d'Etat ; il y a tout lieu de penser que même si la zone euro devait progresser dans la voie d'une union budgétaire, les garanties données par la solidarité européenne ne seront jamais inconditionnelles de telle sorte que le risque souverain va

continuer à occuper les esprits des opérateurs sur le marché de la dette publique. L'accès à un financement par les marchés sera donc soumis à une contrainte de discipline budgétaire

- o La sortie de crise de la zone euro requiert une approche intégrée de la part des autorités publiques où, à côté des aspects financiers, monétaires, de compétitivité et de gouvernance figure une dimension budgétaire. Le « fiscal compact » traduit le renforcement de la **discipline budgétaire européenne**. La variante de la règle d'or qui a été retenue, où le déficit autorisé n'est pas lié à la valeur des investissements publics mais est fixé, en termes structurels, arbitrairement à 0,5% du PIB, exige le maintien de l'orientation restrictive de la politique budgétaire.
- o La discipline budgétaire ne vient pas seulement d'un diktat des marchés financiers ou d'une concession au dogmatisme de l'Allemagne en échange d'une mutualisation —incomplète— de la dette publique au sein de la zone euro mais aussi d'une motivation plus enthousiasmante, à savoir que cette discipline puisse servir l'intérêt général d'un point de vue intergénérationnel. La crise multiforme qui a éclaté en 2008 a conforté la vue qu'il est possible que la croissance économique tendancielle de nos économies soit faible et que la capacité à améliorer, voire même à maintenir le niveau de protection sociale soit entamée. Si tel est le cas, la **justice entre les générations** exige de réduire le poids de la dette publique.

La pression fiscale en Belgique semble déjà élevée, tant par son niveau qu'en comparaison avec la moyenne européenne. Cela signifie qu'a priori il est plus probable que la discipline budgétaire viendra de la maîtrise des dépenses publiques, au travers d'une plus grande sélectivité et d'une meilleure efficacité dans les interventions publiques.

Toutefois, il est difficile d'imaginer que certains impôts ne soient pas relevés pour apporter ainsi une contribution à l'assainissement et/ou présenter un équilibre avec les mesures prises en dépenses (voir ci-dessous à propos de la cohésion sociale). L'expérience récente le montre. En Belgique et ailleurs, en particulier dans les pays dits périphériques, l'urgence, réelle ou perçue, de la réduction du déficit public a conduit, les efforts en dépenses étant souvent plus long à se matérialiser et cela même si ceux-ci sont plus durables, à un alourdissement de l'impôt sous différentes formes :

- o Introduction de nouveaux impôts (notamment sur le capital)
- o Relèvement de taux de taxation (en particulier sur la consommation, TVA et accises)
- o Elargissement de bases imposables (avec la suppression de dépenses fiscales)
- o Mesures de lutte contre l'évasion et la fraude fiscales

Stimuler l'activité économique

La contribution de la fiscalité à l'assainissement budgétaire ne doit pas passer, exclusivement, prioritairement ou même partiellement selon les préférences individuelles par un relèvement de la part totale des impôts en pourcentage du PIB. Il est en effet un autre canal, qui appartient au champ des réformes structurelles, et qui est a priori plus agréable à emprunter. Ici, il s'agit de voir que **sans être alourdie la fiscalité peut contribuer à l'assainissement budgétaire** au travers d'une réforme de celle-ci ayant pour effet de stimuler l'activité économique. Une telle stimulation a des effets favo-

ITINERA Summer Seminar 2012

rables d'élargissement de la base imposable, de diminution du nombre de chômeurs à indemniser et de réduction du nombre de retraités précoces à couvrir.

Incidentement, il importe de souligner que les vertus d'une croissance économique durable plus soutenues ne sont pas que budgétaires ! Une diminution du chômage, avant d'être une bonne nouvelle pour les caisses de l'Etat est d'abord une bonne nouvelle pour les ex-chômeurs et leurs proches et pour la cohésion sociale.

Les deux mesures fiscales les plus communément avancées pour stimuler l'activité économique en Belgique sont :

- o alléger les charges qui pèsent sur le travail presté en Belgique ;
- o accentuer le différentiel de pouvoir d'achat entre revenu du travail et revenu de remplacement

La théorie économique s'est depuis longtemps penchée sur le « bon impôt », qui est celui qui optimise le rendement de l'impôt par rapport à la perte d'efficacité que l'impôt peut générer. Sans prétention à l'exhaustivité, l'effet négatif potentiel de l'impôt sur l'activité économique passe par les canaux suivants :

- o décourager le travail au profit de la non-recherche d'un emploi ou d'un départ anticipé à la retraite
- o décourager le surcroît de travail
- o décourager la recherche ou le lancement d'une activité à plus haute valeur ajoutée
- o perte d'efficacité liée à la recherche de la voie la moins imposée
- o distorsions dans les flux commerciaux (faire financer la protection sociale universelle par des cotisations sociales assises sur le travail presté en Belgique équivaut à subventionner les importations en provenance de pays où les cotisations sociales sont moindres)

Les externalités positives dégagées par la génération de valeur ajoutée justifient une discrimination en faveur, notamment, de l'éducation, de la formation continue, de l'entrepreneuriat, de la recherche et de l'innovation. Les externalités négatives de l'activité économique (autres qu'environnementales, traitées ci-dessous) devraient également être prise en considération dans le système fiscal et parafiscal. Ainsi, une entreprise dont les travailleurs ont des difficultés à retrouver du travail après avoir été licenciés devraient être responsabilisées au travers d'une majoration des cotisations sociales.

L'impôt ne doit donc pas chercher à être toujours le plus neutre possible. Sa **dimension incitative** peut corriger des défaillances de marché et, ce faisant, contribuer à une meilleure allocation des ressources. La stimulation de l'activité économique peut aussi se produire par des mesures conjoncturelles, tel un abaissement temporaire de la TVA dans un domaine cyclique. Toutefois, ceci se heurte à de nombreuses limitations, dont celles de l'effet d'aubaine (quand la mesure profite à des agents qui auraient de toute façon eu le comportement encouragé) et du *time lag* (quand la mesure ne sort l'essentiel de ses effets qu'avec un grand retard). La stimulation de l'activité au travers de la fiscalité prend encore d'autres formes. Ainsi, lier la fiscalité immobilière aux performances énergétiques des

bâtiments pourrait favoriser l'activité dans le secteur de la construction.

Améliorer l'équité et préserver la cohésion sociale

Outre ses fonctions de financement des dépenses publiques, de stabilisation de la conjoncture et d'incitation ou découragement de comportements individuels, la fiscalité a aussi un rôle de redistribution des revenus. Elle y parvient de manière significative, comme en témoigne l'écart entre l'indice de Gini avant impôt et celui après impôt tel que calculé par le SPF Economie¹ mais, en même temps, sans avoir enrayeré la tendance au creusement des inégalités.

Trois motivations de réforme fiscale sont à distinguer ici :

- o **Equité verticale** (« à capacité contributive plus élevée, impôt plus élevé ») : même si les inégalités semblent moins prononcées en Belgique qu'en moyenne en Europe, une réduction de celles-ci peut paraître souhaitable. Ainsi, il apparaît que le barème de taxation à l'impôt des personnes physiques est peu progressif, certains allant même jusqu'à le présenter comme étant proche d'un système de flat tax, mais cela est certainement excessif²! Il est vrai que l'écart de taux de taxation marginal n'est que de 10 points de pourcentage entre celui qui a un revenu imposable annuel de EUR 12.000 (taux de 40%) et celui qui gagne 10 ou 100 fois plus (taux de 50%).
- o **Equité horizontale** (« à même capacité contributive, même impôt ») : ici, les dérogations à ce principe abondent. Le calcul de l'impôt dû dépend non seulement du montant des revenus mais aussi de la nature des revenus (du travail, de remplacement, mobiliers et immobiliers) et de multiples autres critères que reflète le long inventaire des dépenses fiscales ; tous les cas de traitement fiscal ad hoc doivent être passés en revue, et un étalonnage sur l'existence de telles dérogations dans les pays avoisinants peut servir de premier filtre.
- o **Contrainte politique** : il peut être perçu qu'à l'heure de la stagnation économique et de la révision à la baisse des dépenses publiques, un effort particulier doit être demandé à ceux qui ont les épaules plus larges afin de rendre la nécessaire austérité politiquement vendable ou socialement acceptable, au point de peut-être envisager des mesures dont la portée sera d'abord symbolique.

La recherche de l'équité ne doit pas être vue comme dominant la notion de pragmatisme. Il y a des principes qu'il faut savoir défendre, quoi qu'il en coûte sur le plan économique, mais cela ne signifie pas qu'il soit éthique de défendre des principes en apparence généreux mais qui de facto conduisent à l'asphyxie financière de la solidarité. Si un relèvement de l'impôt sur le revenu du capital peut a priori être perçu comme servant forcément l'équité, la réalité peut être différente qui cela génère des comportements d'évitement qui font qu'au final les recettes prélevées diminuent. Il importe donc de tenir compte de la mobilité géographique et plus largement des possibilités de substitution avant de prendre une décision sur la base d'un argument d'équité.

1 Voir annexe 1, qui porte sur la période 1990-2008, soit jusqu'à l'éclatement de la crise.

2 A. Decoster, Zijn onze belastingen (nog) progressief ? Centrum voor economische studiën, KULeuven, hoofdstuk in Vranken, Campaert, Dierckx en Van Haarkem (2009), Armoede en sociale uitsluiting – Jaarboek 2009, Acco Leuven.

Diminuer les émissions polluantes

Le défi environnemental est plus diffus que celui de la refonte du système financier ou de l'accompagnement budgétaire du vieillissement démographique mais il est de première importance. Pour le relever, il est différents outils, qui vont de la conscientisation à l'interdiction de comportement en passant notamment par la fiscalité. Au cours des dernières années, l'accent a été mis sur l'incitation des comportements dits « propres » mais en fait moins polluants ou supposés tels (voitures électriques et voitures traditionnelles à moindres émissions de CO₂, investissement d'utilisation rationnelle de l'énergie dans l'habitat, énergies renouvelables).

Cette approche est critiquée tant du point de vue de l'efficacité que de l'équité. Pour ce qui est de l'efficacité, il semble que les subventions fiscales génèrent des effets d'aubaine conséquents et rendent fort onéreuse l'économie d'une tonne de CO₂. Il apparaît préférable de réserver les subventions fiscales à ce qui dégage une externalité positive (par exemple la rénovation d'une façade, qui profite à tous les riverains) et donc de ne plus en faire bénéficier ce qui est générateur d'externalités négatives réduites. En d'autres termes, un alourdissement, différencié selon les incidences environnementales, de la pression fiscale indirecte semble préférable à l'octroi d'avantages fiscaux. Il faut aussi voir que les recettes additionnelles qui seraient obtenues grâce à cet alourdissement pourraient permettre d'alléger le poids d'autres impôts plus pénalisants pour l'activité. On songe ici à un abaissement des cotisations sociales qui serait budgétairement compensé par un relèvement des accises sur les énergies fossiles. Le lieu de résidence et le type d'habitat sont deux autres domaines où une réforme fiscale pourrait conduire à une diminution des émissions polluantes. A recettes constantes, le revenu cadastral pourrait être revu pour tenir compte non seulement de la valeur locative d'un bien mais aussi l'incidence de ce bien en termes de services collectifs (égouts, éclairage public, viabilisation d'un service de transport en commun).

Les faveurs fiscales pour ce qui pollue moins semblent ne pas servir l'équité non plus. Subventionner les panneaux solaires qui chauffent une piscine ou l'achat d'une voiture hybride là où les plus bas revenus n'ont pas de voiture risque fort de créer un effet Matthieu, c'est-à-dire de se révéler anti-redistributif. Une hausse de la fiscalité environnementale est souvent présentée comme injuste puisque c'est une taxation sur la consommation alors que la propension marginale à consommer diminue quand le revenu augmente et en outre elle frappe des personnes dont le comportement est moins facilement modifiable, soit par ignorance, soit par contrainte de liquidité. Ce sont des gens peu aisés qui souvent ont des logements mal isolés et des voitures plus anciennes et donc plus polluantes. Il peut être répondu à cette objection de différentes manières :

- o A côté de l'équité instantanée, il faut aussi se soucier de l'équité intergénérationnelle qui, elle, serait servie par une politique environnementale plus forte ;
- o Un relèvement de la fiscalité environnementale compensant un allègement des cotisations sociales favoriserait l'emploi, ce qui sert l'équité, ou pourrait financer des dépenses publiques servant elles aussi la cause de l'équité ;
- o Il est aisé de concevoir des correctifs sociaux à un alourdissement de la fiscalité verte au tra-

vers du relèvement de certaines prestations sociales ou d'un chèque forfaitaire donné à tout résident.

L'alourdissement de la fiscalité environnementale pose la question de l'indexation automatique des salaires et des prestations sociales. Si celle-ci est maintenue et en supposant, pour la facilité de la présentation, que cet alourdissement n'est pas la compensation d'une diminution d'autres impôts, les salariés et les allocataires sociaux seront, à court terme, immunisés mais néanmoins incités à altérer leurs comportements, l'effet positif net pour les finances publiques sera diminué et les entreprises seront mises à contribution. Ce dernier effet peut à son tour conduire à une diminution de la rentabilité —et donc à un effet négatif sur l'emploi— ou à de moindres hausses salariales hors indexation ou encore à une spirale prix-salaires. S'il n'y a pas d'effet sur les salaires et/ou les prestations sociales, par exemple au travers d'un rétrécissement du champ de l'indice-santé dont seraient sortis également le gaz, le mazout de chauffage et l'électricité, alors les consommateurs ne seraient pas immunisés et la question du correctif social devrait être débattue.

Se conformer à une convergence européenne partielle

A l'heure actuelle, l'harmonisation fiscale reste très limitée au sein de l'Union européenne, avec ce frein structurel qu'est l'unanimité requise en la matière. Certes, il existe des dispositifs pour empêcher des pratiques dommageables au niveau de l'impôt des sociétés, la TVA doit suivre des règles harmonisées, les accises sur l'énergie doivent répondre à des minima européens et certains revenus du capital sont soumis à des règles de taxation européennes mais pour l'essentiel, la fiscalité demeure une matière nationale.

La notion de « *fiscal union* » a émergé récemment mais attention à une traduction erronée ! « *Fiscal* » en anglais se traduit par « budgétaire » et n'est donc pas à confondre avec « *tax* ». Néanmoins, des signaux d'une plus grande convergence apparaissent :

- o proposition franco-allemande de définition commune de la base de l'impôt des sociétés ... ce qui en Belgique aurait un effet spectaculaire, à savoir la disparition des intérêts notionnels ;
- o proposition de relèvement des minima pour ce qui est des accises énergétiques ;
- o évolutions en matière de taxation spécifique du secteur financier ;
- o mesures prises par les pays périphériques en vue de réduire le déficit et s'inscrivant dans une convergence avec la médiane européenne ;
- o recommandations de la Commission européenne à chaque Etat membre tendant à écorner les spécificités nationale, notamment en matière fiscale, au profit d'un certain benchmark communautaire.

Il ne faut certainement pas s'attendre à une intégration fiscale rapide et enthousiaste en Europe, ni même dans un sous-ensemble de pays européens, mais en même temps le sens de la résolution de la crise européenne laisse anticiper une poursuite de l'intégration lâche des fiscalités nationales.

Traduire l'évolution institutionnelle belge

La sixième réforme de l'Etat, en cours de finalisation technique et d'implémentation, comporte un important volet relatif au financement des entités fédérées, avec plus d'autonomie dans la détermination de l'impôt et avec un transfert de compétences accompagné du transfert d'enveloppes budgétaires.

Les entités fédérées ne vont pas recevoir plus de marges de manœuvre en matière de fiscalité pour ensuite ne pas les utiliser. Elles y seront aussi poussées par leurs propres contraintes budgétaires.

Simplifier

La fiscalité en Belgique est complexe. Il suffit de regarder le nombre de postes que compte la déclaration à l'impôt des personnes physiques pour s'en persuader. D'où vient notre complexité particulière ? On peut songer aux facteurs explicatifs suivants :

- o la volonté politique de refléter la complexité du réel dans le système fiscal ;
- o le poids de lobbies ;
- o le paysage politique belge, avec des coalitions de partis cherchant chacun à imprimer leur marque ;
- o le paysage institutionnel belge, avec les fiscalités régionales.

Toutefois, le mieux peut être l'ennemi du bien et même bien intentionnée la complexité peut se révéler contreproductive. En fait, la complexité fiscale belge ouvre la porte à différents risques :

- o distorsion dans les comportements pour tirer parti de différentiels d'imposition, avec la perte d'utilité (« dead-weight loss ») que cela induit ;
- o allocation de ressources à des activités improductives, en particulier le temps passé à voir comment payer moins d'impôt et l'intelligence et la créativité des fiscalistes, qui pourraient être allouées à d'autres activités ;
- o alourdissement des coûts du contrôle de l'impôt ;
- o perte de transparence pour les citoyens ;
- o inégalité de fait entre les contribuables qui savent comment optimiser l'impôt ou pour qui l'enjeu vaut la peine de la recherche d'une voie moins imposée et les autres.

Conclusion

Les mesures fiscales adoptées par les gouvernements semblent souvent dictées par la nécessité de boucler un budget ou de satisfaire à un engagement de maintenir le déficit en-dessous d'un certain niveau exprimé en pourcentage du PIB. Cette manière de faire n'est pas optimale. Il faut arrêter d'être obsédé par le solde budgétaire qui sera atteint en fin d'exercice ! En lieu et place, il faut prendre le temps de définir les objectifs et les priorités assignés à la fiscalité, de réfléchir à une stratégie de moyen-long terme, d'élaborer un calendrier et des mesures d'accompagnement pour la période de transition et d'expliquer le processus à la population.

Certes, l'opinion paraît rétive à l'austérité et souvent plus encore à des mesures d'augmentation de l'impôt. Cela se comprend mais les circonstances font qu'un discours non de sang mais de sueur demandant à la population un supplément d'effort apparaît aujourd'hui comme audible, tant l'ampleur des défis est perceptible. Il faut toutefois satisfaire à trois conditions. La première est que l'effort ne s'accompagne pas de gaspillages. L'efficacité de la dépense publique est fondamentale pour légitimer l'effort additionnel requis. La deuxième est que cet effort soit équitablement réparti, tout en tenant compte de la difficulté de mesurer la capacité contributive de chacun et des contraintes qu'impose le pragmatisme, notamment celui qui découle d'une absence d'intégration fiscale en Europe. La troisième, liée à la précédente, est que l'effort, s'il doit être phasé, soit le plus large possible pour éviter les résistances de tel ou tel groupe social qui verrait ce qu'il est appelé à fournir comme effort particulier sans voir l'effort demandé aux autres.

Pour une croissance économique et
une protection sociale durables



THINK TANK INDÉPENDANT

DES IDÉES, DES ACTIONS

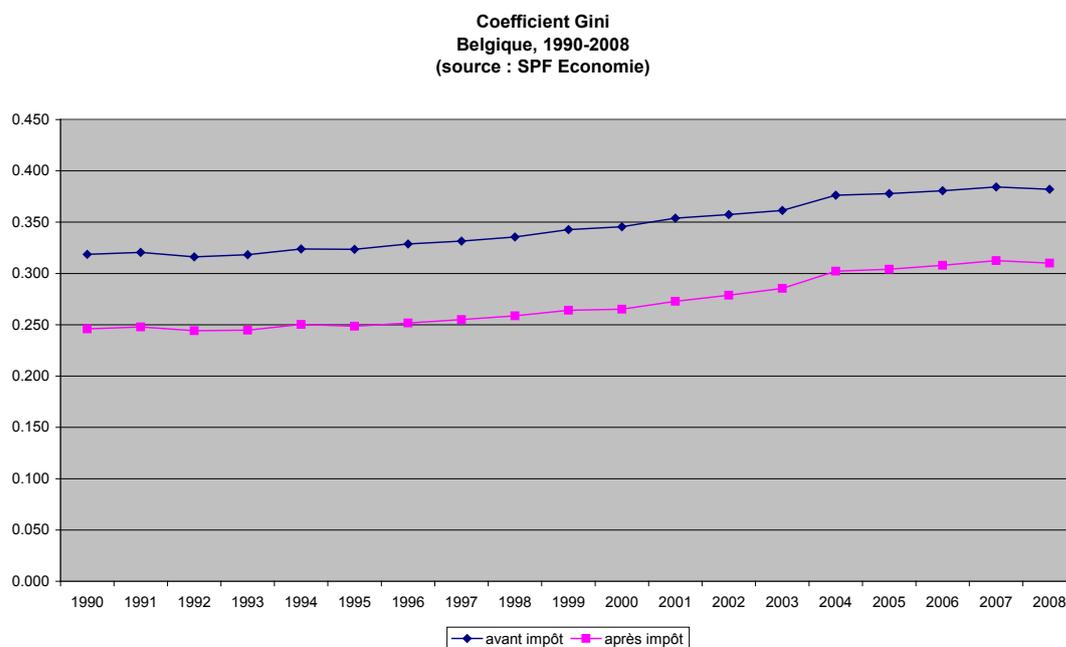
Itinera Institute ASBL

Boulevard Leopold II 184d B-1080 Bruxelles
T +32 2 412 02 62 - F +32 2 412 02 69

info@itinerainstitute.org
www.itinerainstitute.org

Editeur responsable: Marc De Vos, Directeur

Annexe 1 : Evolution de l'inégalité dans la distribution des revenus³



3 L'indice de Gini est compris entre 0 (égalité absolue) et 1 (inégalité absolue) ; le niveau observé n'a pas de signification particulière mais une hausse (baisse) traduit une augmentation (diminution) de l'inégalité.