



## **ASSAINISSEMENT BUDGÉTAIRE ET RÉFORME FISCALE**

**CHRISTIAN VALENDUC**

La Belgique est confrontée à de multiples défis pour les années à venir. Parmi ceux-ci, celui de la soutenabilité des finances publiques est particulièrement important. Il a un aspect de court-moyen terme (le retour à l'équilibre budgétaire à l'horizon 2015) et un aspect de moyen long terme (la préparation au choc du vieillissement). Comme d'autres pays européens, la Belgique souffre par ailleurs d'un déficit de croissance. A court terme, la récession menace à nouveau et la croissance potentielle de l'économie belge reste trop faible dans un horizon de moyen terme.

D'autres défis, moins souvent mentionnés, nous attendent : la Belgique est également pointée par la Commission européenne pour son retard en matière de politique environnementale, et plus particulièrement à l'égard de ses objectifs de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. D'un point de vue social, la Belgique n'est pas restée à l'écart du mouvement d'accroissement des inégalités qui est constaté dans les pays de l'OCDE au cours des dernières décennies<sup>1</sup> même si – pour ce que nous en savons - la hausse des inégalités et de la pauvreté a été moins forte chez nous que dans d'autres pays, et en tout en état de cause notablement moins prononcée que dans les pays anglo-saxons.

Dans ce contexte, que peut faire la politique fiscale ?

Nous traiterons cette question en faisant d'abord un bref examen de la structure de notre système fiscal et en identifiant quelques problèmes. Nous verrons ensuite dans quelle mesure des réformes permettraient à la fois de résoudre ces problèmes et de répondre aux défis auxquels la Belgique fait face ou va devoir faire face.

<sup>1</sup> Voir à ce sujet OECD (2012), *Divided we stand*, OECD, Paris.

## Quelques éléments d'analyse du système actuel

L'analyse du système actuel a déjà fait l'objet de nombreuses publications<sup>2</sup>. D'un point de vue économique, les principaux problèmes mentionnés sont les suivants.

- *Une pression fiscale globale relativement élevée.*  
Nous sommes dans le haut du classement tant au niveau de l'OCDE que du point de vue européen. Cette pression fiscale élevée trouve évidemment sa contrepartie en dépenses de protection sociale et de production de services publics. Il n'empêche que le hauteur des taux d'impositions rend d'autant plus importante la question de la qualité des recettes publiques : comment maintenir des taux de prélèvement élevés en minimisant les conséquences négatives sur le bien-être et sur la croissance ?
- *Une structure des prélèvements qui pèsent beaucoup sur les revenus du travail et comparative-ment moins sur la consommation.*  
En combinaison avec le premier point, cela fait de nous le pays de l'OCDE où l'imposition effective au niveau du salaire moyen est la plus élevée<sup>3</sup> et, globalement pour les revenus du travail<sup>4</sup>, un des pays où l'imposition est la plus élevée en Europe. Une des particularités de notre système de prélèvements est que nous arrivons très vite, sur l'échelle des salaires, à des taux marginaux d'imposition des salaires bruts proches de 50%, alors qu'en taux moyen, pratiquement personne ne paie 50%. A contrario, nous prélevons moins que d'autres pays européens sur la consommation et le ratio des taxes environnementales au PIB nous classe... 22ème en Europe.
- *En règle générale des impôts à taux élevés et à base étroite.*  
A l'impôt des personnes physiques, les pertes de recettes provenant des dépenses fiscales ont augmenté nettement au cours des dernières années et sont passées de 12,4% du rendement de l'impôt en 2000 à 18% pour l'année 2009, dernière année pour laquelle l'inventaire des dépenses fiscales est disponible<sup>5</sup>. A l'impôt des sociétés, nous avons fait le choix de combiner un taux relativement élevé (33,99%) avec une base réduite, entre autres, du fait de l'introduction de la déduction pour capital à risque. Pour ce qui concerne la TVA, le ratio des recettes effectives aux recettes théoriques – calculées en appliquant le taux normal à l'ensemble de la consommation finale telle que mesurée par les comptes nationaux – est inférieur à 60% et relativement bas par rapport aux autres pays<sup>6</sup>.

2 Voir notamment VALENDUC C. (2005) *Politique fiscale et qualité des recettes publiques : éléments d'évaluation et propositions de réforme*, contribution d'expert invité au 16ème congrès des économistes belges de langue française, dans *Les finances publiques : défis à moyen et long termes*, ClFoP, pp.457-532

3 Voir OECD (2012), *Taxing wages*, OECD, Paris.

4 Nous faisons ici référence à un constat macro-économique, sur base du taux d'imposition implicite du travail salarié, défini en rapportant à la masse salariale l'ensemble des prélèvements portants sur les revenus du travail. Voir EUROPEAN COMMISSION (2012), *Taxation trends in the European Union*, Eurostat et pour une analyse plus particulière de la Belgique, VALENDUC (2011), *Imposition des revenus du travail, du capital et de la consommation : évolutions récentes*, SPF Finances, Bulletin de documentation, No3, pp. 15-62

5 Voir <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/53/1943/53K1943005.pdf>

6 Voir EUROPEAN COMMISSION (2012), p.p. 27 et suivantes. Voir également OECD (2009), *OECD Economic Surveys, Belgium*, pp. 105 et suivantes.

- *Une fiscalité de l'épargne – et plus globalement du patrimoine – inefficace, inéquitable, aux incitations mal ciblées.*

La fiscalité de l'épargne cristallise presque tous les défauts du système. L'imposition effective diffère fortement d'un actif à un autre. Or, on sait que l'effet de la fiscalité est bien plus net sur la composition de l'épargne que sur son niveau. On peut donc s'attendre à ce que la fiscalité biaise fortement l'allocation de l'épargne des particuliers entre les différents actifs financiers et on trouve effectivement des traces dans les choix de placement effectués, dont la part très élevée logée dans les carnets d'épargne<sup>7</sup>.

Les incitations à l'épargne à long terme délivrent une subvention par € placé qui est d'autant plus élevée que le revenu est élevé et que l'âge d'entrée dans le contrat est tardif. Elle récompense en sorte la procrastination de l'épargnant aisé davantage que la prévoyance du jeune moins bien loti. L'aide à la propriété, amplifiée en 2005, a surtout profité... à ceux qui ont vendu aux primo-acquéreurs, du fait de la hausse des prix qui a suivi l'entrée en vigueur d'un nouveau régime fiscal plus favorable<sup>8</sup>. Enfin, la combinaison d'un prélèvement linéaire sur les revenus – mais pas sur les plus-values – avec la distribution des effets des incitations rend cette fiscalité régressive.

## Quelles réformes ?

### Un glissement des revenus du travail vers d'autres bases

Une telle réforme fiscale « coule presque de source » au regard du diagnostic qui vient d'être établi. La liste des rapports qui l'ont recommandée – qu'ils proviennent d'institutions belges ou internationales – est trop longue pour être reprise dans cette brève note et il est tout aussi fastidieux de répertorier les rapports demandés par les gouvernements successifs sur le financement alternatif de la sécurité sociale. Le consensus politique sur la baisse des prélèvements sur le travail n'a d'équivalent que... dans l'ampleur de dissensions sur la façon de compenser cette baisse !

Il n'est dès lors pas étonnant de constater qu'au cours des dix dernières années, les gouvernements successifs n'ont fait que la première composante de la réforme : selon VALENDUC (2011), le taux d'imposition implicite du travail salarié a baissé de 3,3 points sur la période 2000-2009 et de 5,7 points par rapport à une évolution à politique inchangée. C'est l'effet combiné du retour de l'indexation permanente, du démantèlement de la contribution complémentaire de crise, de la réforme « Reynders », des baisses de cotisations sociales et de la hausse des subventions salariales que constituent les dispenses de versement de précompte professionnel. La baisse a été plus nette encore sur les bas salaires, c'est-à-dire là on peut supposer que l'effet négatif des prélèvements sur l'emploi est le plus net.

7 Voir VALENDUC (2005), op.cit ; OECD (2009), op.cit et CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, Section « Fiscalité » (2007), *Taxation du travail, compétitivité et emploi*, pp. 95 et suivantes.

8 Voir VALENDUC C., VAN REYBROUCK G. (2012), *Taxation of Housing in Belgium: facts and reforms*, European Commission, forthcoming.

Il n'empêche que nous sommes toujours près du podium, si ce n'est sur la plus haute marche, sans les classements internationaux et cette baisse s'est faite en utilisant des marges de manœuvre budgétaires – réelles ou empruntées aux générations futures – qui aujourd'hui n'existent plus.

Bref, nous sommes arrivés au bout de ce qu'il était possible de faire sans remplacer une « baisse » par un « report sur d'autres prélèvements ».

### Un recours accru à la fiscalité environnementale

La fiscalité environnementale est une source de report particulièrement attractive. Nous l'utilisons peu, nous en avons besoin du fait de notre retard dans la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, et la théorie économique de l'impôt démontre que l'application du principe pollueur-payeur ne crée pas de pertes de bien-être. Dans un rapport de 2009, le Conseil supérieur des Finances<sup>9</sup> indiquait une série de pistes : uniformisation des accises sur les produits énergétiques à un « juste prix » (envers les générations futures) de 30€ par tonne de CO<sub>2</sub>, démantèlement du régime fiscal des voitures de sociétés, taxation kilométrique pour le transport de marchandises et révision drastique de toutes les incitations fiscales en faveur des « dépenses d'économie d'énergie ». Certaines de mesures suggérées ont été mises en œuvre, principalement au niveau des incitations fiscales à démanteler mais presque tout reste à faire pour les voitures de sociétés, pour la taxation kilométrique et pour le « juste prix » de l'énergie, en ce compris celui des consommations d'énergie domestique.

La mise en œuvre de ces recommandations nécessite certes des politiques d'accompagnement pour en réduire les conséquences négatives sur la compétitivité et sur la distribution des revenus. Ces politiques auront un coût budgétaire, mais moindre que le rendement des mesures proposées. Le solde permettrait donc de réduire la fiscalité sur le travail, tout en nous donnant les moyens de remplir nos objectifs en matière de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> et, plus globalement, d'être juste à l'égard des générations futures.

### Vers une TVA uniforme ?

L'autre voie de report est l'imposition de la consommation. On reproche souvent à la TVA d'être régressive, ce qui est vrai sur base annuelle, mais moins sur le cycle de vie. On reprochera au reproche que l'effet d'une politique de modification de la structure des prélèvements doit prendre en compte les deux composantes : la baisse et la hausse. Dans ce contexte, il reste possible de faire une opération qui ne soit pas anti-redistributive en combinant une baisse des prélèvements sur le travail ciblée sur le bas de l'échelle salariale avec une hausse de la TVA. .

La hausse de la TVA peut se faire (1) par une hausse du taux de base (2) par une suppression des taux réduits, (3) par un élargissement de la base imposable. La première voie reste possible : elle a été empruntée par beaucoup de pays européens mais elle amplifie les non-neutralités actuelles qui trouvent leur origine dans la base incomplète de la TVA. Pour ce qui concerne la 3ème orientation, nous ne sommes en fait pas très loin de la base « Directive » mais il reste des marges de manœuvre.

<sup>9</sup> CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, Section Fiscalité, (2009), *La politique fiscale et l'environnement*, SPF Finances, Bruxelles. [www.docufin.be](http://www.docufin.be)

La seconde fait figure d'épouvantail au regard de ses conséquences sociales, tout en étant prônée tant par l'Union européenne que par l'OCDE. Signalons simplement que le 1er décile ne bénéficie que de 5% de la perte de recettes de TVA provenant de l'application du taux réduit sur l'alimentation tandis que la moitié supérieur de la distribution des revenus bénéficie de 2/3 de la « subvention fiscale »... Une suppression des taux réduits, combinée à une baisse de l'impôt sur le revenu dans le bas du barème, serait-elle vraiment anti-redistributive ?

## Une réforme profonde de la fiscalité de l'épargne

Notre jugement sévère sur la fiscalité de l'épargne indique clairement la nécessité d'une réforme. Nous avons tracé les axes de celles-ci dans VALENDUC (2005) : dans la ligne des pays nordiques, réforme l'impôt sur le revenu autour des principes de l'impôt dual, qui combine une taxation progressive des revenus du travail avec une taxation proportionnelle mais uniforme (et donc généralisée ..) du rendement du patrimoine (revenus et plus-values). Une première tranche du revenu du patrimoine pourrait être exonérée, mais indépendamment du type d'actifs dans laquelle est investie. Dans son rapport déjà cité de 2007, le Conseil supérieur des Finances avait retenu un scénario similaire, comme un des moyens de compenser une baisse des prélèvements fiscaux et sociaux sur les revenus du travail.

## Un élargissement de la base imposable à l'impôt des personnes physiques

La hausse des dépenses fiscales sur la dernière décennie a réduit la base imposable à l'impôt des personnes physiques. Un examen critique de toutes ces dépenses fiscales s'impose. Il a été entamé lors de l'élaboration du budget 2012 et se fera implicitement, pour la suite, lors de la reprise par les Régions de certains dispositifs incitatifs. Le pouvoir fédéral a toutefois encore du travail, car on a peu entamé le chapitre des « revenus exemptés »...

## Taxer les riches ?

C'est une composante inévitable du débat actuel, médiatisée notamment par la proposition de François Hollande d'introduire une tranche à 75% ou encore pour l'appel de quelques riches à payer plus d'impôt...

Le débat économique est bien connu ; c'est l'arbitrage efficacité-équité : une taxation plus progressive rend l'impôt plus équitable mais nuit à l'efficacité par ses effets négatifs sur l'offre de travail, sur l'entrepreneuriat et plus globalement sur la performance économique.

Il faut faire une claire distinction entre « la hausse du taux de 50% » et « une taxation des riches ». Le seuil d'entrée du taux de 50% est suffisamment bas pour que la hausse de ce taux frappe la classe moyenne supérieure, et pas seulement « les riches ».

Une taxation accrue pour des revenus nettement plus élevés nous semble une voie pertinente. Le raisonnement habituel sur l'arbitrage efficacité-équité a un vice majeur : il suppose que la rémunération est la juste rétribution concurrentielle de la productivité. Ce n'est déjà pas le cas sur l'échelle sala-

# ITINERA Summer Seminar 2012

riale « classique »<sup>10</sup> et ce l'est encore moins dans les hautes sphères des revenus mirobolants. Là, il s'agit du résultat d'un mécanisme d'enchères dont le gagnant détient une rente qui, selon la théorie économique de l'impôt, peut être imposée sans créer de perte de bien-être.

D'un point de vue pratique, cette taxation accrue est d'abord un problème de définition de la base imposable : tant que celle-ci n'est pas exhaustive, une hausse du taux d'imposition a de fortes chances de ne pas livrer son résultat attendu.

## Sortir des intérêts notionnels ?

Le régime des intérêts notionnels a été conçu pour remplacer les centres de coordination. Pour ses autres objectifs, il ne demandait pas lors de son introduction d'être étendu au stock de capital existant<sup>11</sup> : c'est d'ailleurs cette optique, nettement moins coûteuse et mieux ciblée d'un point de vue économique, qui a été retenue par le gouvernement italien lors de l'instauration d'une mesure similaire. Le régime des intérêts notionnels est en fait un remarquable cas d'école pour une thèse de Political economy ou pour un étudiant en sciences politiques : il n'est pas de conclure budgétaire qui ne voit sur la table une proposition de suppression ou de modification mais le lobby de l'intra-groupe triomphe : il a bloqué toutes les propositions visant à éviter radicalement les abus du système.

De plus en plus de voies d'élèvent, y compris dans les milieux d'affaires, pour changer d'optique et privilégier une baisse de l'impôt des sociétés et une simplification radicale. Un impôt à taux bas et à base large est plus efficace : c'est une recommandation bien connue de l'OCDE et de la Commission européenne et celle-ci s'appuie assez largement sur les conclusions de la théorie économique (néo-classique) de l'impôt. Une déduction pour capital à risque pourrait y garder sa place, en remettant les compteurs à zéro : abrogation pour le stock de capital existant et mesures anti-abus radicales à l'encontre des célèbres « structures triangulaires »...

10 Voir KAMPELMANN S. and RYCX R. (2011), *Wages of Occupations in Theory and in practice*, Reflets et perspectives de la vie économique, No 4.

11 Voir VALENDUC (2009), *Les intérêts notionnels : une réforme fondamentale et controversée*, Courrier hebdomadaire du CRISP, No 2018.

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](mailto:info@itinerainstitute.org)  
[www.itinerainstitute.org](http://www.itinerainstitute.org)

Editeur responsable: Marc De Vos, Directeur