



CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

SECTION « FISCALITE ET PARAFISCALITE »

UN TAX SHIFTING EN FAVEUR DU TRAVAIL, ET DES BASES
IMPOSABLES PLUS LARGES

SCENARIOS POUR UNE REFORME FISCALE GLOBALE ET
SIGNIFICATIVE

AOÛT 2014

TABLE DE MATIERES

AVANT-PROPOS	7
SYNTHESE	11
CHAPITRE 1 STRUCTURE DES PRELEVEMENTS, TAX SHIFTING ET REFORME FISCALE : LES TERMES DU DEBAT	21
1. L'architecture des prélèvements en Belgique et à l'étranger	21
1.1 Taux de prélèvement global et structure des prélèvements	22
1.11 Taux de prélèvement global	22
1.12 Structure des prélèvements	24
1.2 Prélèvements sur le travail, le capital et la consommation	31
1.21 Que nous disent les indicateurs macroéconomiques ?	31
1.22 Que nous apprennent les indicateurs microéconomiques ?	43
1.3 Un système fiscal « taux élevés, base étroites ? »	49
1.4 Que conclure ?	52
2. Quels axes de réforme ?	53
2.1 Une baisse de la taxation du travail...	53
2.2 ... dans le cadre obligé d'un tax shifting	54
2.3 L'élargissement des bases imposables	56
2.4 Les critères d'évaluation	56
CHAPITRE 2 UN TAX SHIFTING DU TRAVAIL VERS LA CONSOMMATION	59
1. Un report des cotisations patronales vers la TVA	60
1.1 Examen théorique	60
1.11 Cotisations patronales, TVA et compétitivité et emploi	60
1.12 Quid à l'égard de l'arbitrage entre l'efficacité et l'équité?	62
1.2 Eléments d'évaluation	63
1.21 Impact macroéconomique	63
1.22 Impact distributif	67
1.3 En conclusion	68
2. Vers une TVA uniforme ?	68
2.1 Examen théorique	69
2.11 TVA uniforme, efficacité et équité	69
2.12 D'un point de vue macroéconomique	70
2.13 Autres éléments d'évaluation	70
2.2 Quelle marge de manœuvre ?	70
2.21 Les taux réduits de TVA	70
2.22 Les exonérations de TVA	71
2.3 Les conséquences d'une TVA non uniforme	74
2.4 L'utilisation de la TVA à des fins incitatives	77
2.41 Presse écrite	77
2.42 Travaux de rénovation	77
2.43 Horeca	78
2.5 Conclusions	80
3. Report de la taxation du travail vers une taxation des consommations domestiques d'énergie	80
CHAPITRE 3 REFORME DE L'IMPOT SUR LE REVENU DES PARTICULIERS ET TAXATION DU TRAVAIL	83
1. La problématique de la base imposable	84
1.1 La base imposable de référence	84
1.2 Comparaison des bases imposables avec la base imposable de référence	85
1.21 Au niveau des revenus bruts imposables, hors rendement du patrimoine	85
1.22 L'imposition du rendement du patrimoine, par rapport à la base imposable de référence	87
1.23 La déduction des charges professionnelles	90
1.24 Les dépenses fiscales	90
1.25 Le quotient conjugal	96
1.26 En résumé	98

2. Quel système et quelle progressivité ?	99
2.1 Quel modèle ?	99
2.11 La globalisation	99
2.12 L'impôt dual	100
2.13 Un « box system » à la néerlandaise ?	101
2.14 Une flat tax ?	102
2.2 Une imposition uniforme des revenus de l'épargne	102
2.21 Une stratégie win-win à l'égard de l'arbitrage efficacité-équité	102
2.22 Une imposition uniforme n'empêche pas l'exonération d'une première tranche de revenus de l'épargne	103
2.23 Modalités d'application : précompte et/ou échange d'informations	104
2.24 Transparence des revenus du patrimoine	106
2.25 Globalisation ou imposition distincte ?	106
2.26 Estimation de l'impact budgétaire	106
2.3 Quel degré de progressivité?	107
2.4 En résumé	108
3. Examen de trois scénarios de baisse des taux de l'IPP	109
3.1 Les indicateurs utilisés	109
3.11 Progressivité et effet redistributif de l'impôt	109
3.12 Imposition effective des salaires	110
3.13 Imposition effective du retour sur le marché du travail	111
3.2 La hausse de la quotité exonérée au niveau du revenu d'intégration	111
3.21 Coût budgétaire	112
3.22 Les effets distributifs de la hausse de la quotité exonérée au niveau du revenu d'intégration	112
3.23 Les effets par groupes socioprofessionnels	116
3.24 L'impact sur les incitations au travail	116
3.3 Le report de l'entrée dans la tranche à 40%	118
3.31 Les paramètres	118
3.32 Coût budgétaire des différentes simulations	119
3.33 Les effets distributifs	120
3.34 Les effets par groupe socioprofessionnel	123
3.35 Impact des mesures simulées sur les incitations au travail	123
3.4 La hausse des charges professionnelles forfaitaires	127
3.41 Justification et paramètres retenus	127
3.42 La distribution des effets	128
3.43 L'impact sur les incitations au travail	128
3.5 En résumé	131
CHAPITRE 4 LES AXES D'UNE REFORME DE L'IMPOT DES SOCIETES	133
1. Orientation générale de la réforme	133
1.1 Réforme de l'impôt des sociétés et tax shifting	133
1.2 « Taux bas, base large » ou stratégie de « niches » ?	134
1.3 Un régime fiscal spécifique pour les PME ?	136
2. Imposition effective des sociétés	138
2.1 Evolution du taux d'imposition effectif des sociétés	138
2.2 La dispersion de l'imposition effective	141
3. Examen des dépenses fiscales	146
3.1 Une vue globale	146
3.2 Critères d'examen	147
3.3 Les aides à l'investissement	148
3.31 Policy rationale	148
3.32 La réserve d'investissement	149
3.33 La déduction pour investissement	150
3.34 La taxation étalée des plus-values	152
3.35 L'exonération des plus-values sur les véhicules d'entreprise	152
3.4 Les aides à la recherche-développement	153
3.41 Policy rationale	153
3.42 Le rôle de l'instrument fiscal dans le soutien à la R&D	154
3.43 Examen des dispositions concernées	156
3.5 Les aides à l'emploi	158
3.51 Policy rationale	158

3.52	Quel rôle pour l'impôt des sociétés ?	159
3.53	Les dépenses fiscales concernées	159
3.6	Le tax shelter pour l'audio-visuel	160
3.7	Les autres dépenses fiscales	161
3.71	La déduction des libéralités	161
3.72	Les plans de réorganisation	161
3.73	Les taux réduits pour des sociétés à objet social spécifique	162
3.74	Le non-assujettissement des intercommunales à l'impôt des sociétés	162
4.	La déduction pour capital à risque	162
4.1	Description et historique	162
4.2	Policy rationale	163
4.3	Éléments d'évaluation	164
4.31	Le coût budgétaire	164
4.32	Qui bénéficie de la déduction pour capital à risque ?	166
4.33	Quels effets économiques ?	171
4.4	En conclusion	172
5.	Les dispositions fiscales relatives aux PME	173
5.1	Les dispositions concernées	173
5.2	Le policy rationale	174
5.3	Éléments d'appréciation	174
5.31	L'imposition des petites entreprises et l'objectif de neutralité	174
5.32	Dévier de la neutralité ?	178
5.33	« Taux réduits »... ou « Petite société » ?	179
6.	Orientations de réforme	181
6.1	Que coûte une baisse du taux nominal ?	181
6.2	Elargir la base imposable, sans toucher à la déduction pour capital à risque	182
6.3	Elargir la base imposable, en supprimant la déduction pour capital à risque	183
6.31	Le pour et le contre	183
6.32	Quelle marge de manœuvre générerait la suppression de la DCR ?	184
6.4	Le maintien de la DCR dans le cadre d'une stratégie de niches	187
6.5	Un système optionnel ?	188
6.6	La transparence fiscale pour les petites sociétés	189
6.61	Description du scénario	189
6.62	Transparence fiscale dans les pays voisins	189
6.63	Quelles options en Belgique ?	190
ANNEXE 1	LES EXONERATIONS DE TVA	193
ANNEXE 2	EXHAUSTIVITE DE LA BASE IMPOSABLE	197
1.	Revenus professionnels et transferts sociaux	197
1.1	Méthode de travail	197
1.2	Résultats	197
2.	Revenus courants du patrimoine	201
2.1	Revenu cadastral de la maison d'habitation	201
2.2	Autres revenus immobiliers	201
2.3	Revenus financiers	202
3.	Plus-values et moins-values	204
3.1	Reconstitution macroéconomique des plus-values sur actifs financiers	204
3.2	Patrimoine immobilier	207
3.3	En conclusion ; quelques remarques	209
ANNEXE 3	RESULTATS DETAILLES DE L'IMPACT DISTRIBUTIF DES MESURES SIMULEES	211
ANNEXE 4	DESCRIPTION DES MODALITES D'OCTROI DES DEPENSES FISCALES A L'IMPOT DES SOCIETES	213
ANNEXE 5	QUELLE INCITATION A PASSER EN SOCIETE ? UN EXERCICE DE MODELISATION	219
ANNEXE 6		221
BIBLIOGRAPHIE		223

AVANT-PROPOS

En novembre 2012, le Ministre des Finances a chargé la Section « Fiscalité et Parafiscalité » (ci-après « La Section ») d'examiner des propositions de simplification de la fiscalité émanant de l'administration et, dans la foulée, de s'engager dans une réflexion profonde sur *« la façon dont la réglementation fiscale doit évoluer dans notre pays pour tenir compte du nouveau cadre institutionnel, et avec l'objectif de rendre ce régime fiscal plus équitable et de réorienter des impôts sur les revenus du travail vers d'autres types d'impôts et de cette manière d'initier autant que possible une stratégie de créations d'emploi, de croissance et de durabilité »*.

Dans un courrier adressé à Monsieur le Ministre Koen GEENS, le 26 mars 2013 la Section a indiqué qu'elle entendait *« traiter de l'architecture globale de notre système de prélèvements, tant en fiscalité qu'en sécurité sociale, en vue d'identifier les possibilités d'un déplacement de la charge fiscale du travail vers d'autres bases »*. C'est de cette mission qu'elle fait rapport ici.

Parallèlement, une Commission a été constituée au Parlement pour réfléchir à la problématique de la réforme fiscale. Cette Commission a rendu son rapport le 24 février 2014 (DAEMS e.a, 2014). Au cours de ses travaux, la Commission a fait appel à plusieurs reprises à la Section. Il a été décidé de ne répondre qu'aux questions factuelles ou techniques et en ce qui concerne les demandes d'avis, il a été répondu que la Section traiterait ces questions dans le cadre de son rapport. Les éléments qui ont été fournis l'ont été sous la responsabilité du Secrétariat et sont repris dans le rapport de la Commission (1).

Le glissement des prélèvements du travail vers d'autres bases a déjà fait l'objet d'un rapport antérieur (Conseil Supérieur des Finances, 2007). Les grandes lignes de la problématique restent valables, à une exception près : depuis lors, la répartition des compétences de politique fiscale entre le Pouvoir fédéral et les Régions a été fondamentalement modifiée par la 6^{ème} réforme de l'Etat. C'est à juste titre que la saisine, mentionnée ci-dessus, fait référence au nouveau cadre institutionnel.

Un glissement des prélèvements du travail vers d'autres bases est une orientation politique largement recommandée. Ainsi, lors de la conclusion du Semestre européen de cette année, la recommandation a été faite à la Belgique qu'elle s'attache *« à améliorer l'équilibre et l'équité du système fiscal dans son ensemble et à préparer une réforme fiscale en profondeur permettant d'alléger la fiscalité du travail en la reportant sur des assiettes fiscales dont l'imposition est propice à la croissance, de simplifier le système fiscal, de combler les lacunes, d'augmenter l'efficacité de la TVA, d'élargir les assiettes fiscales, de réduire les dépenses fiscales et de supprimer progressivement les subventions préjudiciables à l'environnement. »*. Une recommandation similaire avait déjà été effectuée en 2013.

1 DAEMS e.a, 2013, pp. 87-163.

D'autres institutions internationales ont fait des recommandations similaires. Ainsi, en 2009, lors de son examen bisannuel de la Belgique, l'OCDE recommandait également de revoir la structure des prélèvements en la basant davantage sur les impôts qui génèrent le moins de distorsions et en élargissant les bases imposables (2). Le glissement recommandé consistait à réduire l'imposition du travail et celle des sociétés, au profit des taxes sur la consommation et sur le logement principal. D'autres recommandations plus spécifiques, sur lesquelles nous reviendrons, concernaient l'impact des prélèvements fiscaux et sociaux sur le marché du travail, la taxation des sociétés. L'OCDE recommandait également davantage de neutralité dans la taxation du capital. Un suivi de ses recommandations se trouve dans OECD (2011a) et il y est fait mention, pour plusieurs points, qu'aucune action n'a été prise.

En 2012, dans le cadre de son examen annuel de la Belgique, le FMI consacrait un chapitre à la politique fiscale et concluait en recommandant une réduction des prélèvements sur le travail comme un mécanisme-clé pour améliorer la croissance et l'emploi. Actant l'absence de marges de manœuvre, le FMI recommandait que chaque réduction des prélèvements sur le travail soit accompagnée d'un accroissement des taxes qui ont le moins d'effets négatifs sur la croissance. Une proposition plus concrète était formulée, qui consistait à financer une baisse significative des cotisations patronales de sécurité sociale par un élargissement de la base de la TVA, un accroissement de la fiscalité environnementale et des taxes sur la propriété, ainsi qu'une réduction des dépenses fiscales (IMF, 2012 ; ACOSTA-ORMAECHEA S., OHNSORGE F., WEBER S., 2012).

Toutes ces recommandations convergent vers deux axes majeurs : (1) une modification de la structure globale des prélèvements, en réduisant ceux qui portent sur le travail et en accroissant ceux qui ont le moins d'effet négatif sur la croissance et (2) un élargissement des bases imposables. Parmi ces diverses recommandations, celles faites par le Conseil européen lors de la conclusion du semestre européen ont une portée politique particulière.

Ces deux axes forment l'ossature du rapport de la Section. Le premier chapitre examine la structure des prélèvements et actualise donc les éléments de constat. Le deuxième chapitre discute les possibilités d'un report des prélèvements du travail vers la consommation. Le troisième chapitre traite de l'imposition des revenus des particuliers, en examinant tant l'IPP stricto sensu que les autres impôts sur les revenus, dont plus particulièrement le précompte mobilier. Le quatrième chapitre traite de la réforme de l'impôt des sociétés.

Le présent Rapport a été préparé par le Secrétariat ; il a été discuté et approuvé par la Section « Fiscalité et Parafiscalité » lors de sa réunion du 24 août 2014. La Section est présidée par Monsieur D. LEEMANS et a pour membres Madame M. MANNEKENS et Messieurs W. COUMANS, A. DAYEZ, A. HAELTERMAN, B. JURION, H. MATTHIJS, Ch. QUINTARD, L. SIMAR, J. VERHOEYE et J. VERSCHOOTEN. Madame G. THIRY et M. H. MATTHIJS n'ont pas pris part aux travaux.

Le Secrétariat a été assuré par C. VALENDUC, avec la collaboration de E. DELODDERE, G. VAN REYBROUCK, S. HAULOTTE et J. CUSUMANO ainsi que de leurs collègues du Service d'Etudes du SPF Finances.

2 OECD, 2009a, p. 109.

Le Rapport a été rédigé en français et traduit en néerlandais.

Le rapport a été rédigé sur base des informations statistiques disponibles au 30 juin 2014.

Les annexes sont établies sous la responsabilité du Secrétariat.

La Section Fiscalité et Parafiscalité fait partie du Conseil supérieur des Finances. Elle est habilitée, dans les limites des compétences du Conseil, à émettre à la demande du Ministre des Finances ou d'initiative, un avis sur tous les problèmes généraux en matière de fiscalité et de parafiscalité.

Depuis sa réforme en avril 2006, le Conseil supérieur des Finances comprend deux sections permanentes – la Section « Fiscalité et Parafiscalité » et la Section « Besoins de financement des Pouvoirs publics », ainsi qu'un Comité d'Etude sur le Vieillissement (3).

3 Les Avis et Rapports du Conseil supérieur des Finances sont disponibles sur <http://www.docufin.fgov.be/intersalgfr/hrfcsf/adviezen/Adviezen.htm>.

SYNTHESE

En novembre 2012, le Ministre des Finances a chargé la Section « Fiscalité et Parafiscalité » (ci-après « La Section ») de s'engager dans une réflexion profonde sur « *la façon dont la réglementation fiscale doit évoluer dans notre pays pour tenir compte du nouveau cadre institutionnel, et avec l'objectif de rendre ce régime fiscal plus équitable et de réorienter des impôts sur les revenus du travail vers d'autres types d'impôts et de cette manière d'initier autant que possible une stratégie de créations d'emploi, de croissance et de durabilité* ».

Dans un courrier adressé à Monsieur le Ministre Koen GEENS, le 26 mars 2013, la Section a indiqué qu'elle entendait « *traiter de l'architecture globale de notre système de prélèvements, tant en fiscalité qu'en sécurité sociale, en vue d'identifier les possibilités d'un déplacement des prélèvements sur le travail vers d'autres bases* ». C'est de cette mission qu'elle fait rapport ici.

Une modification de la structure de nos prélèvements du travail vers d'autres bases imposables est une orientation de réforme fréquemment recommandée par les institutions internationales. Il s'agit d'ailleurs d'une des recommandations faites par le Conseil européen à l'issue du Semestre européen à plusieurs reprises et de manière explicite en juillet 2014.

Ce rapport s'ordonne en quatre chapitres. Le premier chapitre examine la structure des prélèvements et actualise les éléments de constat. Le deuxième chapitre discute les possibilités d'un report des prélèvements du travail vers la consommation. Le troisième chapitre traite de l'imposition des revenus des particuliers, en examinant tant l'IPP stricto sensu que les autres impôts sur les revenus, dont plus particulièrement le précompte mobilier. Le quatrième chapitre traite de la réforme de l'impôt des sociétés.

Structure des prélèvements, tax shifting et réforme fiscale : les termes du débat

La Belgique a toujours été et reste un pays où la pression fiscale globale, exprimée en % du PIB, est relativement élevée. Ce ratio reflète les choix faits en matière de taille du secteur public et d'étendue de la protection sociale. Ses hausses et baisses reflètent l'orientation de la politique budgétaire. La structure des prélèvements fait apparaître un poids comparativement important des prélèvements sur le travail et une part plus faible des prélèvements sur la consommation. La tension entre prélèvements sur le travail (4) et sur le capital est moins nette lorsqu'on prend en compte l'ensemble des prélèvements sur le capital, mais plus nette lorsqu'on ne prend en compte que les prélèvements sur les revenus du capital. Comparativement aux autres pays européens, la Belgique impose moins les revenus du patrimoine mais impose davantage les transactions et transmissions. Le poids des recettes de fiscalité environnementale est particulièrement faible en Belgique. Ces données sur la structure des prélèvements sont relativement stables dans le temps.

L'examen de la structure de nos prélèvements indique une prédominance des prélèvements sur le travail. Comme ceux-ci constituent une part plus importante qu'ailleurs d'un taux de prélèvement comparativement élevé, ils sont forcément élevés en comparaison internationale : tous les indicateurs le confirment. Il y a cependant eu une baisse de l'imposition du travail depuis

4 Les prélèvements sur le travail (ou l'imposition du travail) intègrent tant les impôts perçus sur ces revenus que les cotisations sociales, tant personnelles que patronales.

le début de ce siècle mais les indicateurs les plus couramment utilisés ne l'illustrent qu'imparfaitement. Dans une évolution à politique inchangée qui intègre l'effet de la progressivité des prélèvements, le taux implicite aurait progressé de 1,7 point entre 2001 et 2012. Sur cette période, il est passé de 42,0% à 39,7, soit une baisse de 2,3 points.

La part des prélèvements sur la consommation dans le total des prélèvements est moins importante que dans la plupart des autres pays européens mais le taux global d'imposition de la consommation n'est pas nettement plus bas qu'ailleurs, du fait de la hauteur de la pression fiscale globale.

Pour les revenus du capital, nous prélevons moins que d'autres pays sur les revenus de l'épargne. Pour l'imposition des sociétés, le constat est nuancé. L'introduction de la déduction pour capital à risque a réduit l'imposition effective mais celle-ci n'est pas particulièrement basse en termes de comparaison internationale. Nous sommes plutôt dans la moyenne par rapport aux pays d'Europe occidentale.

Il existe d'autre part un potentiel significatif d'élargissement des bases imposables : notre pays donne plutôt l'image d'un système fiscal à taux élevé et à base étroite. Ceci vaut pour la plupart des catégories d'impôt. Un *tax shifting* peut donc se faire en augmentant non pas le taux des impôts autres que ceux basés sur le travail, mais en élargissant leur base.

La Section a retenu trois grandes orientations de réforme.

- La première piste est celle d'un report vers la consommation. Trois options ont été envisagées. La première est un glissement des cotisations patronales vers la TVA. La deuxième est celle d'une TVA plus uniforme (et donc une suppression des taux réduits ou une réduction de l'écart entre taux réduit et taux normal) dont le produit serait affecté au financement d'une baisse de l'impôt sur le revenu. Une troisième option serait l'introduction d'une taxe sur la consommation finale d'énergie des particuliers, dont le produit serait également affecté au financement d'une baisse de l'impôt sur le revenu.
- La deuxième piste est celle d'un élargissement de la base imposable du côté des revenus, en ce compris les revenus de l'épargne et les plus-values réalisées par les particuliers.
- La réforme de l'impôt des sociétés constitue une problématique séparée. La Section estime que l'impôt des sociétés n'est pas un bon candidat pour financer une baisse de la taxation du travail, mais qu'il peut être réformé en élargissant la base imposable et en baissant le taux nominal, dans un cadre budgétairement neutre. En outre, la Section a abordé les dispositions fiscales relatives aux PME et a examiné un scénario instaurant la transparence fiscale pour les petites sociétés.

Les critères d'évaluation sont la position de ces différents scénarios sur l'arbitrage entre efficacité et équité, les possibilités de simplification du système fiscal et, d'un point de vue macroéconomique, les effets sur la croissance, sur l'emploi et sur la compétitivité.

Un tax shifting du travail vers la consommation

Le premier scénario examiné est celui d'un report des cotisations patronales de sécurité sociale vers la TVA. Il peut être une option *win-win* à l'égard de l'arbitrage entre efficacité et équité si la baisse des cotisations patronales est ciblée sur les bas salaires et si l'objectif reste une réduction du coût du travail, avec créations d'emploi à la clé. Le ciblage sur les bas salaires crée cependant des taux marginaux particulièrement élevés dans la phase de reprise de ces réductions.

Une réforme combinant une baisse des cotisations patronales de sécurité sociale et une hausse de la TVA permettrait de rééquilibrer la structure de nos prélèvements, qui pèsent trop sur le travail et trop peu sur la consommation. Les effets macroéconomiques sont positifs mais ne doivent pas être exagérés. A court terme, il y aura gain de compétitivité et créations d'emploi dans le bas de l'échelle des qualifications, pour autant que les réductions de cotisations ne soient pas absorbées par des augmentations de la rémunération des facteurs de production. L'effet positif demeure en prenant en compte les effets négatifs du financement par la TVA. L'effet sur l'emploi est plus net lorsque l'impact de la hausse de la TVA sur l'indexation des salaires est neutralisé. L'alternative sur la neutralisation ou de l'impact de la hausse de la TVA sur l'indexation des salaires et des prestations sociales débouche donc sur un débat en termes de distribution : soit on protège le pouvoir d'achat des consommateurs au prix de moindres créations d'emploi, soit ceux-ci perdent en pouvoir d'achat au bénéfice des créations d'emploi plus élevées pour les personnes sans emploi. Une étude relative à d'autres pays européens indique qu'une combinaison d'une baisse des cotisations patronales de sécurité ciblée sur les bas salaires financée par une hausse des taux de TVA (ou du seul taux normal) n'est pas nécessairement anti-redistributive.

Le deuxième scénario examiné est celui d'une amélioration de l'efficacité de la TVA. Il existe dans ce domaine une série de recommandations, principalement européennes. Progresser vers une TVA uniforme a un certain nombre d'avantages économiques : pour autant que cela permette de maximiser la neutralité de la TVA, une telle option rend l'impôt plus efficace. L'enjeu est budgétairement important : pour l'ensemble des taux réduits, il est de l'ordre de 2,3 points de PIB.

Le principal potentiel d'élargissement viendrait de la suppression des taux réduits de TVA. Parmi ceux-ci, l'application du taux réduit sur les biens dits « de première nécessité » prend une place importante. L'impact distributif de ces taux réduits est très faible et une suppression de ces taux réduits, compensée par l'octroi d'un montant fixe par personne, serait plus redistributive. Cette compensation peut se faire dans l'IPP, complété par un crédit d'impôt remboursable ou tout autre mécanisme qui permet de compenser les personnes non imposées.

Ce schéma suppose la neutralisation de l'effet sur les mécanismes d'indexation de la suppression des taux réduits de TVA. Si l'effet n'est pas neutralisé, la compensation s'opérerait en fonction des modalités d'indexation. Il y aurait par ailleurs une hausse des coûts salariaux.

La Section attire l'attention sur le fait qu'il existe déjà sur les produits concernés des écarts de prix avec les pays voisins et qu'une suppression unilatérale des taux réduits de TVA les amplifierait.

La Section reconnaît également qu'il y a d'importants problèmes de transition – notamment l'impact sur le taux d'inflation.

D'autre part, les baisses de TVA ciblées sur les secteurs intensifs en main d'œuvre peuvent être remplacées par une amplification des réductions de cotisations sociales ciblées sur les bas salaires. L'analyse de la baisse de la TVA dans l'HORECA indique la très faible répercussion de cette baisse dans les prix, et en conséquence une additionnalité quasi nulle et un effet d'aubaine maximal.

La Section considère en tout état de cause qu'il ne faut plus étendre le champ d'application des taux réduits.

Le troisième scénario examiné est celui d'un report de la taxation du travail sur la consommation finale d'énergie par tête. L'ampleur est toutefois plus limitée que celle qui prend appui sur la TVA. La relative inélasticité de la base taxable assure la pérennité de la compensation mais traduit également le manque de possibilités de s'adapter à la hausse des prix de l'énergie. Compte tenu de l'impact distributif d'une telle taxation des consommations d'énergie, celle-ci devrait financer une baisse de l'IPP ciblée dans le bas de l'échelle des revenus et étendue à tous les particuliers, qu'ils soient actifs ou inactifs. La remarque faite ci-dessus sur les liens entre indexation et compensation s'applique également ici.

Réforme de l'impôt sur le revenu des particuliers et taxation des revenus du travail

Comment élargir la base imposable ?

Par rapport à une définition de référence selon laquelle la capacité contributive correspond à la somme des revenus nets de charges et de l'appréciation réelle du patrimoine, la base imposable actuelle présente plusieurs manquements dont certains sont significatifs.

En ce qui concerne les revenus professionnels et les transferts sociaux, la confrontation des revenus imposables avec les données de la comptabilité nationale n'est pas très conclusive. Le principal point est celui des avantages extra-salariaux. Pour le reste, les écarts identifiés renvoient à la problématique de la fraude fiscale.

La principale marge de manœuvre identifiée se situe au niveau des revenus du patrimoine, tant immobilier que financier. Elle peut permettre de financer une réduction substantielle de la pression fiscale sur le travail. Une imposition généralisée des plus-values sur actions et sur le patrimoine immobilier hors maison d'habitation offre également en rythme de croisière un rendement budgétaire substantiel mais beaucoup plus variable. En ce qui concerne les revenus mobiliers et les plus-values, cette marge revient intégralement au Pouvoir fédéral. Pour ce qui est des revenus immobiliers, elle est partagée entre le Pouvoir fédéral et les Régions à concurrence du facteur d'autonomie.

Par contre, il y a peu de marges de manœuvre dans le cadre des dépenses fiscales, sauf dans le cadre d'une réforme profonde du régime fiscal des deuxième et troisième piliers du régime des pensions. Pour les régions, la principale marge de manœuvre est dans le domaine du logement, mais il doit être tenu compte de la capitalisation des avantages dans le prix d'achat, ce qui recommande un *phasing out* pour toute éventuelle sortie des régimes actuels.

Une imposition uniforme des revenus de l'épargne

Une imposition uniforme des différentes formes de rendement de l'épargne (revenus et plus-values) a de nombreux avantages : une telle réforme est « win-win » à l'égard de l'arbitrage entre efficacité et équité et elle offre une marge de manœuvre substantielle pour financer une baisse de la pression fiscale sur les revenus du travail. C'est en fait la principale marge de manœuvre identifiée. Une transparence par l'échange d'informations, dans le respect de la vie privée et des droits des contribuables, facilite la mise en œuvre d'une telle réforme. Cette transparence offre elle-même des avantages annexes : une meilleure connaissance de tous les revenus permet notamment de mieux cibler les politiques sociales.

Cette imposition uniforme des revenus de l'épargne peut se faire par la globalisation ou en faisant évoluer notre système vers un système d'impôt dual. La première option obligerait toutefois à prendre en compte de manière systématique l'érosion monétaire, tandis que la seconde permet également d'approximer le même résultat de façon simple : une taxation à 25% du rendement nominal du patrimoine peut approximer, sur le moyen-long terme, une taxation à 50% du rendement réel. Le taux d'imposition effectif des revenus de l'épargne serait donc proche du taux marginal maximal de l'impôt sur le revenu. Le rendement budgétaire d'une telle réforme peut être estimé, de façon prudente, à un point de PIB en rythme de croisière, soit près de 4 milliards d'euros.

Quelle progressivité ?

La Section plaide pour le maintien d'une échelle de progressivité et rejette donc l'option d'une flat tax. Deux scénarios de modulation de la progressivité sont retenus : l'élargissement de la quotité exonérée sans autre modification du barème ou un report sur l'axe des revenus du seuil d'entrée dans la tranche à 40%. Un troisième scénario, ciblé sur une hausse des charges professionnelles forfaitaires, a également été examiné. Ces différentes variantes examinées sont dans une enveloppe budgétaire similaire et ceci rend donc les résultats comparables.

Le champ d'application des trois pistes est différent : la première s'applique à tous les revenus hors revenus de remplacement, la deuxième à l'ensemble des revenus imposables, la troisième en principe uniquement aux salaires.

Les différences entre les deux premières pistes sont assez faibles mais la troisième piste se distingue plus nettement des deux autres.

En ce qui concerne l'impact de ces différents scénarios sur la progressivité et l'effet redistributif de l'IPP, la hausse de la quotité exonérée au niveau du revenu d'intégration a un effet plus net que le report de l'entrée dans la tranche à 40%, et ce en comparant avec une baisse proportionnelle de l'impôt. Les différences entre les scénarios ne sont toutefois pas très importantes et l'impact de la réintroduction d'une tranche à 55% sur l'effet redistributif de l'IPP n'est pas très important. Les différents scénarios de ces deux premières pistes se différencient surtout dans leur impact en dessous du revenu médian, étant entendu que les résultats sont exprimés par déclaration, sans ajustement pour la taille du ménage. La hausse de la quotité exonérée est plus avantageuse pour le premier quartile tandis que les différentes formules qui introduisent des taux marginaux plus bas sont davantage à l'avantage du deuxième quartile.

Pour ce qui est des effets sur les incitations, les différents scénarios des deux premières pistes ont des effets sur les taux moyens d'imposition et sur l'incitation au retour sur le marché du travail dans le bas de l'échelle salariale. La hausse de la quotité exonérée au revenu d'intégration n'a guère d'effet sur les taux marginaux tandis que les autres scénarios réduisent également les taux marginaux dans le bas de l'échelle des salaires, jusqu'au deux tiers du salaire moyen. Les effets sur les incitations sont donc plus larges que pour une simple hausse de la quotité exonérée. En outre, sur un point moins formel, la hausse de la quotité exonérée ne corrige pas fondamentalement le saut abrupt vers les taux marginaux élevés. A la limite, elle fait dériver notre échelle de progressivité vers une flat tax. A l'inverse, les scénarios qui élargissent la tranche à 30% donnent une meilleure modulation de l'échelle de progressivité.

La troisième piste est volontairement ciblée sur les salariés, pour maximiser l'effet de *tax shifting* leur avantage. Elle génère donc des gains plus importants pour ses bénéficiaires, qui sont logiquement moins nombreux. L'effet sur les incitations au travail est donc plus marqué. S'agissant des indépendants, une mesure d'effet semblable ou une mesure parallèle peut être imaginée, comme par exemple la taxation à titre de revenu du capital d'une partie du rendement du capital investi dans leur entreprise.

L'impact budgétaire que les différents scénarios ont se partage entre le Pouvoir fédéral et les Régions, sur base du facteur d'autonomie (25,99%) résultant de la nouvelle architecture de l'IPP instaurée par la 6^{ème} réforme de l'Etat. L'intégralité des effets décrits ci-dessus ne peut être obtenue que si les Régions ne compensent pas, en tout ou partie, la baisse des recettes d'IPP régional par une hausse des additionnels.

Les axes d'une réforme de l'impôt des sociétés

Quelle orientation ?

Le dernier chapitre du rapport traite de l'impôt des sociétés. La réforme de cet impôt constitue une problématique séparée. La Section estime en effet qu'un déplacement de la charge fiscale des revenus du travail vers les bénéfices des sociétés n'est pas une option valable et ce pour deux raisons : une telle option n'est pas favorable à la croissance du fait de son effet négatif sur la localisation d'activités économiques en Belgique et la comparaison internationale n'indique pas une taxation effective nettement moindre que dans les autres pays européens. Par contre, l'impôt des sociétés n'échappe pas à l'image générale « taux élevés, base étroite » et pourrait donc être réformé dans le sens d'un impôt à base plus large et à taux moins élevé.

Une stratégie « taux bas, base large » ne s'impose toutefois pas nécessairement. Dans un contexte de concurrence fiscale assez aiguë entre les pays européens, une stratégie de niches offre certains avantages : elle permet de maximiser le gain en compétitivité, pour un effort budgétaire donné et n'est pas nécessairement moins efficace si elle est ciblée sur les investissements dont l'élasticité au taux de l'impôt des sociétés est particulièrement élevée. Ces avantages sont toutefois obtenus au détriment de la neutralité de l'impôt. Les deux stratégies ont donc leurs avantages et les inconvénients. Ceci rend nécessaire un examen approfondi des dépenses fiscales et autres dispositifs en vigueur.

Examen des dépenses fiscales

Les pertes de recettes provenant des dépenses fiscales quantifiées dans l'inventaire annuel n'atteignent que 6,8% du rendement de l'impôt pour l'exercice d'imposition 2012. La marge de manœuvre disponible pour une baisse de taux est donc limitée.

La Section se prononce pour la suppression des dispositions suivantes : la réserve d'investissement, l'exonération des plus-values sur les véhicules d'entreprise, les immunités d'impôt pour personnel supplémentaire, l'immunité des libéralités et les taux réduits pour des sociétés à objet social spécifique. Elle recommande également l'assujettissement des intercommunales à l'impôt des sociétés.

La Section se prononce pour le maintien de la déduction pour investissement, limitée aux cas où il y a clairement un effet externe à prendre en compte. Elle suggère également d'éviter des doubles emplois entre déduction et crédit d'impôt, et de trancher en faveur des modalités les plus utilisées, et donc du crédit d'impôt. La Section se prononce également pour le maintien de la taxation étalée des plus-values, du crédit d'impôt en faveur de la R&D, de la déduction pour revenus de brevets, du tax shelter sur l'audio-visuel et du dispositif relatif aux plans de réorganisation.

Comme indiqué ci-dessus, cet élargissement de la base imposable ne permet pas de financer une baisse significative du taux d'imposition. La question principale est celle du sort à réserver à la déduction pour capital à risque.

La déduction pour capital à risque

L'introduction de la déduction pour capital à risque reste une réforme fondamentale et controversée. Dès le départ, la dualité des objectifs – suppression de la discrimination à l'encontre du financement par fonds propres versus maintien en Belgique de l'activité des centres de coordination – a créé une certaine confusion. Celle-ci affecte l'évaluation du coût budgétaire. Si le coût budgétaire brut est clairement élevé et en hausse, l'évaluation du coût budgétaire net reste une question complexe. La réforme a en effet permis de maintenir en Belgique ou d'attirer de sociétés de financement. L'examen de la distribution des bénéficiaires montre d'ailleurs la concentration du coût brut de la DCR dans un nombre restreint de sociétés qui ont un total du bilan élevé, un revenu imposable avant déductions élevé mais qui sont moins importantes en termes de valeur ajoutée et d'emploi. Elles génèrent cependant des bénéfices par leur activité financière, à un tel point qu'il y a globalement une hausse de la profitabilité brute des sociétés depuis l'entrée en vigueur de la réforme mais pas de hausse de la part de la valeur ajoutée des sociétés dans le PIB. Pour les sociétés non-financières, l'introduction de la DCR a permis une réduction du taux d'endettement mais n'a pas engendré de hausse des investissements à l'actif du bilan.

Le cas des PME

La Section a également examiné la problématique des PME. Parmi les dispositions fiscales qui leur sont spécifiques, les taux réduits prennent une place importante. A cela s'ajoute un certain nombre de mesures visant à réduire le coût du capital, dont le critère d'octroi est dans la plupart des cas celui de la « petite société » (article 15 du Code des sociétés).

Le *policy rationale* des mesures de soutien aux PME n'est pas aussi évident qu'on pourrait le croire. La plupart des arguments avancés (manque de fonds propres, coût accru du crédit, poids plus élevé des charges administratives) ne sont pas nécessairement des imperfections de marché et, s'ils en étaient une, la meilleure politique serait de contrer l'imperfection de marché elle-même plutôt que d'introduire un régime fiscal particulier pour la compenser. Les effets externes cités (activités innovantes ou R&D) ne sont pas spécifiques aux PME et doivent être traités en tant que tels. La Section estime que la neutralité de l'impôt à l'égard de la mise en société est un objectif à prendre en considération.

Orientations de réforme ?

La Section constate d'abord qu'il n'est pas possible d'opérer une baisse significative du taux d'imposition dans un cadre budgétairement neutre sans élargir la base au-delà des dépenses fiscales. Ceci pose inévitablement le débat sur le maintien ou la suppression de la déduction pour capital à risque. Cette décision doit tenir compte des avantages d'une stratégie de niches, mais aussi de l'impact économique réel, sur l'ensemble de l'économie, des sociétés de financement, lequel n'est pas solidement établi, même si la localisation des sociétés de financement est hautement sensible au maintien ou à la suppression de la DCR.

Cette forte sensibilité a des conséquences importantes sur la marge de manœuvre qui résulterait de la suppression de la DCR. Une part importante du coût brut correspond à l'octroi de la DCR à des activités qui se délocaliseraient en cas de suppression du dispositif. L'examen effectué par la Section conclut qu'on peut raisonnablement considérer que la marge de baisse finançable par une suppression de la DCR est de l'ordre de 3 points d'I.Soc et n'excéderait assurément pas 4,5 points.

Sans toutefois se prononcer sur son opportunité, la Section a également examiné un scénario médian, qui consiste à ne maintenir la DCR que pour les sociétés cotées en bourse ou qui font partie d'un groupe dont une société est cotée en bourse. Ceci revient à la réserver au secteur « fiscalement exposé » dans le cadre d'une stratégie de niches ». Dans un tel cadre, il va de soi qu'il n'y a plus de marge pour une baisse significative du taux nominal.

La Section a également examiné différentes propositions de système optionnel, où les sociétés peuvent choisir entre une baisse du taux nominal avec suppression de la DCR et le maintien de la DCR avec le taux actuel. La section rejette ces scénarios, en raison notamment de leur coût budgétaire particulièrement élevé.

La dernière orientation examinée par la Section est celle de la transparence fiscale pour les petites sociétés. La Section considère que, pour les sociétés qui sont les plus proches de l'entreprise individuelle, un principe de transparence se justifie et permet davantage de neutralité. Différentes options ont été examinées, entre lesquelles la Section n'a pas tranché. Elle insiste cependant pour qu'un tel système soit obligatoire et non optionnel. Il peut s'accompagner, en cas d'assujettissement à l'IPP, d'une taxation au taux du P r.M du rendement présumé du capital investi. Cette mesure complète l'uniformisation de la fiscalité de l'épargne et contribue à structurer notre système fiscal autour des principes d'un système de « dual income tax ».

*
* *
*

La Section n'a pas la prétention d'avoir examiné toutes les options possibles. Elle tient à rappeler qu'une baisse significative de l'imposition du travail sans baisse du niveau global des prélèvements met en jeu des montants importants. Les choix politiques sont donc forcément complexes : les contreparties, en termes de financement, ont des conséquences qui sont loin d'être anodines. Elles sont en quelque sorte le prix à payer pour une action d'envergure sur la taxation du travail. Les réfuter, c'est laisser perdurer le niveau de taxation élevé du travail et toutes ses conséquences économiques et sociales.

CHAPITRE 1

STRUCTURE DES PRELEVEMENTS, TAX SHIFTING ET REFORME FISCALE : LES TERMES DU DEBAT

Comme indiqué dans l'introduction, cette problématique a déjà fait l'objet d'un Rapport antérieur (Conseil supérieur des Finances, 2007) et les termes du débat sont largement similaires aujourd'hui : la pression fiscale globale reste comparativement élevée en Belgique, la prédominance de l'imposition des revenus sur celle de la consommation est toujours d'actualité et il en est tout autant de la taxation comparativement élevée du travail.

Les arbitrages possibles restent globalement les mêmes : la rémunération du travail salarié étant une base imposable très large, on ne peut baisser la fiscalité sur le travail de manière significative que par un report des prélèvements fiscaux et sociaux vers une autre base tout aussi large, sauf à admettre dans le volet compensatoire une forte hausse des taux d'imposition nominaux. Une possibilité complémentaire de report peut provenir d'un élargissement des bases imposables.

Il y a toutefois un élément neuf depuis 2007 : la nouvelle répartition des compétences de politique fiscale entre le Pouvoir fédéral et les Régions, organisée par la 6^{ème} réforme de l'Etat. Si les cotisations sociales restent fédérales en ce qui concerne les paramètres de base, les réductions sur les groupes-cible sont maintenant des compétences des Régions. L'imposition des revenus du travail à l'IPP est devenue en quelque sorte une compétence partagée par le système des additionnels et l'élargissement de la base imposable à l'IPP concerne également tant le Pouvoir fédéral que les Régions. L'imposition de la consommation est restée une compétence fédérale, de même que l'imposition des revenus de l'épargne. C'est également le cas de l'impôt des sociétés.

Ce chapitre ne va donc pas plus loin qu'une actualisation des termes du débat. La première partie traite de la structure des prélèvements et la seconde trace les grandes options possibles pour un « *tax shifting* » et éclaire les arbitrages possibles.

1. L'architecture des prélèvements en Belgique et à l'étranger

L'examen de l'architecture des prélèvements se fait en trois étapes. Nous commençons logiquement par le taux de prélèvement global (Tax to GDP ratio) parfois dénommé « taux de prélèvement obligatoire ». Cet indicateur est forcément lié à la taille du secteur public mais il fait inévitablement partie du débat : il donne en quelque sorte la tonalité générale. Un pays qui a un taux de prélèvement global élevé en comparaison internationale aura forcément des taux d'imposition comparativement élevés sur les bases imposables importantes. Le deuxième élément introductif est celui de la structure globale des prélèvements. Pour l'un comme pour l'autre, les données de base sont d'ordre macroéconomique et proviennent de la comptabilité nationale ou de sources statistiques annexes.

Le taux de prélèvement global intègre les impôts et les cotisations sociales. Dans la suite de ce rapport, ces deux catégories de prélèvements sont prises en considération simultanément, comme c'est l'usage dans toutes les autres publications et études, en ce compris internationales.

Dans une deuxième étape, nous nous intéressons aux indicateurs de pression fiscale. Ceux-ci peuvent être soit d'ordre macroéconomique (les taux implicites d'imposition calculés notamment par la Commission européenne) ou d'ordre microéconomique (imposition effective à tel niveau de salaire, taxation effective des sociétés). Les deux familles d'indicateurs sont en fait complémentaires.

Dans une troisième étape, nous examinons plus particulièrement la question des bases imposables. Les indicateurs de pression fiscale utilisés dans la deuxième étape font en effet l'impasse sur un aspect important de politique fiscale : l'incidence de l'impôt n'est pas la même dans un système de taux bas et de base large, comparé à un système à base étroite et à taux élevés. Nous présentons quelques indicateurs qui permettent de juger dans quelle mesure nos bases imposables sont « larges », c'est-à-dire proches du concept économique de référence, ou « étroites », c'est-à-dire réduites par des dépenses fiscales ou autres régimes particuliers.

Pour la comparaison internationale, nous utilisons les données de l'Union européenne ou l'OCDE, selon les indicateurs utilisés et les sources statistiques disponibles.

1.1 Taux de prélèvement global et structure des prélèvements

1.1.1 Taux de prélèvement global

Le taux de prélèvement global se mesure en rapportant au PIB l'ensemble des recettes d'impôts et de cotisations sociales (5). Ceux-ci forment les prélèvements obligatoires. Sont considérés comme tels tous les paiements faits aux administrations publiques et sans contrepartie directe. Sont donc exclus les paiements faits à des entités hors secteur public, même s'ils sont obligatoires : cela peut être le cas par exemple, pour certaines formes de primes d'assurance sociale. Les paiements faits pour l'obtention de services publics sont également exclus, vu qu'il y a contrepartie directe.

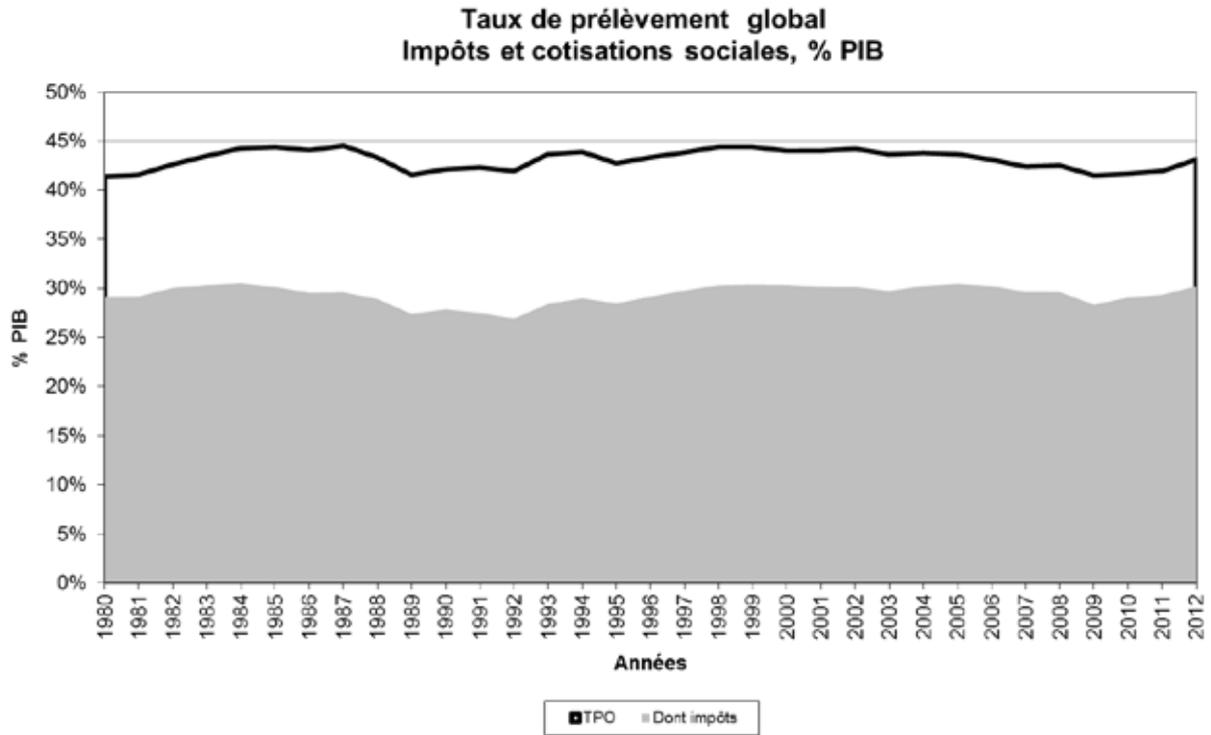
Le Graphique 1 retrace l'évolution du taux de prélèvement global en Belgique sur la période 1980-2012.

La pression fiscale globale a toujours été comprise entre 40 et 45% en Belgique au cours des trois dernières décennies. Un autre élément structurel est le poids relatif des impôts et des cotisations sociales qui sont restés dans les environs de « deux tiers – un tiers ».

On note cependant des fluctuations du taux de prélèvement global dans la bande « 40-45% PIB » : se succèdent (1) une phase de hausse pendant les années 80, (2) une décrue lors de la fin de la décennie, (3) une nouvelle tendance haussière pendant les années 90 et (4) une baisse tendancielle amorcée au tournant du siècle. Ces fluctuations sont en fait liées à l'évolution plus globale de la politique budgétaire : les quatre phases isolées correspondent (1) à la première phase d'assainissement budgétaire, (2) à la pause dans l'assainissement budgétaire (le « retour du cœur »), (3) à la reprise de l'assainissement budgétaire après la signature du Traité de Maastricht et (4) au retour des marges de manœuvre qui sont apparues au tournant du siècle du fait du retour à l'équilibre budgétaire et de la baisse des charges d'intérêt.

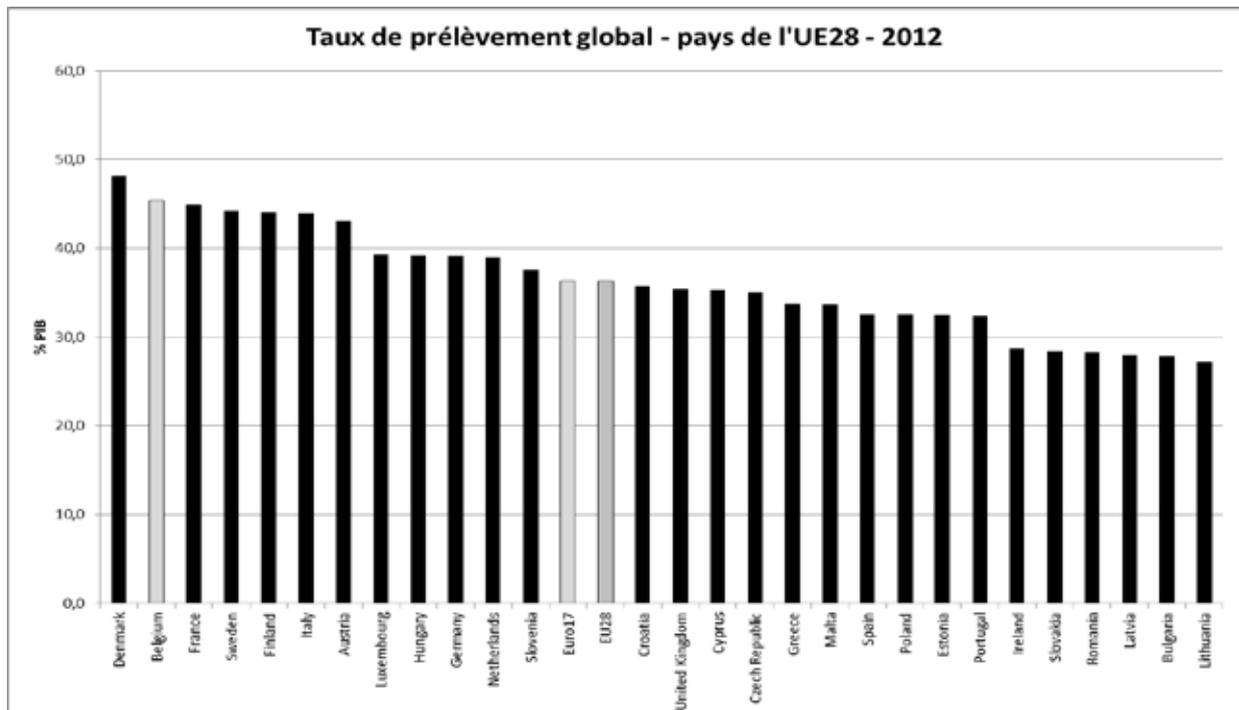
5 Ces taux de prélèvements globaux sont calculés sur base des données de comptabilité nationale. Au niveau international, des statistiques comparables sont établies notamment par la Commission européenne (European Commission, 2014, pour la dernière édition) et par l'OCDE (OECD, 2013b, pour la dernière édition), suivant des méthodologies largement similaires mais qui ne sont toutefois pas parfaitement identiques.

Graphique 1



Source : Comptes nationaux – calculs propres.

Graphique 2



Source : European Commission (2014).

Au terme de ces trois décennies, la Belgique reste un pays où la pression fiscale est comparativement élevée. Parmi les pays européens, la Belgique occupe en 2012 la deuxième place dans le classement des pays européens selon le taux de prélèvement global. Elle a avancé d'une place en 2012. L'écart par rapport à la moyenne européenne (36,3% PIB) est de 9,1 points de PIB et il est de 8,1 points par rapport à la moyenne la zone euro. Nous ne sommes devancés que par le Danemark et nous avons donc un taux de prélèvement global supérieur à ceux des pays voisins.

Tableau 1
Taux de prélèvement global, % PIB – Belgique et pays voisins

	2000	2008	2012	2000-2008	2008-2012
Belgique	45,1	44,2	45,4	-0,9	+1,2
Allemagne	41,3	38,9	39,1	-2,4	+0,2
France	44,2	43,2	45,0	-1,0	+1,8
Pays-Bas	39,9	39,2	39,0	-0,7	-0,2
Moyenne UE27	37,0	36,6	36,3	-0,4	-0,3
Moyenne Zone €	37,2	37,0	37,3	-0,2	+0,3

Source : EUROPEAN COMMISSION (2014) – calculs propres.

Comme indiqué ci-dessus, la pression fiscale globale était orientée à la baisse pendant les années 2000, jusqu'avant la crise économique et financière. La réduction alors opérée en Belgique (-0,9 points de PIB) était nettement supérieure à la réduction qui s'était opérée en moyenne en Europe et dans la zone euro. Elle était toutefois nettement en deçà de la réduction qui s'est opérée en Allemagne (-2,4 points). L'orientation s'est inversée avec l'évolution de la politique budgétaire en réponse aux creusements des déficits induits par la crise économique et financière. Sur les quatre dernières années, la hausse constatée en Belgique est nettement plus forte que sur l'ensemble de la zone euro et parmi les trois pays voisins, il n'y a qu'en France que la hausse du taux de prélèvement global a été plus élevée.

1.12 Structure des prélèvements

La structure des prélèvements peut être examinée selon différents angles.

Compte tenu de la problématique sur laquelle est centré le rapport, nous retiendrons ici la répartition des prélèvements qui est faite par la Commission européenne dans sa publication annuelle « Taxation trends in the EU » : les prélèvements (fiscaux et sociaux) sont distingués selon qu'ils portent sur le travail, le capital ou la consommation (voir Encadré 1).

Encadré 1

La répartition des prélèvements fiscaux et sociaux entre travail, capital et consommation

Les grands principes de cette répartition sont les suivants :

- *Sont considérés comme des prélèvements sur le travail : les cotisations sociales, la partie de l'impôt sur le revenu des particuliers basée sur les salaires (6) ainsi que les payroll tax et autres formes similaires d'imposition de la masse salariale.*
- *Sont considérés comme des impôts sur le capital (et de l'entreprise) : la partie de l'impôt sur le revenu des particuliers portant sur le rendement (revenus et plus-values) du patrimoine, qu'elle soit perçue globalement ou distinctement, l'impôt des sociétés, les taxes foncières, les impôts sur la détention d'actifs patrimoniaux, et sur leur transmission (droits de succession, de donation, droits d'enregistrement, taxes sur les opérations de bourse, etc.) ainsi que ceux payés par les entreprises sur des éléments d'actifs. Cette catégorie intègre l'imposition des revenus de l'activité indépendante.*
- *Les impôts payés sur la consommation comprennent tant les impôts généraux (de type TVA) que ceux perçus sur des biens et services particuliers (accises et autres).*

Les deux graphiques ci-après détaillent, sur cette base, la structure des prélèvements pour les pays de l'UE en 2012.

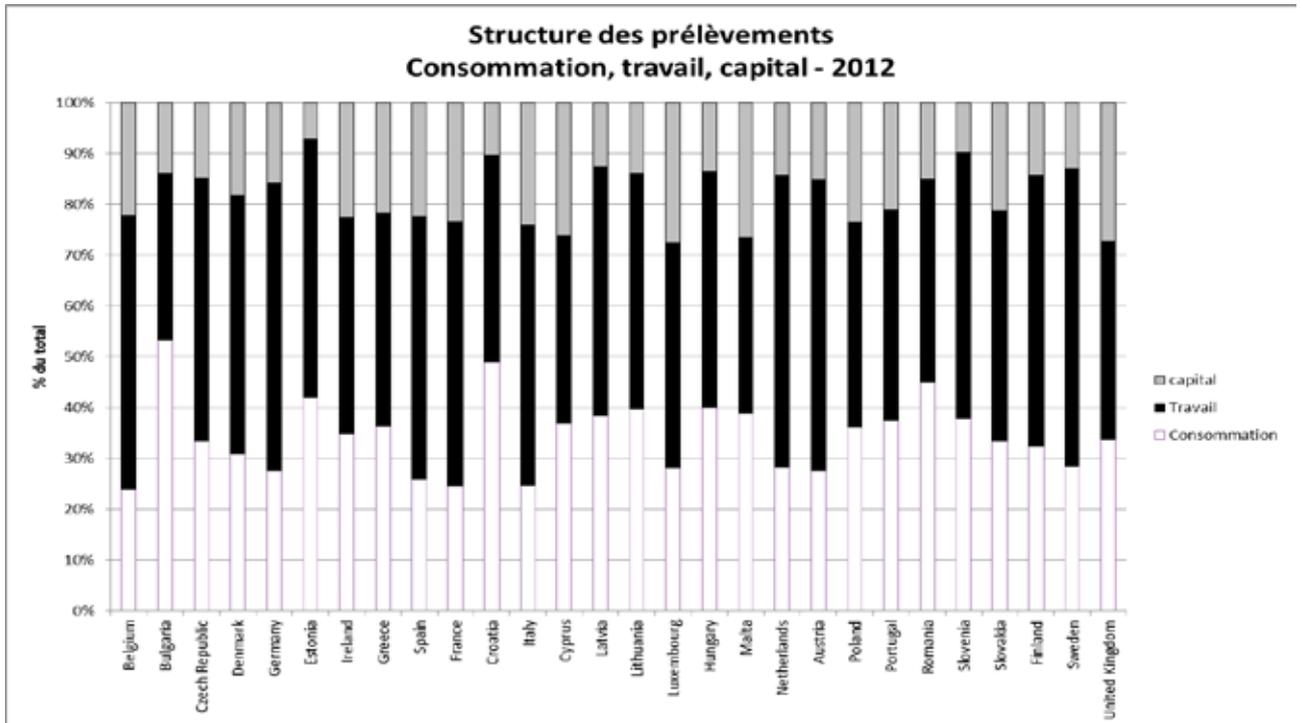
Le Graphique 3 donne la répartition des prélèvements entre consommation, travail et capital. La Belgique est le pays où la part des prélèvements assis sur la consommation est la plus faible. Elle est également en deçà de 30% en Allemagne, en Espagne, en France, en Italie, au Luxembourg, aux Pays-Bas et en Autriche, c'est-à-dire dans la plupart des « anciens » Etats membres de l'Union européenne. La position comparative de la Belgique est moins nette en ce qui concerne la part des prélèvements basés sur le capital. Elle est assez claire en ce qui concerne les prélèvements sur le travail : ceux-ci ont un poids comparativement important en Belgique.

Le Graphique 4 présente deux ratios qui permettent de visualiser la tension existant dans la structure des prélèvements. Ils rapportent les prélèvements sur le travail d'une part aux prélèvements sur la consommation (L/C), et d'autre part aux prélèvements sur le capital (L/K). Le fait qu'ils soient largement supérieurs à l'unité s'explique par le fait que ce sont les revenus du travail qui constituent la base imposable principale (7).

6 Cette répartition repose donc sur une ventilation de l'impôt sur le revenu entre revenu du travail et revenu du capital. Cette ventilation est fournie par les Etats membres, selon des méthodes spécifiques détaillées en annexe de la publication annuelle de la Commission européenne.

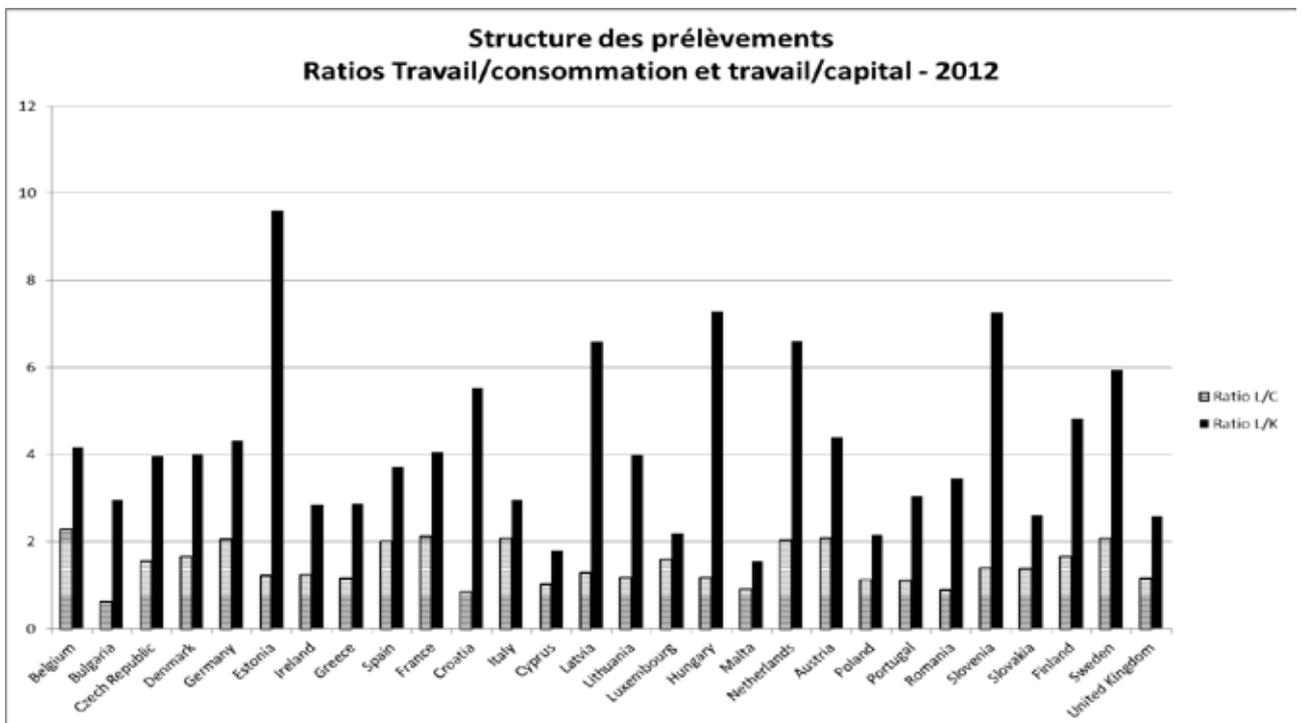
7 Ce second ratio est évidemment tributaire du partage des revenus primaires entre travail et capital. A la limite, à taux d'imposition globaux du travail et du capital équivalents, il n'en est que le reflet. A titre indicatif, une répartition 60/40 des revenus primaires donne une valeur de 1,5 et une répartition « deux tiers – un tiers » une valeur de 2. On sait que les valeurs de long terme de la distribution des revenus primaires se situent dans cette fourchette.

Graphique 3



Source : European Commission (2014).

Graphique 4



Source : European Commission (2014) – calculs propres.

Deux points importants se dégagent du Graphique 4 :

- La Belgique se caractérise davantage par la tension « travail/consommation » (L/C) que par la tension « travail/capital » (L/K). La première est évaluée à 2,3 et c'est le ratio le plus élevé de toute l'Union européenne en 2012. On remarque à nouveau la situation différente des pays d'Europe occidentale, qui ont des ratios assez proches du nôtre, et des pays d'Europe centrale et orientale qui ont des ratios nettement inférieurs.
- Le second ratio est de 4,2 mais il n'est pas le plus élevé de l'Union européenne. Dans les pays qui ont un ratio « L/K » très élevé, on trouve bon nombre de petites économies ouvertes, principalement d'Europe centrale et orientale. Il se pourrait que des valeurs élevées de ces ratios reflètent le choix d'imposer fortement une base immobile (le travail) et de réduire des taux d'imposition sur les bases les plus mobiles (l'impôt des sociétés, qui fait partie de la rubrique « capital »).

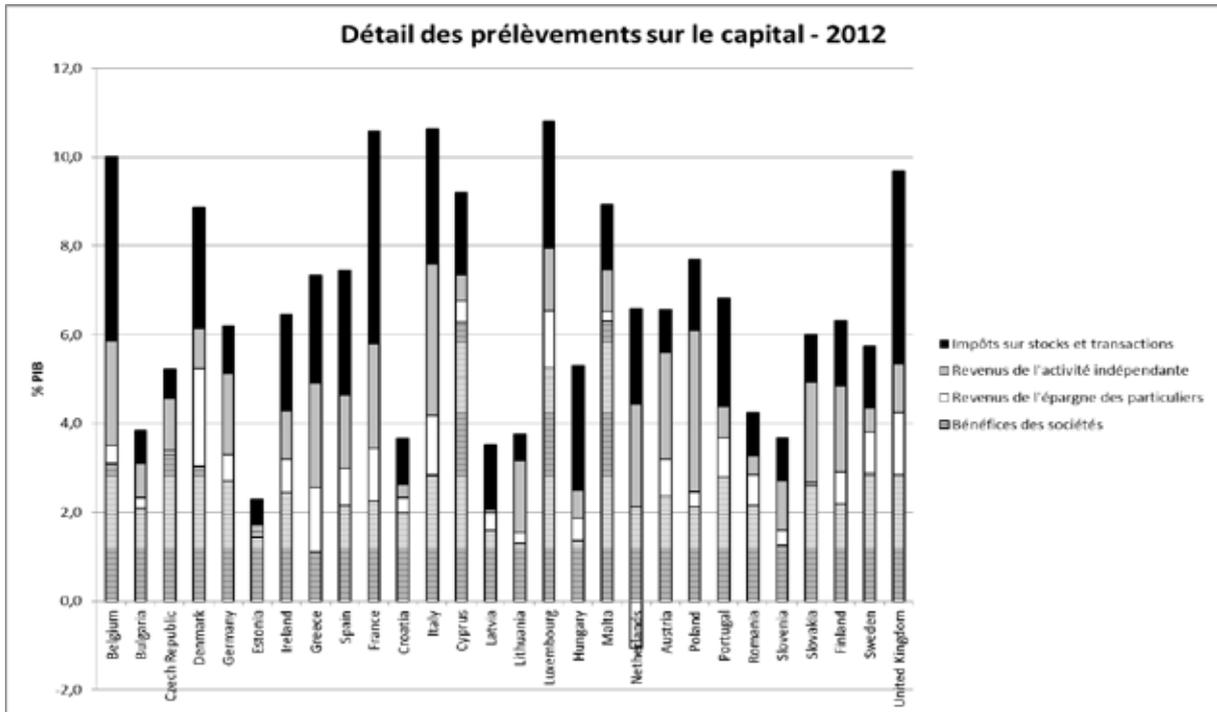
La catégorie « prélèvements sur le capital » est cependant assez hétérogène. Elle comprend à la fois l'impôt des sociétés et le produit de l'imposition de l'épargne, l'imposition des actifs financiers et des actifs immobiliers et elle combine l'imposition des stocks avec celle des flux et des transactions. Le dernier point n'est pas en soi problématique : ce n'est jamais qu'une traduction macroéconomique de l'imposition effective. En effet, qu'un impôt soit basé sur le stock de capital, sur les revenus ou sur les transactions, il fait partie du *tax wedge*. L'agrégation de l'imposition des sociétés, de l'épargne et de la propriété est plus problématique car l'incidence économique de ces prélèvements est fondamentalement différente, surtout en économie ouverte. Si l'impôt des sociétés grève en effet directement le coût du capital, il n'en est pas nécessairement de même de l'imposition de l'épargne : si le pays est totalement *price-taker* sur le marché des capitaux, l'imposition de l'épargne est sans effet sur le coût du capital.

La publication annuelle de la Commission européenne comprend une désagrégation de la rubrique « capital » qui permet notamment d'isoler l'imposition des sociétés. Le Graphique 5 présente cette décomposition. Elle se fait en quatre catégories : les impôts sur les sociétés, les impôts sur les revenus de l'épargne des ménages, les impôts dus sur les revenus de l'activité indépendante et les impôts sur les actifs (stocks) réels ou financiers (détention ou transmission). Pour chaque catégorie, les recettes sont exprimées en % du PIB.

Exprimées en % de PIB, les recettes de l'impôt des sociétés apparaissent assez faibles. Le constat concerne toutefois une année particulière. L'impôt des sociétés étant de nature très cyclique, il faut éviter de tirer de ce constat des conclusions générales. Nous reviendrons sur ce point ci-après avec des indicateurs plus précis de l'imposition des sociétés. La part des prélèvements basée sur les revenus de l'épargne des particuliers est également faible en Belgique. En fait, une bonne part des prélèvements sur « le capital » provient de l'imposition des revenus de l'activité indépendante et de l'imposition des stocks et transmissions. Il s'agit là du poids du précompte immobilier, des droits d'enregistrement et des droits de succession.

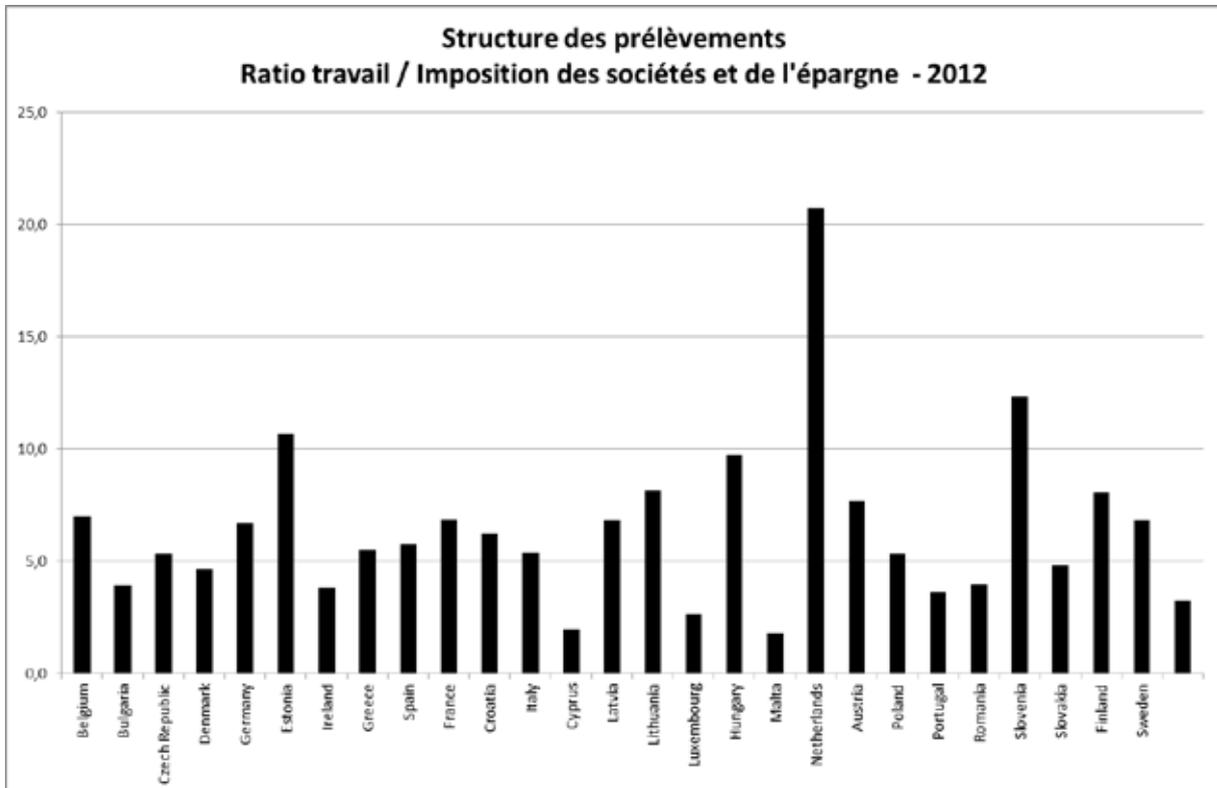
Nous avons recalculé au Graphique 6 l'indicateur de tension « L/K » de la structure des prélèvements en ne prenant au dénominateur que les prélèvements sur les sociétés et sur les revenus de l'épargne des ménages (L/K_y). La Belgique affiche alors un des ratios les plus élevés de l'Union européenne: nous ne sommes devancés que par quelques pays d'Europe centrale et orientale et par les Pays-Bas. Pour ces derniers, la valeur élevée du ratio tient essentiellement au montant négatif de l'imposition des revenus de l'épargne.

Graphique 5



Source : European Commission (2014).

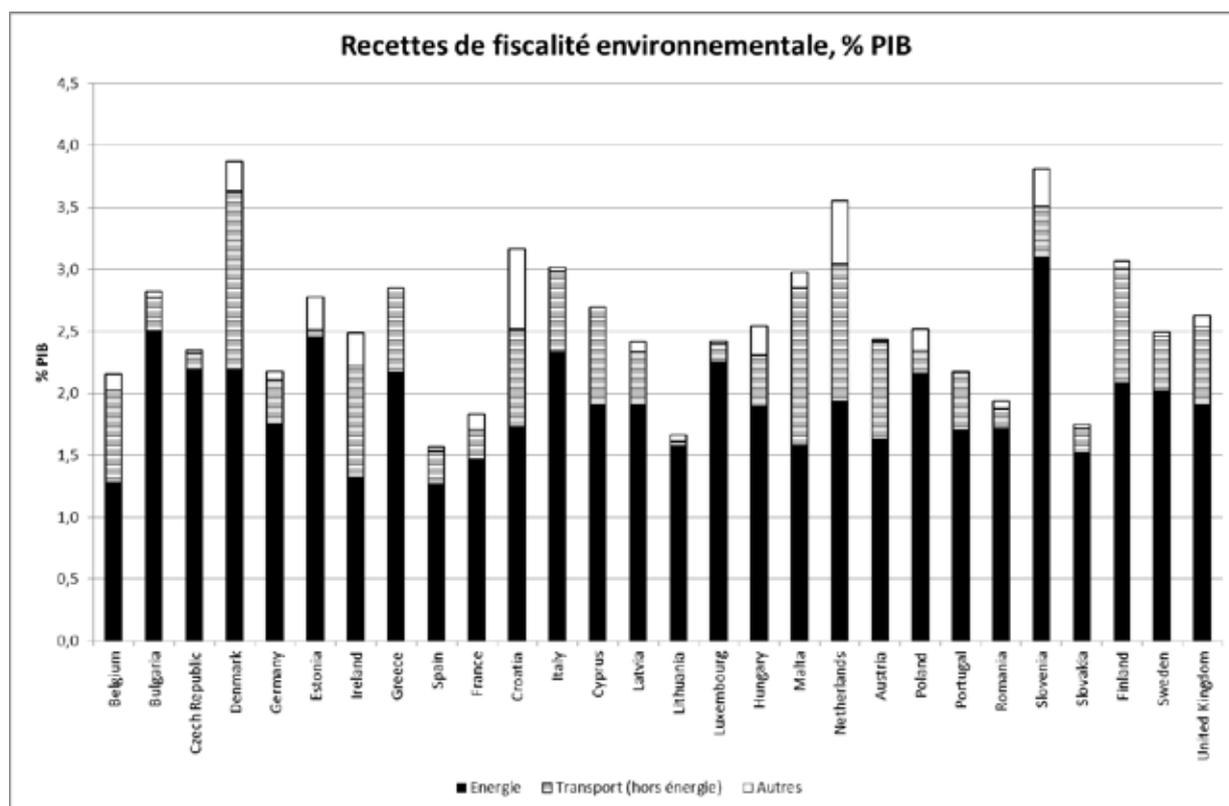
Graphique 6



Source : European Commission (2014) – calculs propres.

En complément à cette répartition des prélèvements entre consommation, travail et capital, la Commission européenne publie également des données sur les impôts considérés comme environnementaux (8). Sont considérés comme tels les impôts « dont l'assiette est une unité physique, ou un proxy de celle-ci, d'un bien qui a un impact négatif spécifique et avéré sur l'environnement (9) ».

Graphique 7



Source : European Commission (2014).

La Belgique se positionne alors comme un pays où les recettes de fiscalité environnementale sont relativement faibles. C'est surtout le cas pour la taxation de l'énergie : nous sommes, pour cette catégorie, le pays où les recettes exprimées en % du PIB sont les plus basses pour toute l'Union européenne.

On pourrait objecter à cet indicateur qu'il est ambigu : la fiscalité environnementale peut être dans certains cas conçue comme dissuasive et son « succès » signifie alors la disparition de la recette. Le but de la fiscalité environnementale n'est toutefois pas de faire disparaître les activités économiques correspondantes, mais d'intégrer les coûts externes dans les prix du marché et donc dans les décisions des agents économiques. De plus, une grande partie des recettes de fiscalité environnementale provient de bases dont l'élasticité-prix n'est pas particulièrement élevée (en

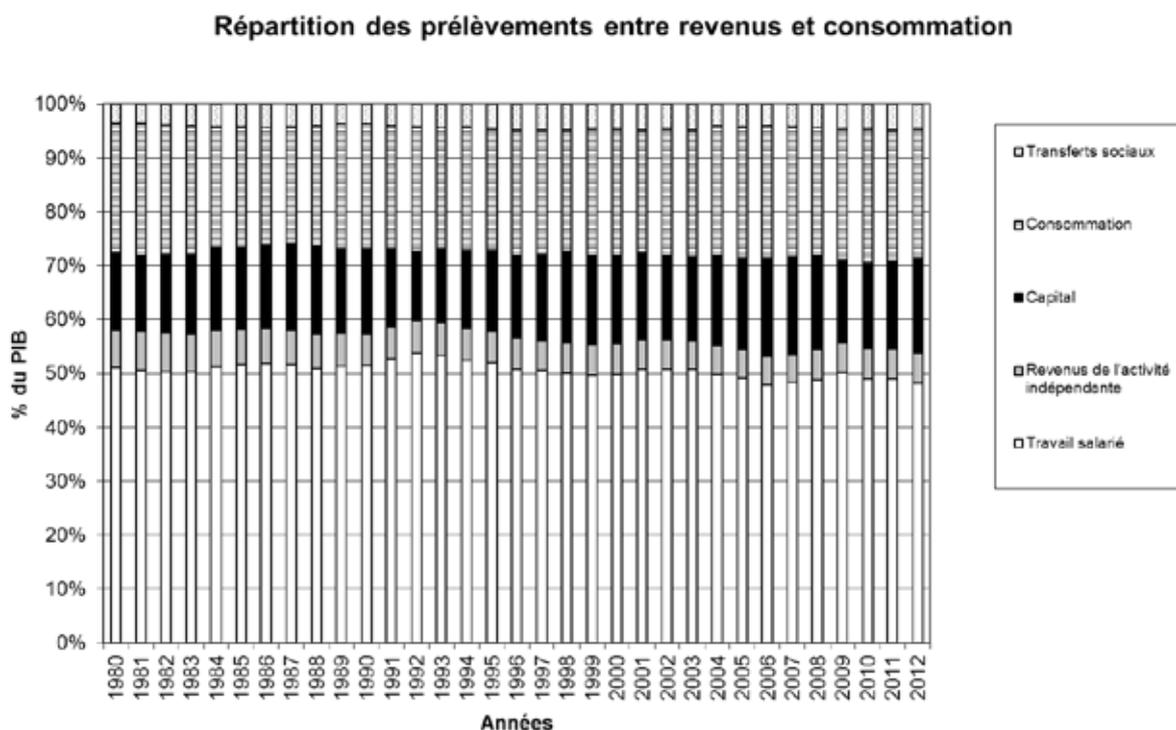
8 Cette rubrique ne s'ajoute pas aux trois autres : les prélèvements environnementaux sont compris dans les prélèvements sur la consommation ou sur le capital.

9 Définition d'EUROSTAT, reprise dans Conseil supérieur des Finances (2009).

valeur absolue) au moins à court terme, à savoir les consommations d'énergie et de transport. Le caractère ambigu de l'indicateur doit donc être fortement relativisé.

Pour conclure cette section sur la répartition des prélèvements, le Graphique 8 donne une vue de l'évolution de la structure des prélèvements en Belgique. Nous n'avons en effet jusqu'à présent présenté que des vues, certes comparatives, mais statiques. La répartition est un peu plus détaillée que celle faite par la Commission européenne : nous avons en effet mis les prélèvements sur les revenus de l'activité indépendante et sur les transferts sociaux dans des rubriques séparées.

Graphique 8



Source : ICN – Comptes nationaux calcul propres.

La structure des prélèvements est stable dans le temps et peut donc être considérée comme une caractéristique structurelle. On notera que malgré l'accent mis, au niveau politique, sur la baisse de la pression fiscale sur les revenus du travail pendant la première décennie du siècle, cela n'a pas créé de *tax shifting* significatif : les prélèvements sur le travail font toujours à peu près 50% de l'ensemble des prélèvements.

*
* *
*

La Belgique a toujours été et reste un pays où la pression fiscale globale est relativement élevée. Ce ratio reflète les choix faits en matière de taille du secteur public et d'étendue de la protection sociale. Ses hausses et baisses reflètent l'orientation de la politique budgétaire. La structure des prélèvements fait apparaître un poids comparativement important des prélèvements sur le travail et une part plus faible des prélèvements sur la consommation. La tension entre prélèvements sur le travail et sur le capital est moins nette lorsqu'on prend en compte l'ensemble des prélèvements sur le capital, mais plus nette lorsqu'on ne prend en compte que les prélèvements sur les revenus du capital. Comparativement aux autres pays européens, la Belgique impose moins les revenus du patrimoine mais impose davantage les transactions et transmissions. Le poids des recettes de fiscalité environnementale est particulièrement faible en Belgique. Ces données sur la structure des prélèvements sont relativement stables dans le temps.

1.2 Prélèvements sur le travail, le capital et la consommation

Nous passons ici de l'examen de la structure des prélèvements à l'évaluation de la pression fiscale. Cette évaluation se fera en utilisant successivement les deux types d'indicateurs d'imposition : les indicateurs macroéconomiques et les indicateurs microéconomiques. Par « imposition » ou « taxation », nous renvoyons à l'ensemble des prélèvements, qu'ils soient fiscaux ou sociaux.

1.21 Que nous disent les indicateurs macroéconomiques ?

Les indicateurs macroéconomiques prennent appui sur la répartition des prélèvements qui vient d'être présentée. Pour chacune des catégories, on obtient un taux d'imposition implicite en divisant les prélèvements par un agrégat macroéconomique représentatif de la base imposable. Les dénominateurs correspondants sont respectivement la consommation finale des ménages exprimée au prix du marché (taux d'imposition implicite de la consommation), la masse salariale majorée des *payroll taxes* et autres impôts dus sur celle-ci (taux d'imposition implicite du travail) et la somme de l'excédent net d'exploitation et des revenus de la propriété, en base « territoire » (10). Les dénominateurs sont donc bruts : ils comprennent les impôts repris au numérateur. Ces indicateurs sont « ex-post » ou encore *backward looking*. Ils indiquent combien d'impôts et de cotisations sociales ont été perçus sur quelles bases.

COMPARAISON INTERNATIONALE

Le Tableau 2 compare les taux implicites d'imposition en Belgique avec ceux constatés pour les trois pays de référence (D, F, NL) et les moyennes européennes (UE et zone euro).

10 C'est-à-dire en concept PIB et non PNB.

Tableau 2
Taux implicites d'imposition

	Consommation		Travail		Capital	
	2012	2000 -2012	2012	2000 -2012	2012	2000 -2012
Belgique	21,1	-0,7	42,8	-0,8	35,5	+6,1
Allemagne	19,8	+0,6	37,8	-1,3	22,2	-4,7
France	19,8	-1,3	39,5	+0,1	46,9	+6,6
Pays-Bas	24,5	+1,5	38,5	+3,8	13,7	-7,6
Moyenne UE27	21,3	+0,6	34,3	-1,3	n.d	n.d
Moyenne Zone Euro	20,7	+0,4	35,1	+0,8	n.d	n.d

Source : European Commission (2014) – calculs propres.

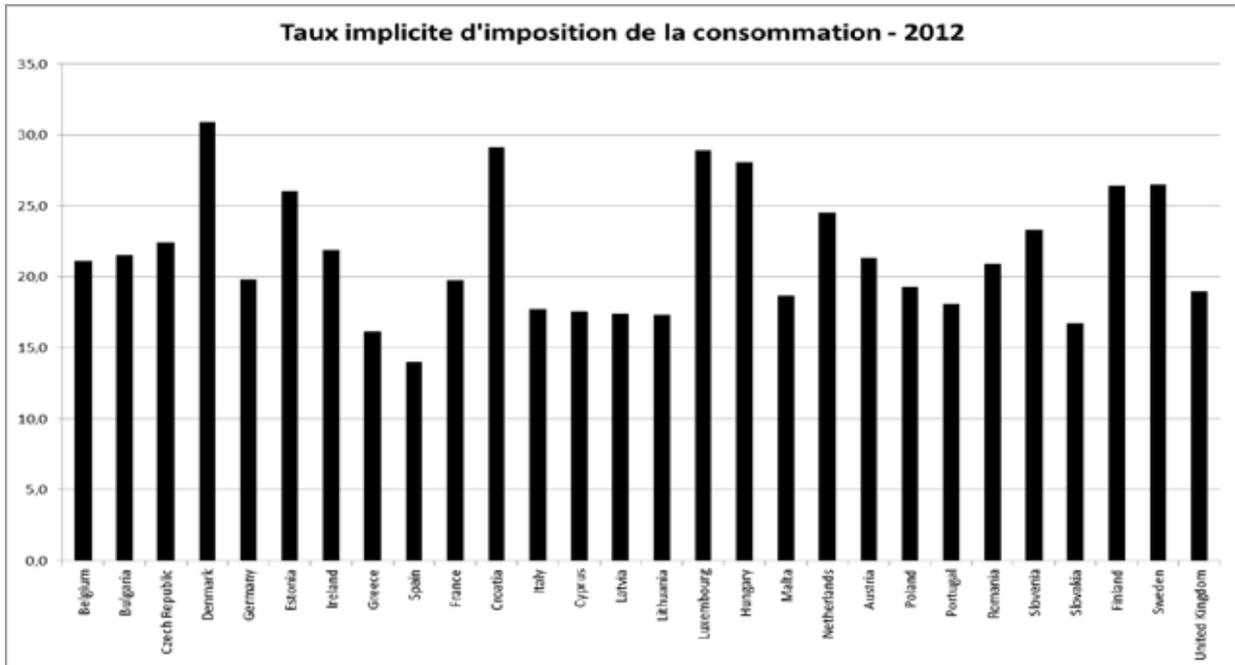
Plusieurs constats peuvent être faits :

- La taxation du travail est plus élevée en Belgique que dans les trois pays de référence. Tant pour ceux-ci que pour la Belgique, la taxation du travail est plus élevée que la moyenne européenne et celle de la zone euro.
- Par contre, pour l'imposition de la consommation, nous sommes proches de la moyenne européenne, légèrement au-dessus de la moyenne de la zone euro et dans une position intermédiaire parmi les trois pays de référence.
- Pour l'imposition du capital, considérée globalement, nous ne sommes dépassés que par la France. Nous sommes nettement au-delà de l'Allemagne et des Pays-Bas.
- Entre 2000 et 2012, seule l'Allemagne a fait un « *tax shifting fort* » du travail vers la consommation en ce sens que l'imposition du travail a baissé et que celle de la consommation a augmenté. En Belgique, les deux ont baissé mais l'imposition de travail a baissé plus légèrement que l'imposition de la consommation. La France a agi en sens inverse, en augmentant, certes très légèrement, la taxation du travail et en réduisant celle de la consommation.
- L'Allemagne a conjugué ce *tax shifting* du travail vers la consommation avec une baisse des prélèvements sur le capital.

Les graphiques suivants détaillent les taux d'imposition implicite de la consommation, du travail, et du capital pour les Etats membres de l'UE en 2012 (11).

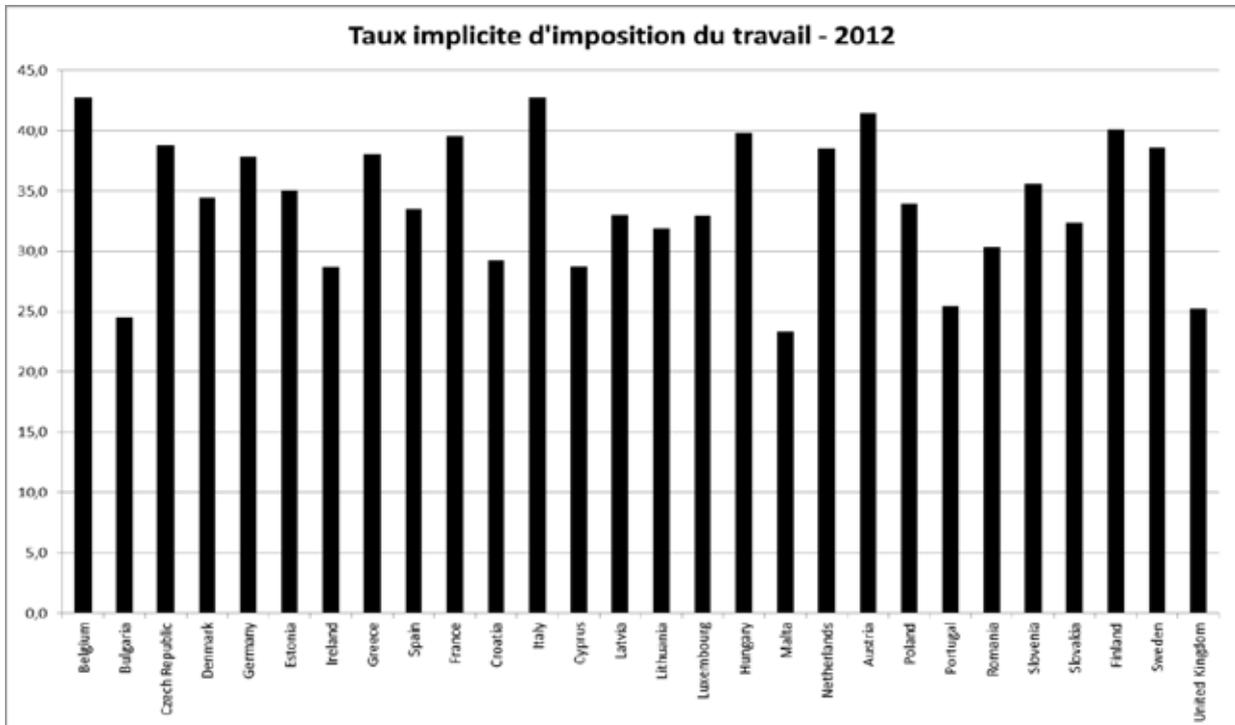
11 Pour les revenus du capital, nous avons pris une moyenne 2005-2012 pour atténuer les effets de cycle.

Graphique 9



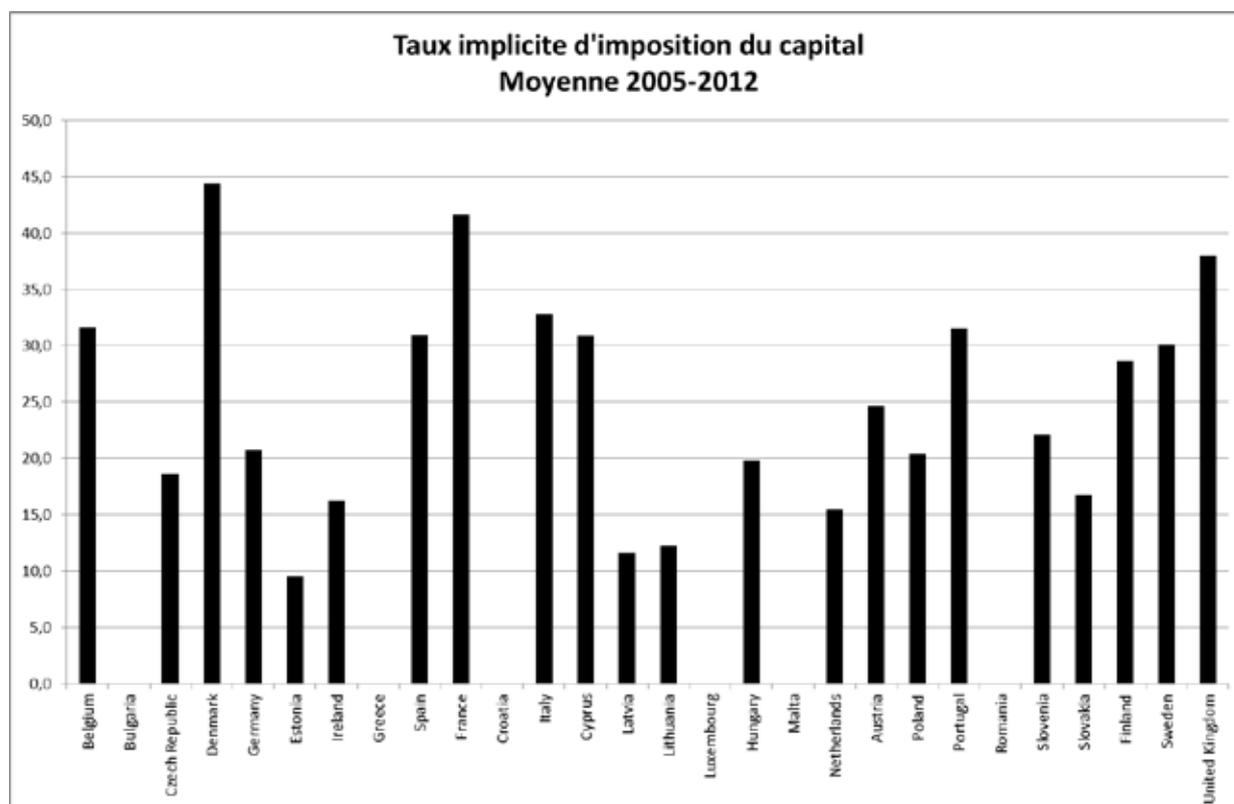
Source : European Commission (2014).

Graphique 10



Source : European Commission (2014).

Graphique 11



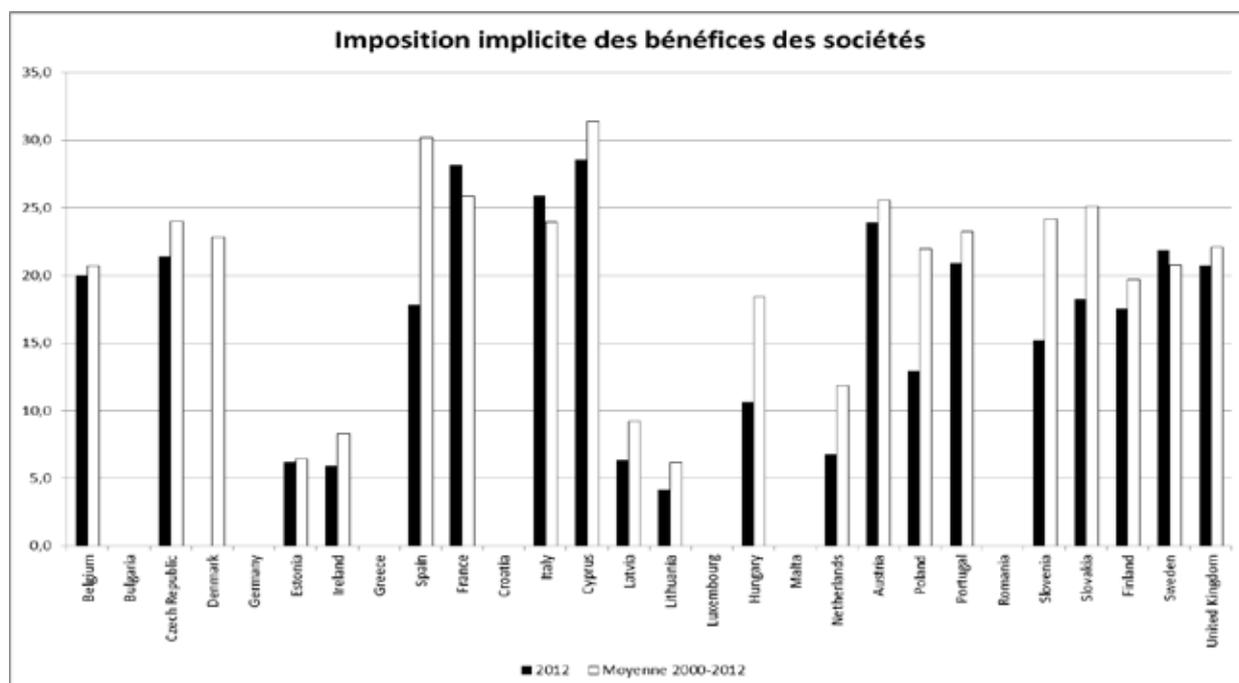
Source : European Commission (2014) – calculs propres.

- Malgré que nous soyons le pays de l'Union européenne pour laquelle la *part* des prélèvements qui est basée sur la consommation est la plus faible, nous ne sommes pas le pays où le *taux* implicite d'imposition est le plus faible (12). Il y a environ un tiers des pays de l'UE qui ont un taux d'imposition de la consommation plus élevé que le nôtre, et deux tiers des pays de l'UE qui ont un taux d'imposition plus bas.
- En ce qui concerne la taxation du travail, nous avons toujours été dans le peloton de tête. Et nous sommes maintenant, dans l'Union européenne, le pays où l'imposition est la plus élevée. Pour ce qui est de la taxation du capital, nous sommes dans une situation assez proche de l'imposition de la consommation : un tiers des pays de l'UE européenne ont un taux d'imposition plus élevé, deux tiers ont un taux d'imposition plus bas.

Comme indiqué ci-dessus, la rubrique « capital » est très hétérogène et, en économie ouverte, les prélèvements sur les bénéfices des sociétés n'ont pas nécessairement la même incidence que les prélèvements sur les revenus de l'épargne. Pour les premiers, la Commission européenne publie d'ailleurs un taux d'imposition implicite séparé. Le Graphique 12 donne une vue comparative.

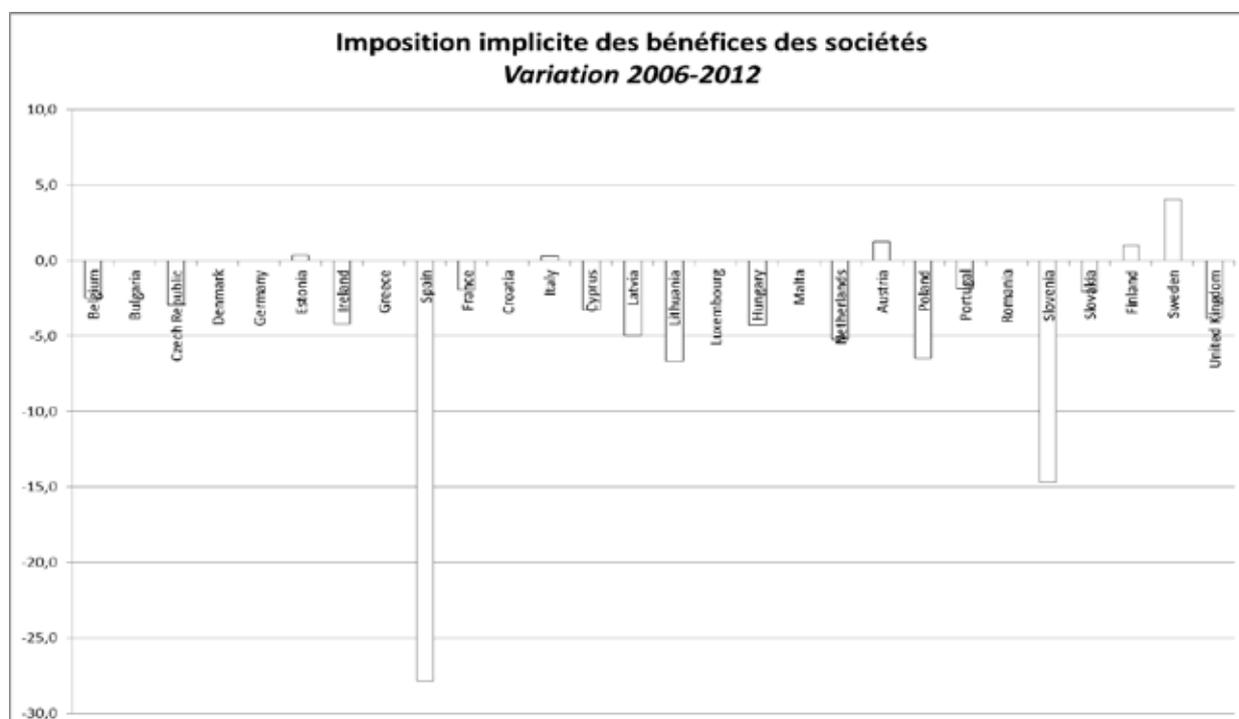
12 Ceci s'explique par le niveau élevé du taux de prélèvement global de la Belgique : une part plus faible sur un taux global élevé peut se traduire par un taux d'imposition élevé pour une catégorie donnée de recettes.

Graphique 12



Source : European Commission (2014) – calculs propres.

Graphique 13



Source : European Commission (2014) – calculs propres.

Pour éviter d'attacher trop de poids à une année particulière, nous avons ajouté la moyenne 2000-2012, dont on peut considérer qu'elle est largement isolée des effets cycliques. Sur cette base, l'imposition des sociétés est plutôt dans la moyenne et les pays qui ont une imposition moins élevée sont essentiellement des pays d'Europe centrale et orientale, à l'exception notoire des Pays-Bas.

Le Graphique 13 détaille l'évolution de cet indicateur depuis 2006, c'est-à-dire que la période qui pour nous correspond à l'entrée en vigueur de la déduction pour capital à risque. La baisse constatée en Belgique n'est pas la plus forte parmi les pays européens.

ANALYSE DÉTAILLÉE DE L'ÉVOLUTION DE L'IMPOSITION DU TRAVAIL, DU CAPITAL ET DE LA CONSOMMATION EN BELGIQUE

Nous poursuivons maintenant cette analyse en examinant quelles ont été les évolutions de la taxation du travail, du capital et de la consommation en Belgique (13). Sur le plan méthodologique, les indicateurs présentés dans ce graphique diffèrent quelque peu de ceux calculés par la Commission européenne : les principales différences sont expliquées dans l'Encadré 2.

13 Voir VALENDUC (2011b) et VALENDUC (2004) pour un commentaire détaillé des évolutions et pour une description plus complète de la méthodologie. Voir également l'analyse faite dans CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES (2007).

Encadré 2
L'imposition du travail du capital et de la consommation en Belgique :
précisions méthodologiques

Les principes de base sont ceux exposés dans l'Encadré 1, page 25. On part donc d'une répartition des prélèvements entre travail, capital et consommation. Par rapport à la méthodologie européenne, les trois principales différences sont les suivantes :

- *Dans le calcul du taux implicite d'imposition du travail, les subventions salariales sont déduites. Sont concernées les dispenses de versement de précompte professionnel (14), les réductions de cotisations sociales qui ne sont pas déduites directement des cotisations (15) et les interventions faites dans le coût salarial dans le cadre des politiques d'activation (16).*
- *La rubrique « capital » ne comprend pas les revenus de l'activité indépendante. Celle-ci fait l'objet d'une catégorie distincte, dont les résultats ne sont pas présentés ici.*
- *Pour le taux implicite d'imposition de la consommation, le dénominateur comprend, en plus de la consommation finale des ménages, celle des pouvoirs publics (consommation intermédiaire et investissement hors achats de bâtiments). A l'égard des impôts sur la consommation, les pouvoirs publics sont en effet considérés comme des « consommateurs finaux » et la TVA qu'ils acquittent n'est pas déductible. Comme les taxes payées sont au numérateur, il est logique que la base correspondante soit au dénominateur (17).*

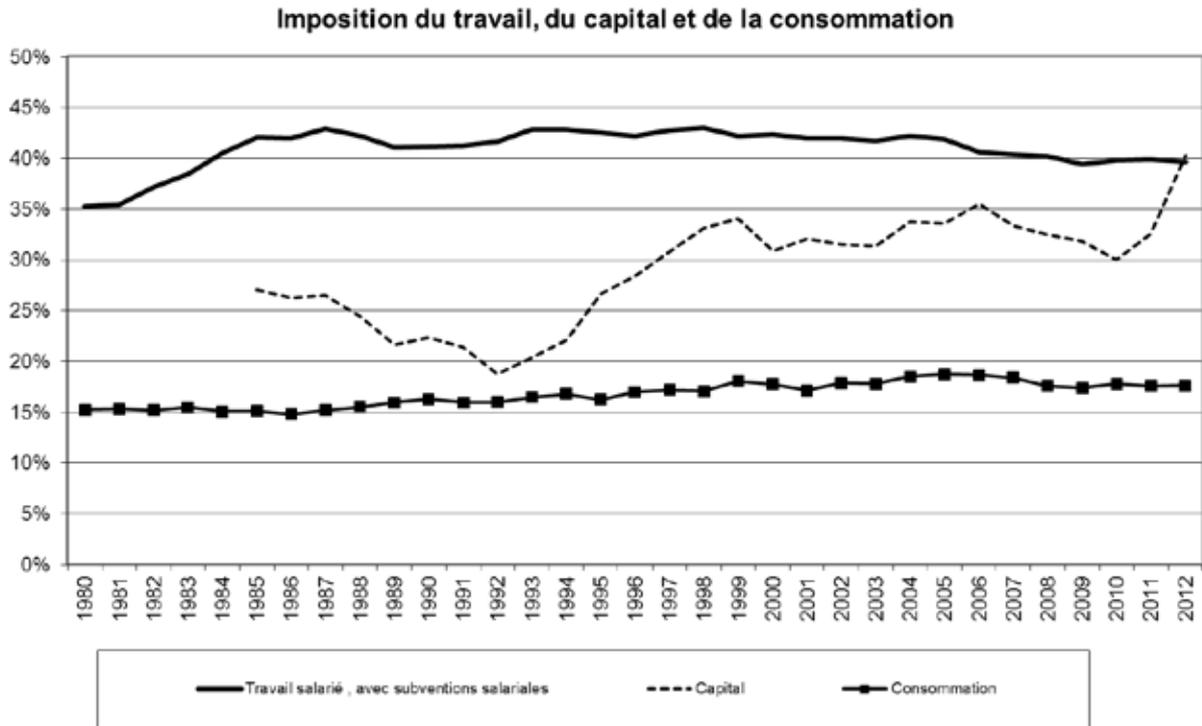
14 En comptabilité nationale, le précompte professionnel enregistré comme impôt est celui qui est imputé sur l'IPP. La dispense de versements n'est donc pas déduite. Ceci est logique, puisque la dispense de Pr.P ne réduit pas l'impôt du salarié et que le Pr.P est un élément de l'impôt des personnes physiques. La dispense de versements est comptabilisée en dépense publique, au titre de subvention salariale.

15 En comptabilité nationale, les réductions structurelles sont déduites directement du montant des cotisations et les autres réductions sont comptabilisées en subventions salariales, donc sans déduction sur le montant des cotisations.

16 Par exemple, les interventions « titres-service ».

17 Il faudrait, dans la même logique, mettre au dénominateur la consommation intermédiaire des entreprises qui ne sont pas assujetties à la TVA. Celle-ci n'est toutefois pas chiffrée en comptabilité nationale et ne peut être estimée qu'indirectement, sur base des matrices input-output et d'hypothèses sur l'assujettissement à la TVA dans les différentes branches.

Graphique 14



Source : VALENDUC (2011b) et mise à jour.

Tableau 3
Imposition du travail, du capital et de la consommation en Belgique
2000-2012

	2000	2006	2008	2010	2011	2012 (*)
Travail	42,4%	40,6%	40,2%	39,8%	39,9%	39,7%
Capital	30,9%	35,5%	32,4%	30,0%	32,5%	40,3%
Consommation	17,8%	18,7%	17,6%	17,8%	17,6%	17,6%

Source : VALENDUC (2011b) et mise à jour.

(*) Données provisoires.

L'imposition du travail salarié est en baisse de 2,7 points depuis 2000 et cette tendance est pratiquement continue depuis le début de ce siècle. La taxation du capital connaît par contre des variations : elle est en hausse de 2000 à 2006, s'oriente ensuite à la baisse jusque 2010 pour remonter fortement en fin de période. Comme nous le verrons ci-après, ces évolutions sont à la fois le reflet d'orientations de politique fiscale et d'évolutions cycliques. L'imposition du capital a en effet la particularité d'être très sensible aux effets de cycle. L'imposition de la consommation est relativement stable et reste significativement inférieure à l'imposition du travail salarié et du capital. La distorsion de la structure des prélèvements mise en évidence ci-dessus se traduit donc bien dans les taux d'imposition du travail et de la consommation.

L'imposition du travail salarié

Le Tableau 4 donne la décomposition de cet indicateur selon ses principales composantes. L'effet de la prise en compte des subventions salariales est net : celles-ci ont progressé de 2,7 points (de la masse salariale) entre 2000 et 2012. On note également, sur les années 2000-2006, une baisse de l'IPP sur les revenus salariaux qui traduit l'effet de la réforme « Reynders ».

Tableau 4
Décomposition de l'imposition du travail salarié : 2000-2012

	2000	2006	2008	2010	2011	2012(*)
Taux d'imposition implicite	42,4%	40,6%	40,2%	39,8%	39,9%	39,7%
IPP sur les revenus salariaux	17,9%	17,1%	17,2%	17,2%	17,4%	17,0%
Cotisation spéciale de sécurité sociale	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%	0,5%
Cotisations personnelles de sécurité sociale	8,4%	8,0%	8,1%	8,2%	8,3%	8,2%
Cotisations patronales de sécurité sociale	16,1%	16,1%	16,3%	16,7%	16,9%	17,0%
Subventions salariales	-0,4%	-1,2%	-1,9%	-2,9%	-3,2%	-3,1%

Source : VALENDUC (2011b) et mise à jour.

(*) Données provisoires.

L'évolution des cotisations patronales de sécurité sociale est assez surprenante : on constate en effet une hausse, alors que l'orientation politique était clairement à la baisse. Ceci peut s'expliquer par l'effet des réductions « bas salaires » : elles réduisent certes le niveau des cotisations sociales mais elles ont également pour effet de les rendre progressives, ce qui génère une élasticité supra-unitaire. Un autre élément d'explication apparaît lorsqu'on examine la décomposition sectorielle des cotisations sociales. Exprimées en pourcentage des salaires bruts, les cotisations patronales ont nettement plus augmenté dans le secteur public que dans le secteur privé (18). Or, l'amplification des réductions de cotisations patronales concernait le secteur privé. Des aspects particuliers au secteur public, dont la hausse des cotisations pour pensions dans les administrations publiques locales, ont agi en sens inverse.

Tableau 5
Cotisations patronales, en % des salaires bruts

	2000	2006	2008	2010	2011	2012
Secteur privé (SQS)	24,5%	24,5%	24,8%	25,3%	25,4%	25,2%
Secteur public	13,7%	14,5%	14,6%	15,5%	15,8%	17,0%

Source : Comptes nationaux – calculs propres.

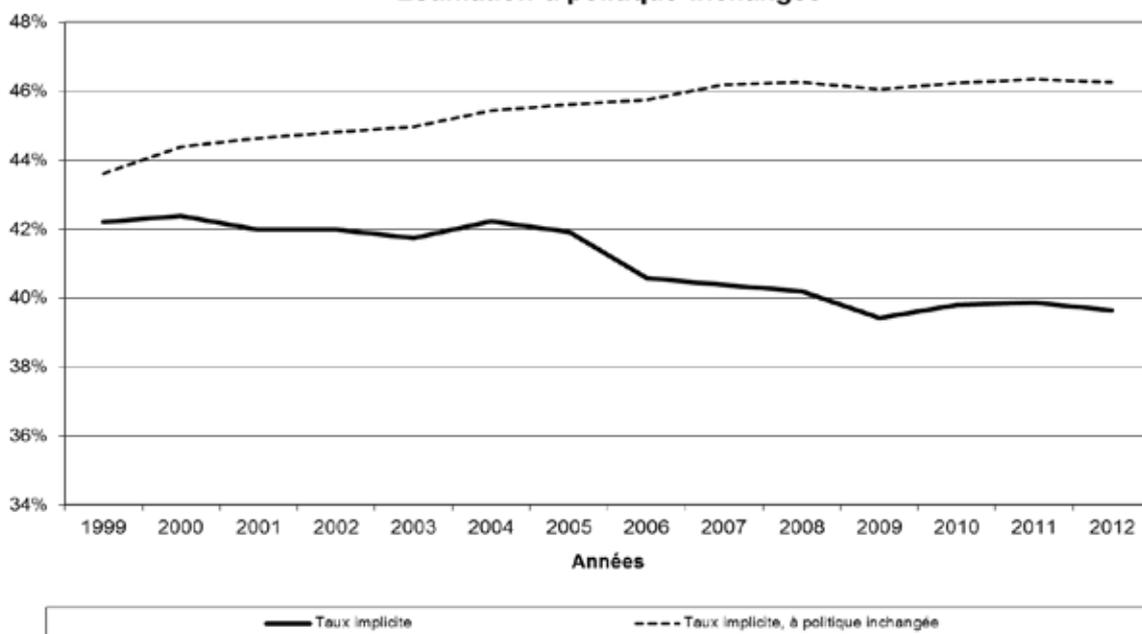
18 Au sens de la comptabilité nationale. Pour le secteur privé, nous nous limitons aux « sociétés et quasi-sociétés ».

La baisse de l'imposition du travail salarié est toutefois sous-estimée en comparaison à ce qu'aurait été l'évolution à politique inchangée (19). L'imposition des revenus du travail est l'addition de l'IPP, qui est un impôt progressif et des cotisations sociales que les réductions structurelles ont rendues également progressives. Il en résulte que, à législation inchangée, le taux d'imposition implicite du travail salarié serait en hausse. La présentation habituelle sous-estime donc l'effort politique de baisse de la taxation du travail sur la période 2000-2012.

Le Graphique 15 compare l'évolution du taux d'imposition implicite du travail à une estimation de l'évolution à politique inchangée. Depuis le milieu des années 90, **la baisse du taux implicite d'imposition atteint 6 points par rapport à l'évolution à politique inchangée** ce qui est considérable compte tenu de l'ampleur de la base. La masse salariale est de 54% du PIB en 2012. On a donc, au total, une baisse de **3,2 points de PIB** par rapport à une évolution à politique inchangée. Depuis 2001, le taux implicite aurait progressé de 1,7 point dans une évolution à politique inchangée mais il est passé de 42,0% à 39,7%, soit une baisse de 2,3 points.

Graphique 15

**Imposition du travail salarié
Estimation à politique inchangée**



Source : VALENDUC (2011b) et mise à jour.

L'imposition du capital

Dans la ligne opérée par la Commission européenne (European Commission, 2014), nous distinguons l'imposition des sociétés et l'imposition des revenus du patrimoine. Le Tableau 6 présente quelques indicateurs désagrégés :

19 L'indexation automatique fait partie de la « politique inchangée ».

- Le premier indicateur est un taux implicite de l'impôt des sociétés : les recettes de cet impôt sont divisées par sa base macroéconomique (20).
- Le second indicateur y ajoute les impôts sur la production et mesure donc la pression fiscale globale sur les revenus des sociétés.
- Le troisième indicateur mesure l'imposition globale du patrimoine, exprimée en % de ces revenus. Outre le précompte mobilier, isolé dans le quatrième indicateur, il intègre les taxes sur les transactions et sur la détention ainsi que la taxe sur l'épargne à long terme et les droits de succession. Il intègre également (en négatif) les pertes d'IPP provenant des avantages fiscaux octroyés pour l'acquisition d'actifs patrimoniaux (immobilier et épargne à long terme). Le dénominateur est constitué par les revenus de la propriété reçus par les particuliers.
- Le quatrième indicateur ne reprend que le précompte mobilier, exprimé en pourcentage des intérêts et dividendes perçus par les particuliers. Il est donc un proxy de l'imposition des revenus de l'épargne, sensu stricto.

Tableau 6
Décomposition du taux implicite d'imposition du capital - Belgique

	2000	2006	2008	2009	2010	2011	2012(*)
Taux implicite de l'ISoc	32,4%	28,5%	28,3%	24,2%	22,5%	23,5%	32,3%
idem, + impôts sur la production	43,7%	36,4%	36,8%	34,4%	31,1%	31,1%	44,2%
Taux implicite des revenus du patrimoine des particuliers	17,0%	21,7%	18,2%	16,4%	19,0%	20,8%	22,8%
Imposition des revenus de l'épargne, sensu stricto. (PrM sur intérêts et dividendes)	6,7%	10,4%	9,8%	9,2%	9,9%	12,1%	14,2%

Source : VALENDUC (2011) et mise à jour.

(*) Données provisoires.

- La baisse de l'imposition implicite des sociétés constatée entre 2006 et 2010 est bien attribuable à la réforme de 2006 qui a introduit la déduction pour capital à risque (21). Il y a ensuite une forte augmentation du taux implicite de l'impôt des sociétés. Il s'agit là, pour l'essentiel d'un effet cyclique : le taux d'imposition implicite des sociétés, mesuré sur base des données de la comptabilité nationale, a en effet la particularité d'être contracyclique (22). Le revenu des sociétés s'est fortement contracté sur la période 2010-2012 : la base macroéconomique de l'impôt des sociétés se contracte de 45 à 36 milliards d'euros. Nous reviendrons, au Chapitre 4, sur la mesure de l'imposition effective des

20 On obtient la base macroéconomique de l'impôt des sociétés en ajoutant à l'excédent d'exploitation les revenus nets de la propriété (intérêts et dividendes). Il est tenu compte du fait que les dividendes attribués sont en principe imposables et que les dividendes reçus sont en principe déductibles.

21 Voir l'analyse faite dans VALENDUC (2011b) sur laquelle nous reviendrons au Chapitre 4.

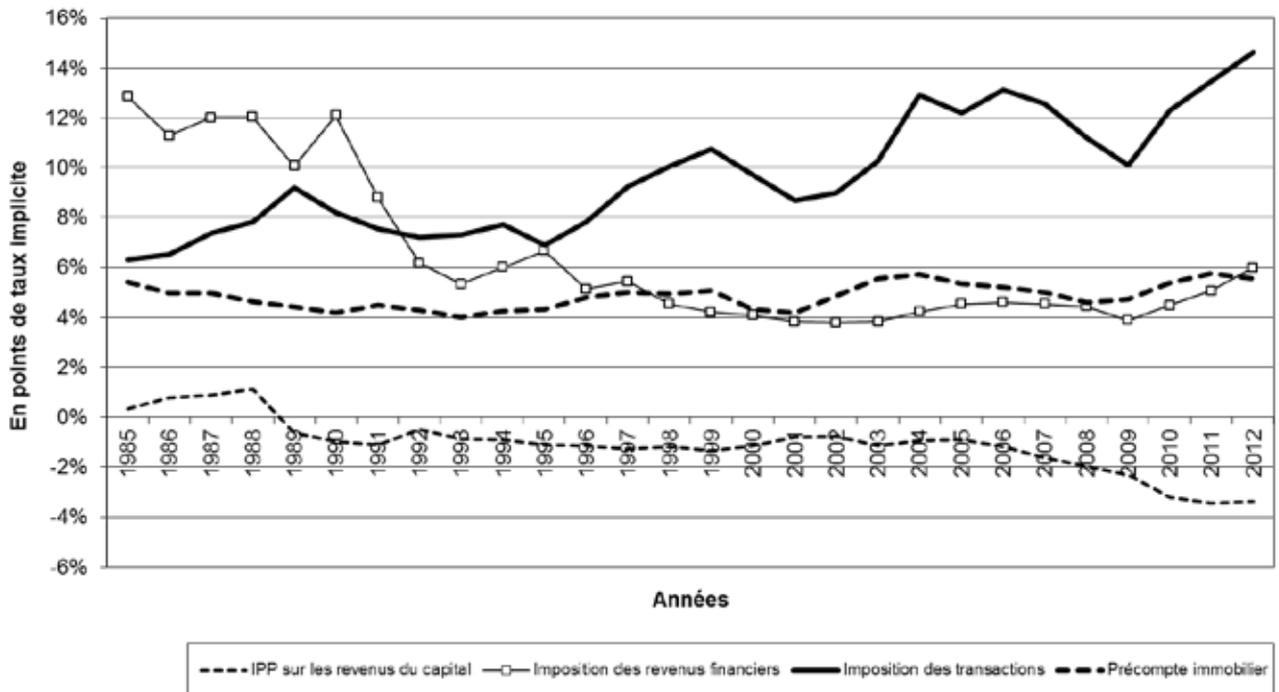
22 Les comptes nationaux étant un agrégat, le revenu des sociétés est logiquement mesuré comme le montant net des résultats positifs et négatifs de sociétés. En période de récession, la hausse des pertes contracte donc le dénominateur du taux implicite mais elle a moins ou peu d'effet sur le numérateur, vu que seules les sociétés qui ont un résultat positif paient des impôts. Les pertes ne réduisent le numérateur que lorsqu'elles sont déduites des bénéfices des périodes imposables futures, pour l'essentiel en période de reprise.

bénéfices sociétés. Indiquons, à ce stade, que la hausse constatée au Tableau 6 s'explique largement par un effet cyclique.

- L'imposition des revenus du patrimoine s'est inscrite en hausse pendant la première moitié de la décennie et en baisse jusqu'en 2009 avant d'amorcer une nouvelle hausse. Le Graphique 16 détaille les différentes composantes de l'imposition du patrimoine. Quatre catégories sont distinguées : l'imposition des transactions, le précompte immobilier, l'imposition des revenus financiers et l'IPP. Ce dernier intègre l'effet des dépenses fiscales en faveur de l'acquisition d'actifs patrimoniaux (immobilier, épargne à long terme) ce qui explique qu'il soit négatif pour l'essentiel de la période. La phase ascendante 2000-2006 était essentiellement portée par le dynamisme du marché immobilier et ses conséquences directes sur les droits d'enregistrement et indirectes sur les droits de donation et de succession. Après 2006, cette évolution s'est retournée. L'imposition provenant du précompte immobilier et l'imposition des revenus financiers contribuent également à la baisse du taux d'imposition implicite jusqu'en 2009. En fin de période, ces deux composantes s'inscrivent en hausse.

Graphique 16

Détail de l'imposition de l'épargne et du patrimoine



Source : VALENDUC (2011b) et mise à jour.

Imposition de la consommation

La baisse du taux d'imposition de la consommation qui est constatée depuis 2006 s'explique par trois facteurs : une extension du champ d'application des taux réduits en TVA, un recentrage de la consommation sur les biens de première nécessité au détriment des biens durables pendant les années de crise et une baisse en valeur réelle des accises sur les produits énergétiques, malgré les hausses de taux.

1.22 Que nous apprennent les indicateurs microéconomiques ?

Nous complétons cet aperçu de l'imposition du travail, du capital et de la consommation en faisant appel aux indicateurs microéconomiques. Comme expliqué dans l'Encadré 3, ceux-ci ont une vue plus limitée, mais prospective. Ils concernent l'imposition du travail et du capital.

L'imposition du travail

Pour la mesure microéconomique de l'imposition des salaires, c'est ***le taux d'imposition effectif des salaires, calculé selon la méthodologie OCDE***, qui constitue la référence en matière de comparaison internationale (voir OECD, 2014 pour la dernière édition). Ce taux effectif prend en compte le barème de l'impôt sur le revenu, les taxes locales sur le revenu et les déductions « standard » auxquels tout salarié a droit d'office. Pour la Belgique, il s'agit des charges professionnelles forfaitaires et de la tranche exonérée de base pour l'imposition d'un isolé sans enfants. De même, seules les réductions structurelles de cotisations sociales sont prises en compte (23).

23 Pour les dispenses de versement, il n'est tenu compte que de la dispense « AIP », applicable à tous les salariés du secteur marchand.

Encadré 3

Les indicateurs microéconomiques : avantages et limites

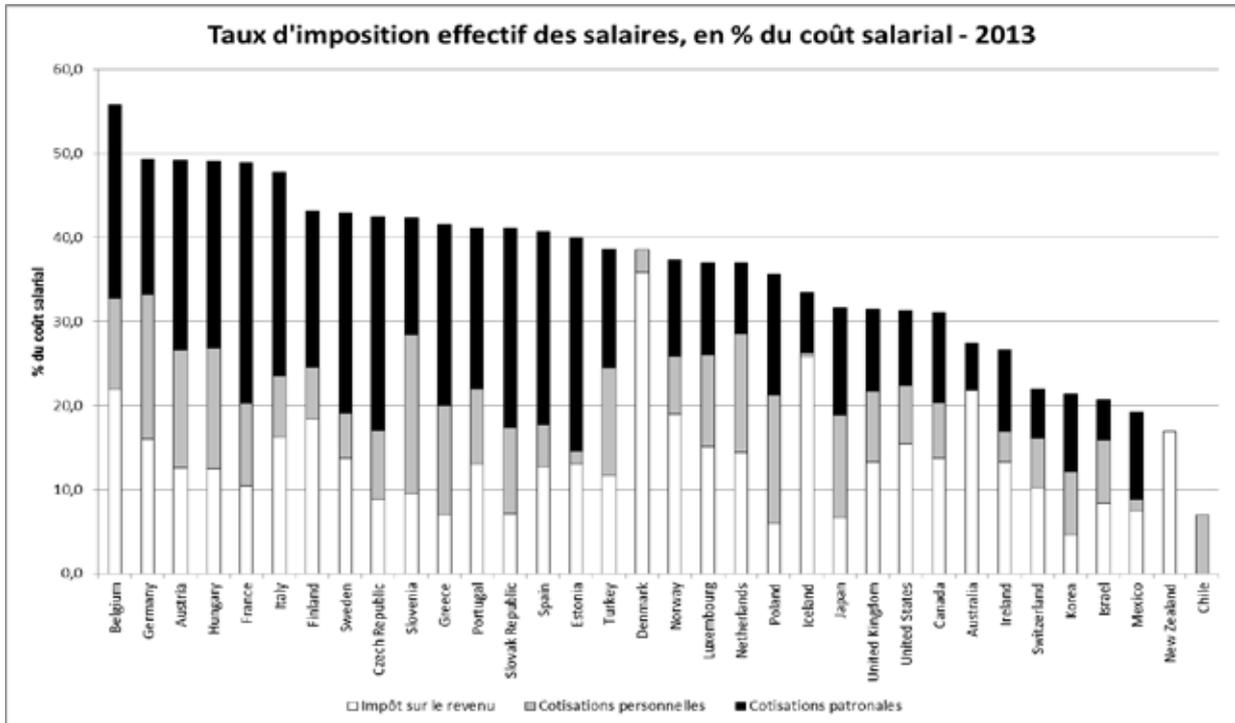
Par rapport aux indicateurs macroéconomiques qui viennent d'être présentés, les indicateurs microéconomiques ont à la fois un avantage et un inconvénient.

- *L'avantage est celui d'être **forward looking**. Ils sont donc mieux à même d'indiquer l'effet des prélèvements fiscaux sur les décisions économiques d'aujourd'hui. Ainsi, tandis qu'un taux implicite d'imposition du capital indique combien d'impôts **ont été** prélevés, un taux effectif, calculé pour un investissement contemporain, indique quel **est** l'effet de la fiscalité sur les décisions d'investissement d'aujourd'hui. Le même raisonnement vaut pour l'imposition du travail : un taux effectif n'indique pas ce qui a été prélevé hier, mais ce qui sera prélevé aujourd'hui, pour une embauche faite aujourd'hui.*
- *L'inconvénient est celui d'être **lié à une situation économique particulière et de ne pas prendre en compte toutes les particularités du système fiscal**. Ce point s'applique particulièrement aux taux marginaux et moyens effectifs de l'investissement, calculés selon les méthodologies internationalement reconnues (24). Ces taux ne prennent en compte que quelques règles spécifiques du système fiscal d'un pays : le taux de base de l'impôt des sociétés, les règles d'amortissement, les incitants fiscaux de portée générale et dans certains cas les modalités d'imposition des actionnaires (financement des investissements par fonds propres) et des créanciers (financement par emprunt). Il n'est donc pas tenu compte, dans les comparaisons internationales, ni des régimes fiscaux préférentiels, ni du profit shifting, ni des autres pratiques qui peuvent permettre de réduire la base imposable et donc l'imposition effective.*

Pour l'imposition du travail salarié, les indicateurs microéconomiques livrent quatre messages.

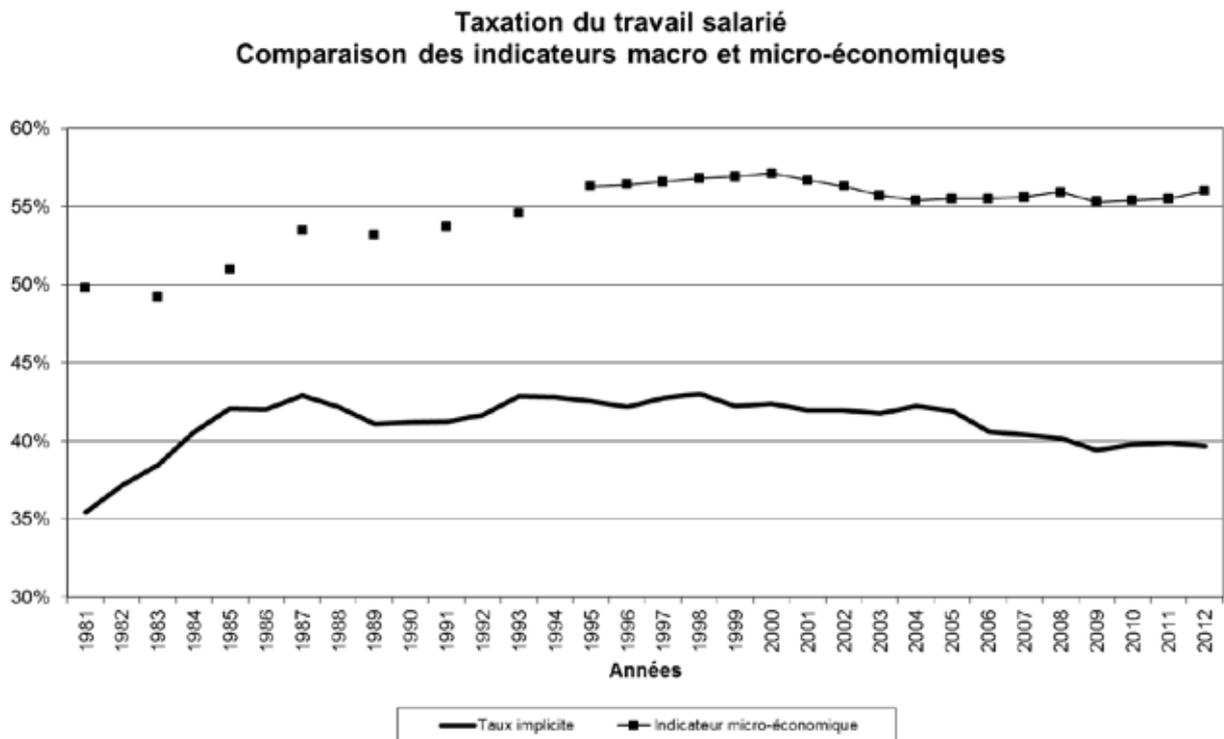
24 A savoir KING et FULLERTON (1984) pour les taux marginaux effectifs et DEVEREUX et GRIFFITH (1998) pour les taux moyens effectifs.

Graphique 17



Source : OECD (2014).

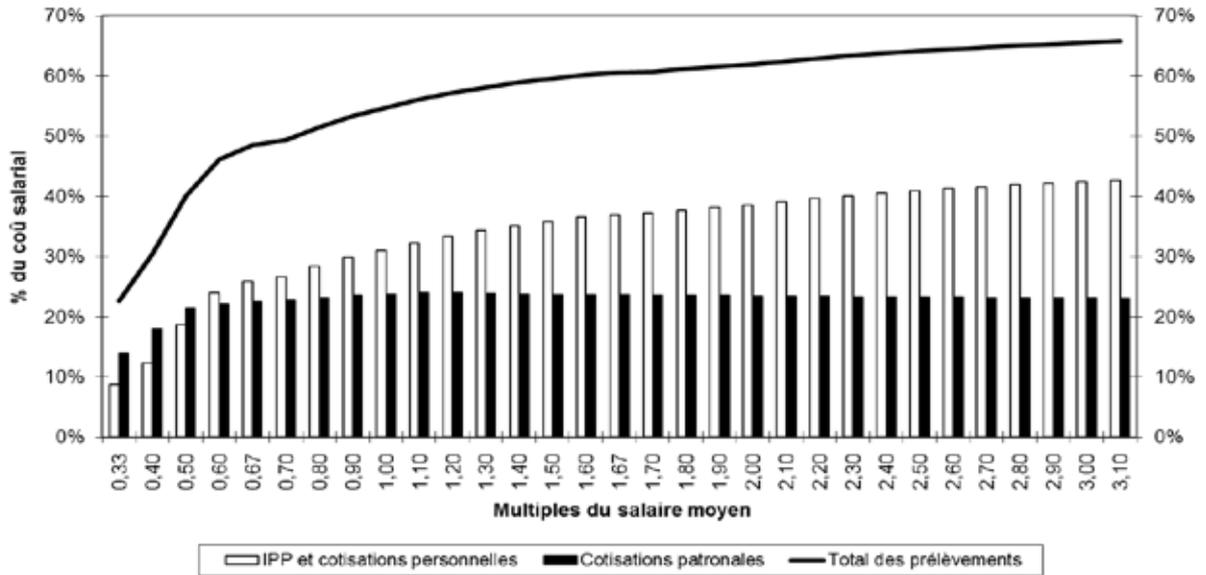
Graphique 18



Source : VALENDUC (2011b) et mises à jour.

Graphique 19

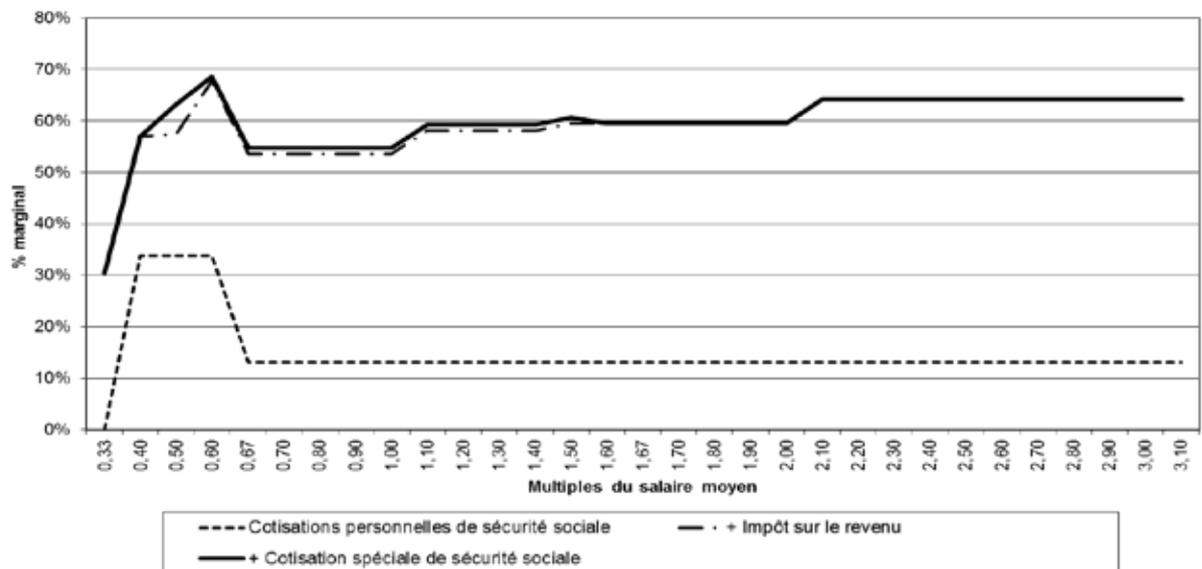
Taux moyen effectif d'imposition des salaires sur base du coût salarial - 2014



Source : Calculs propres.

Graphique 20

Taux d'imposition marginal des salaires bruts



Source : Calculs propres.

- D'une part, ils confirment la place de la Belgique dans la comparaison internationale de la taxation du travail. Au niveau du salaire moyen (25), nous sommes le pays où l'imposition effective est la plus élevée pour l'isolé sans enfants à charge (Graphique 17).
- Mais d'autre part, du fait de leur caractère stylisé, ils sous-estiment l'ampleur de l'effort de baisse qui a été fait pendant les années 2000 (Graphique 18). Au niveau du salaire moyen, et même à 67% de celui-ci, les réductions « bas salaires » n'ont aucun impact (26). En ce qui concerne les subventions salariales, ils ne prennent en compte que la dispense de versement de précompte « AIP » puisque c'est la seule disposition qui est d'application générale. Le Graphique 18 compare l'imposition effective au salaire moyen avec le taux implicite d'imposition des salaires. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, depuis 2000 le taux implicite d'imposition des salaires a baissé de 2,7 points et de 6 points par rapport à ce qu'aurait été une évolution à politique inchangée. Sur la même période, la baisse de l'imposition effective n'est que de 1,6 points, tant au niveau du salaire moyen qu'à 67% de celui-ci.
- Une analyse plus détaillée indique, pour la Belgique, une progression rapide de l'indicateur d'imposition effective dans le bas de l'échelle salariale. « Cette progression était encore plus rapide quand les réductions « bas salaires » n'existaient pas ». Elle reste cependant importante et sa cause fondamentale est la progression rapide des taux marginaux de l'IPP dans le bas du barème, vers le taux de 40% (Graphique 19). Au salaire minimum intersectoriel, c'est en effet déjà le taux marginal de 40% qui est d'application. Au niveau du salaire moyen, on se situe dans la tranche à 50%.
- La reprise du complément bas salaire, de la réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale et du bonus fiscal à l'emploi créent une hausse locale du taux d'imposition moyen et une forte hausse du taux marginal effectif dans la bande de salaire correspondante (Graphique 20), mais l'effet reste une réduction du taux effectif moyen.

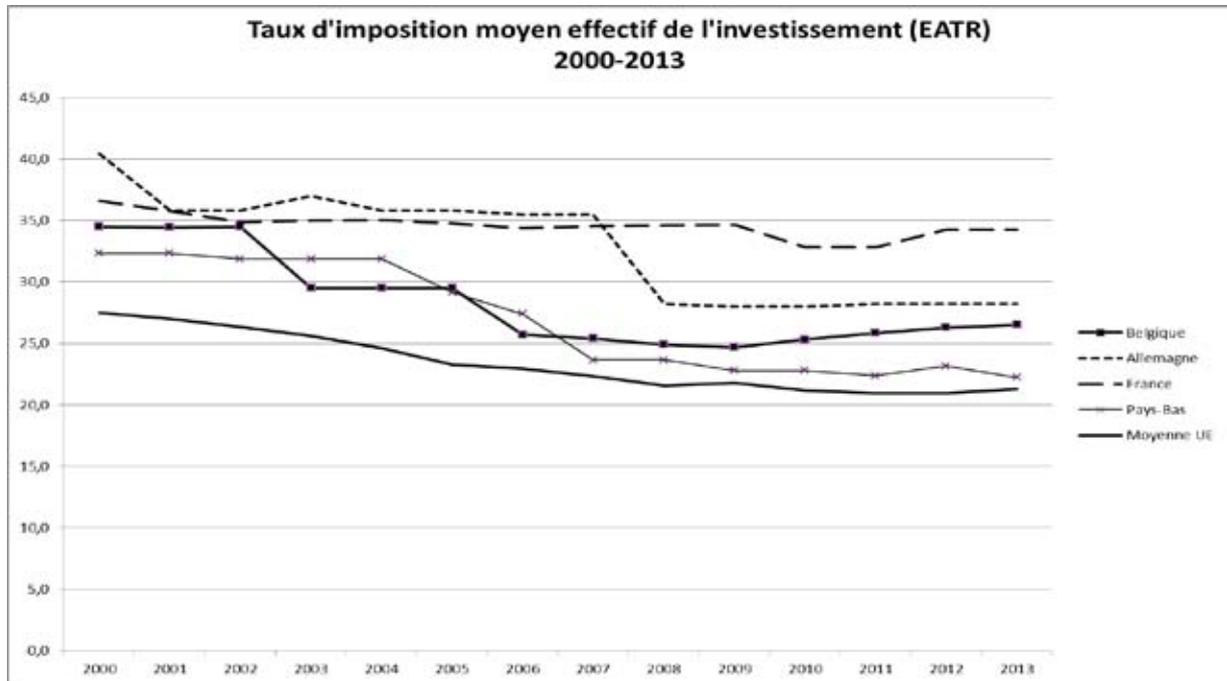
L'imposition du capital

Pour les revenus du capital, les indicateurs les plus pertinents sont les taux effectifs moyens calculés selon la méthode DEVEREUX-GRIFFITH. Les deux graphiques ci-après présentent des résultats du calcul du ZEW, Mannheim, selon la base de données annexée à European Commission (2014).

25 Il s'agit du salaire moyen pour l'ensemble des secteurs suivants : industrie, commerce et services marchands. Pour l'année 2013, il est estimé par l'OCDE à 46.810 euros. Selon les enquêtes sur les salaires d'Eurostat, le salaire médian est aux environs de 90% du salaire moyen.

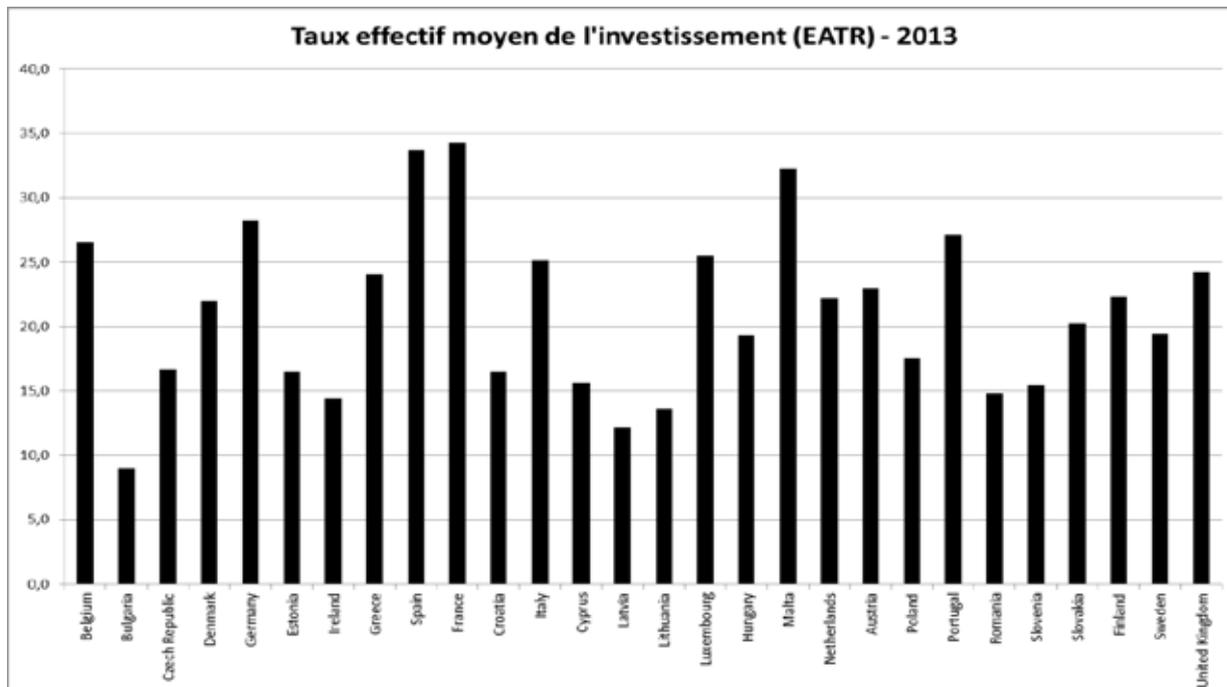
26 Les comparaisons internationales ne descendent généralement pas en dessous de 67% du salaire moyen. A ce niveau, on est déjà largement au-dessus du salaire minimum en Belgique et au-delà de ce que nous considérons comme des « bas salaires ». Ainsi, le complément « bas salaire » des réductions de cotisations patronales est, à ce niveau, ramené à zéro et il en est de même de la réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale, et donc du bonus fiscal à l'emploi qui est lié à celle-ci.

Graphique 21



Source : European Commission (2012), ZEW Mannheim.

Graphique 22



Source : European Commission (2012), ZEW Mannheim.

Ils livrent deux conclusions :

- Il y a une baisse de l'imposition effective en Belgique, du fait de la réforme de 2002 et plus nettement encore lors de l'introduction de la déduction pour capital à risque (27).
- Malgré la déduction pour capital à risque, nous gardons un taux effectif moyen relativement élevé : il est supérieur à la moyenne européenne. Il est cependant inférieur à celui de la France et de l'Allemagne. Parmi les trois pays voisins, seuls les Pays-Bas ont un taux effectif moyen inférieur au nôtre.

1.3 Un système fiscal « taux élevés, base étroites ? »

L'analyse de la structure des prélèvements n'a jusqu'ici pas abordé un élément important du débat : celui de l'étendue des bases imposables. Un taux implicite d'imposition donné peut être la résultante d'un taux élevé sur une base étroite ou d'un taux plus faible sur une base plus large. Or, il existe un large consensus dans la littérature économique pour considérer que toute autre chose égale par ailleurs, élargir la base imposable et baisser les taux d'imposition rend l'impôt plus efficace, sans nécessairement le rendre moins équitable (28). C'est ce constat qui est le fondement de plusieurs réformes fiscales, tant en Belgique qu'à l'étranger. Chez nous, c'était l'orientation prise par les réformes de l'impôt des sociétés de 1989 et de 2002.

Sur le plan interne, cette problématique peut être approchée à partir de l'Inventaire annuel des dépenses fiscales (29). Celui-ci quantifie en effet, autant que possible, les pertes de recettes provenant des dépenses fiscales. En exprimant celles-ci en % du rendement de l'impôt net des dépenses fiscales correspondantes, on obtient un indicateur de « l'étroitesse » des bases imposables.

Tableau 7
Pertes en recettes provenant des dépenses fiscales

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
IPP	15,2%	15,2%	15,9%	16,9%	17,7%	21,2%	22,5%	23,8%	n.d
Isoc	24,7%	24,9%	18,9%	11,3%	5,2%	9,6%	10,8%	6,8%	n.d
Dispenses PrP		0,6%	1,4%	2,6%	3,6%	4,8%	6,4%	6,4%	6,4%
PrM (impôt final)	27,4%	24,3%	23,5%	21,3%	23,8%	23,9%	21,4%	20,6%	16,4%
Accises	33,8%	33,4%	33,1%	23,6%	27,3%	26,1%	29,4%	28,7%	29,3%
TVA	27,8%	29,3%	27,8%	30,5%	30,8%	34,6%	36,5%	35,4%	33,5%

Source : CHAMBRE DES REPRESENTANTS (2013).

27 Les calculs de taux effectifs faits par le ZEW et repris par la Commission européenne sous-estiment l'impact de la déduction pour capital à risque. Ils sont logiquement basés sur un taux d'intérêt à long terme invariant entre pays et dans le temps. Ceci permet pour assurer la comparabilité des résultats entre pays et d'isoler l'effet des évolutions de politique fiscale. Mais en retenant le taux de la DCR effectivement appliqué, la méthodologie coupe le lien entre la DCR et le taux d'intérêt à long terme *en Belgique*. Concrètement, compte tenu de l'hypothèse faite sur le taux d'intérêt à long terme (5% nominal), l'effet de la DCR est sous-estimé.

28 Voir par exemple OECD (2010) et ci-après pp. 56 et suivantes.

29 Voir CHAMBRE DES REPRESENTANTS (2013) pour la dernière édition.

L'impression globale qui ressort de l'évolution des dépenses fiscales au cours des dernières années est qu'elles sont importantes et globalement en augmentation. Cela donne plutôt de la Belgique l'image d'un pays à taux élevés et à base étroite.

- Ainsi, à l'IPP, les pertes de recettes provenant des dépenses fiscales atteignent, selon les dernières données disponibles 23,8% du produit de l'impôt en 2011 et, exprimées en % de celui-ci, elles ont augmenté de plus de 8 points depuis 2004.
- A l'ISoc, le *phasing out* du régime fiscal des centres de coordination a réduit le poids des dépenses fiscales qui atteint son point le plus bas en 2008. Depuis lors, les dépenses fiscales sont reparties à la hausse, notamment du fait de l'introduction de la déduction pour revenus de brevets. La déduction pour capital à risque n'est pas considérée comme une dépense fiscale mais comme un élément du système de référence et il en est de même du montant net de l'exonération des plus-values sur actions et de la non-déductibilité des réductions de valeur correspondantes. Il y a cependant un choix de politique fiscale clair dans la définition du système de référence pour un système à taux relativement élevé avec une base étroite, principalement du fait de la déduction pour capital à risque, et ce au détriment d'un système sans cette déduction mais à taux plus bas.
- Le coût budgétaire des dispenses de versement de précompte professionnel atteint 6,4% du rendement de cet impôt en 2012. Ces dispenses ont certes contribué à la baisse du taux implicite d'imposition du travail. Les dispenses catégorielles représentent deux tiers de ces dépenses fiscales et contribuent ainsi à réduire la base imposable dans une stratégie « de niches ». Il s'agit principalement des dispenses « R&D et innovation », « heures supplémentaires » et « travail en équipe et de nuit ».
- En précompte mobilier, les dépenses fiscales dépassaient également le cinquième du produit de l'impôt jusqu'en 2011 avant de revenir à 16,4% en 2012. Il s'agit pour l'essentiel, du coût de l'exonération des comptes d'épargne. La baisse enregistrée en 2012 s'explique par la hausse du rendement du Pr.M (effet dénominateur) du fait de la hausse du taux.
- En TVA et en accises, les dépenses fiscales font plus du tiers du rendement des impôts correspondants. Les postes majeurs sont les taux réduits (en TVA) et l'exonération du mazout de chauffage (en accises).

Il existe certes des comparaisons internationales des dépenses fiscales mais celles-ci sont délicates du fait qu'il n'y a pas d'accord sur le système de référence par rapport auquel elles sont des dérogations. Même s'il existe des traits communs, chaque pays a son propre système de référence. Pour la plupart des postes, le coût des dépenses fiscales est suffisamment élevé en Belgique pour conclure qu'il y a un problème dans la définition des bases imposables.

On dispose toutefois, pour la TVA, d'un indicateur de base imposable comparable entre pays : c'est *VAT Revenue Ratio (VRR)*. Il rapporte les recettes de TVA (R_{TVA}) aux recettes théoriques, obtenues en multipliant la consommation finale des ménages (C), nette de TVA, par le taux normal de TVA (t_n). On a donc :

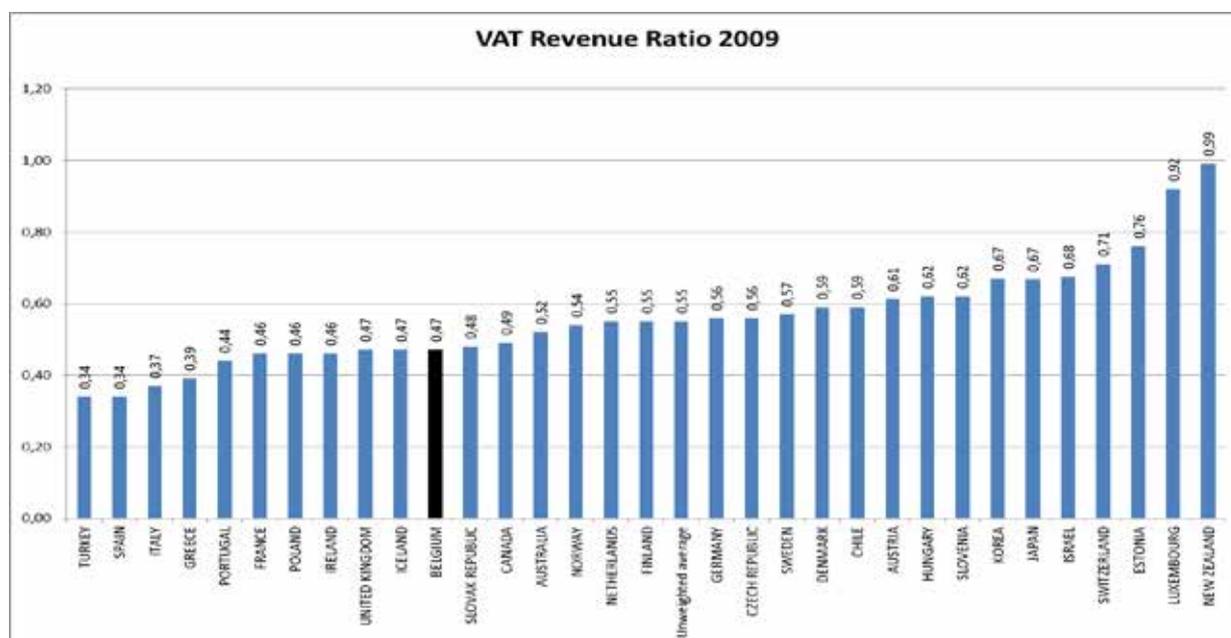
$$VRR = R_{TVA} / [(C - R_{TVA}) \cdot t_n]$$

Une TVA parfaitement uniforme, à taux unique, se traduirait par un VRR de 1. Plus l'écart est important, plus large est le potentiel d'élargissement de la base imposable au taux normal. Pour la Belgique, ce ratio vaut 0,47 en 2009 ce qui est relativement bas en comparaison internationale (voir Graphique 23). Ceci confirme qu'il y a bien un potentiel d'élargissement de la base imposable au taux normal.

La méthodologie de cet indicateur peut certes être discutée pour certains aspects particuliers (30) et l'écart entre ce ratio et l'unité a des causes très diverses :

- Il y a d'abord une série de raisons de type *Policy* : le champ d'application des taux réduits et leur niveau, l'ampleur des exonérations de TVA. Certaines de ces dispositions peuvent avoir leur objectif propre : un seuil de TVA permet d'exonérer les petites entreprises et de simplifier la fiscalité.
- Plus globalement, dans les exemptions de TVA, il faudrait faire la distinction de ce qui est exempté par la Directive TVA et de ce qui est exempté en dehors de cette Directive : la Belgique n'a pas la main sur la première catégorie.
- D'autre part, certaines non-neutralités peuvent pousser l'indicateur vers le haut, donner l'illusion qu'on progresse en efficacité alors que ce n'est pas le cas. Ainsi en est-il par exemple, de la TVA non déductible.
- Enfin, il y a une partie *Compliance* dont la réduction relève de la lutte contre la fraude et non d'options de politique fiscale.

Graphique 23



Source : OECD (2012).

En ce qui concerne la Belgique, on peut évaluer comme suit l'importance de ces divers facteurs :

- Le passage de la TVA effectivement perçue à la TVA théoriquement due (31) ferait monter le VRR à 51,0%. L'écart (4,2 points) correspond à l'impact estimé de la fraude et des autres problèmes de perception.
- La suppression des exonérations encore en vigueur en 2009 aurait permis d'atteindre 51,8%. Cette marge est actuellement comblée.
- La suppression des taux réduits porterait le VRR à 67,0%, en supposant que les prix hors TVA de ces biens restent inchangés.

On peut tirer de cela deux conclusions très différentes :

- La première est que les taux réduits sont la principale source d'écart par rapport à une TVA uniforme (15,2 points de VRR).
- La seconde est que le principal problème est celui de la base imposable, vu qu'après correction pour la fraude et non-perception et suppression des taux réduits, il reste un écart de 33 points.

La seconde conclusion doit être fortement nuancée :

- D'une part, elle renvoie partiellement à des problèmes de types statistiques : l'écart s'explique par le fait que le dénominateur du ratio comprend des postes qui ne peuvent pas pratiquement être soumis à la TVA, tels les loyers imputés ou encore la consommation collective de biens publics.
- D'autre part, pour son volet *Policy*, elle renvoie à une série de questions qui sont en partie en dehors du champ d'application actuel de la Directive TVA : loyers effectifs, soins médicaux et hospitaliers, services financiers et assurances, consommations individuelles de bien publics. Nous reviendrons sur ce point au Chapitre 2.

1.4 Que conclure ?

L'examen de la structure de nos prélèvements indique une prédominance des prélèvements sur le travail. Comme ceux-ci constituent une part plus importante qu'ailleurs d'un taux de prélèvement comparativement élevé, ils sont forcément élevés en comparaison internationale : tous les indicateurs le confirment. Il y a cependant eu une baisse depuis le début de ce siècle mais les indicateurs les plus couramment utilisés ne l'illustrent qu'imparfaitement. Dans une évolution à politique inchangée qui intègre l'effet de la progressivité des prélèvements, le taux implicite aurait progressé de 1,7 point entre 2001 et 2012. Sur cette période, il est passé de 42,0 à 39,7%, soit une baisse de 2,3 points.

La part des prélèvements sur la consommation dans le total des prélèvements est moins importante que dans la plupart des autres pays européens mais le taux global d'imposition de la consommation n'est pas nettement plus bas qu'ailleurs, du fait de la hauteur de la pression fiscale globale.

31 La TVA théoriquement due est calculée à partir des comptes nationaux et du tableau ressources et emplois.

Pour les revenus du capital, nous prélevons moins que d'autres pays sur les revenus de l'épargne. Pour l'imposition des sociétés, le constat est nuancé. L'introduction de la déduction pour capital à risque a réduit l'imposition effective mais celle-ci n'est pas nécessairement basse en termes de comparaison internationale. Nous sommes plutôt dans la moyenne, et plutôt dans le haut du classement par rapport aux autres pays d'Europe occidentale.

Il existe d'autre part un potentiel significatif d'élargissement des bases imposables : notre pays donne plutôt l'image d'un système fiscal à taux élevé et à base étroite. Ceci vaut pour la plupart des catégories d'impôt. Un tax shifting peut donc se faire en augmentant non pas le taux des impôts autres que ceux basés sur le travail, mais en élargissant leur base.

2. Quels axes de réforme ?

2.1 Une baisse de la taxation du travail...

Tous les indicateurs confirment que la pression fiscale globale sur le travail reste élevée, tant en valeur absolue qu'en comparaison internationale, et ce malgré une orientation politique très claire de baisse de celle-ci pendant les années 2000. Or, il est bien établi qu'une taxation élevée du travail a des effets négatifs sur l'emploi, surtout dans le bas de l'échelle salariale. Ce point avait déjà été largement documenté par la Section dans un rapport antérieur (Conseil supérieur des Finances, 2007).

Une baisse de la taxation du travail peut se faire en amont ou en aval du salaire brut et les effets en seront différents sur un horizon de court-moyen terme, plus précisément sur la période de rigidité des salaires bruts. Dans un tel contexte, une baisse des cotisations patronales réduit le coût salarial et soutient la demande de travail tandis qu'une baisse des cotisations personnelles et de l'impôt sur le revenu augmentent le salaire net et soutiennent l'offre de travail. A long terme, cette différenciation n'est plus pertinente. La mesure dans laquelle elle le reste sur un horizon de moyen terme dépend de la négociation salariale et plus particulièrement des possibilités d'un des acteurs de reprendre en variation des salaires bruts en tout ou en partie des baisses de prélèvements accordées. A ces effets liés au modèle de négociation des salaires peuvent s'ajouter les effets d'éléments institutionnels, tel un gel des salaires ou la norme provenant de la loi sur la sauvegarde de la compétitivité. Un gel des salaires fixe les effets de court terme mentionnés ci-dessus.

Les études empiriques, tant ex-ante qu'ex-post, confirment que ce sont les réductions de cotisations patronales de sécurité sociale ciblées sur les bas salaires qui ont l'effet le plus net sur l'emploi.

A l'inverse du rapport de 2007, la Section ne définit pas d'emblée un objectif chiffré en matière de baisse des prélèvements sur le travail. Elle entend explorer d'abord les pistes possibles de financement.

2.2 ... dans le cadre obligé d'un tax shifting

La baisse de l'imposition du travail qui a eu lieu pendant la première décennie de ce siècle a été financée sur les « marges de manœuvre » que laissait l'orientation retenue de la politique budgétaire. Ces marges de manœuvre n'existent plus aujourd'hui. Une baisse de la pression fiscale pourrait certes être financée par une réduction des dépenses publiques mais le retour à l'équilibre budgétaire et la trajectoire vers le *Medium Term Objective* européen (un surplus en termes structurels de 0,75% PIB) solliciteront assurément les dépenses publiques. Il faut donc aujourd'hui une compensation explicite pour financer la baisse de pression fiscale sur le travail.

Il ne faut pas perdre de vue que la masse salariale représentant plus de 50% du PIB, une baisse significative de la pression fiscale sur le travail requiert un report vers une autre base large. Concrètement, un point de baisse du taux implicite de taxation des salaires coûte 0,5 points de PIB, soit 1.950 millions d'euros en calcul statique. Il est clair qu'on ne peut financer cette baisse par les accises sur le tabac, par exemple : une hausse de 10 centimes rapporterait 398 millions d'euros. Dans le même ordre d'idées, une hausse d'un point du taux du précompte mobilier à base inchangée, ne rapporterait que 172 millions d'euros. L'ampleur respective des bases impliquerait des hausses de taux très élevées.

Il y a lieu de faire une distinction entre les options de premier rang et les options de second rang.

Par « option de premier rang », nous désignons les options parmi lesquelles il faudrait en retenir au moins une pour pouvoir financer une baisse significative de la pression fiscale sur le travail. Les « options de second rang » peuvent, elles, venir en complément mais ne suffisent pas, à elles seules, à financer une baisse significative de la pression fiscale sur le travail.

Les options de premier rang sont (1) une hausse de la TVA, de préférence sur tous les taux d'imposition, (2) une hausse significative et généralisée des accises sur le carburant ou une autre taxe sur la consommation d'énergie ou encore (3) une réforme significative de la fiscalité de l'épargne qui élargirait substantiellement la base imposable.

La *première piste correspond à la « dévaluation fiscale »*. Une telle politique a en effet pour conséquence une modification du taux de change réel, qui permet des gains de compétitivité : ce qui est produit en Belgique bénéficie de la réduction des coûts salariaux induite par la baisse des cotisations patronales de sécurité sociale. Ce qui est exporté ne supporte par contre pas l'effet direct de la hausse de la TVA en Belgique mais les importations la supportent. Cette piste sera examinée au Chapitre 2. Dans le nouveau cadre institutionnel, le Pouvoir fédéral dispose toujours des instruments correspondants, à condition d'opérer par réductions structurelles des cotisations patronales de sécurité sociale.

La *deuxième piste peut être élargie aux autres aspects de la fiscalité environnementale* : taxation des émissions de CO₂, introduction d'une taxation kilométrique pour le transport (voir Conseil supérieur des Finances, 2009) ou encore une taxation des consommations domestiques d'énergie. Trois observations importantes doivent être faites :

- La première concerne la modification des comportements et renvoie, en termes formels, à l'élasticité de la base taxable. Pour garder le caractère budgétairement neutre de l'opération, il faudrait une base inélastique. Le seul gain environnemental serait alors l'intégration des coûts externes, en d'autres termes l'application du principe pollueur payeur. On sait que ces consommations sont plus inélastiques à court terme qu'à moyen terme (32). Il faudrait donc tenir compte de l'élasticité de long terme pour assurer la neutralité budgétaire de l'opération.
- Une réforme de la fiscalité environnementale pour intégrer de manière significative les coûts externes requiert des compensations pour concilier la hausse des prélèvements avec la compétitivité (entreprises) ou pour en compenser les éventuels effets négatifs sur la distribution des revenus (particuliers). Ces compensations auront des effets sur la taxation du travail salarié, qui s'en trouvera réduite, mais elles seront déterminées sur base de leurs propres objectifs. En d'autres termes, une réforme fiscale verte est calibrée sur des objectifs environnementaux et les effets sur la taxation du travail salarié sont des effets dérivés.
- Si le Pouvoir fédéral garde la main sur les accises et peut toujours introduire une taxation des émissions de CO₂, ou encore une taxation des consommations domestiques d'énergie, les revenus d'une taxation kilométrique devraient revenir aux Régions. En utiliser le produit pour réduire les cotisations sociales requiert donc un arrangement spécifique entre le Pouvoir fédéral et les Régions. Celles-ci pourraient toujours utiliser ce produit pour réduire l'impôt sur le revenu, mais l'effet sur la taxation du travail sera alors, dans un horizon de court-moyen terme, plus du côté de l'offre (hausse du salaire net) que du côté de la demande (baisse du coût salarial).

Cette piste est également examinée au Chapitre 2.

La *troisième piste* est pertinente dès lors qu'elle s'appliquerait à l'ensemble des revenus de la propriété des particuliers, voire à l'ensemble du rendement du patrimoine, en ce compris les plus-values : la base actuelle du précompte mobilier est trop étroite pour financer à elle seule une baisse significative de la pression fiscale sur le travail. Il faudrait donc impérativement combiner ici une hausse du taux d'imposition et un élargissement de la base imposable. Cette piste sera examinée au Chapitre 3.

Nous n'avons pas retenu l'introduction d'une taxe sur les transactions financières. Cette piste devient de plus en plus problématique. Selon SMETS (2012), l'introduction d'une telle taxe aurait pu avoir un rendement de 0,19 à 0,46 point de PIB, sous l'hypothèse d'économie fermée. Une telle hypothèse pouvait être retenue pour une application de la Directive sur tout le territoire de l'Union européenne. Elle devient très problématique dès lors qu'un nombre limité de pays agissent en « coopération renforcée ». Rappelons que ni les Pays-Bas, ni le Luxembourg, ni le Royaume-Uni ne font partie du périmètre de la coopération renforcée. De plus, les discussions s'orientent vers un champ d'application plus limité.

Toute autre option ne peut être que de second rang.

32 Voir à ce sujet CSF (2009), p. 86.

Nous n'avons pas retenu *un report sur la taxation de la propriété immobilière* ni un report sur l'impôt des sociétés. Il s'agit là de choix délibérés.

Un report sur une taxation accrue de la propriété immobilière est certes considéré dans les travaux empiriques récents de l'OCDE comme favorable à la croissance (JOHANSSON, A. HEADY, C. e.a, 2008 ; OECD, 2010b). Mettre en œuvre une telle recommandation se heurte à des contraintes institutionnelles assez fortes : on voit mal, dans le cadre actuel, comment faire financer par des impôts régionaux et locaux une baisse des cotisations patronales de sécurité sociale. Il est certes possible, au niveau régional, de financer par une hausse de l'impôt foncier une baisse de l'imposition du revenu mais cette option ne sera pas examinée ici. Elle est particulièrement complexe : un recours accru à l'impôt foncier pose inévitablement le problème d'une mise à jour de l'évaluation des bases imposables et il faut pouvoir maîtriser les relations avec les pouvoirs locaux. Cette question est un sujet en soi et la Section peut la traiter dans un rapport séparé.

Un report de l'imposition des revenus du travail vers l'imposition de la propriété immobilière peut également se faire en réduisant les incitants fiscaux à l'accession à la propriété : il s'agit là d'un élargissement de la base imposable et d'un enjeu de politique régionale, sur lequel nous reviendrons au Chapitre 3.

La piste d'un report sur l'impôt des sociétés est également exclue. Les mêmes travaux empiriques récents (JOHANSSON, A. HEADY, C. e.a, 2008 ; OECD, 2010b) soulignent en effet les effets négatifs d'une telle opération sur la croissance. Ceci ne veut pas dire que l'impôt des sociétés est en dehors de la problématique de la réforme fiscale : s'il ne constitue pas un bon candidat pour financer une baisse de la taxation du travail, il est l'objet d'un autre enjeu de politique fiscale, à savoir le choix ou non d'un système à taux bas et à base large. Cette question est traitée au Chapitre 4.

2.3 L'élargissement des bases imposables

Le second axe de réforme est celui de l'élargissement des bases imposables : nous y avons déjà fait allusion à plusieurs reprises. L'analyse effectuée dans la première section de ce chapitre indique en effet que nous sommes plutôt dans un système de taux bas et de base étroite. Il s'agit donc ici d'évaluer plus précisément le potentiel d'élargissement des bases imposables et le rendement d'une telle opération. Ceci requiert une analyse détaillée des dépenses fiscales, impôt par impôt. Ce point sera traité au Chapitre 2 pour la TVA, au Chapitre 3 pour l'imposition des revenus des particuliers et au Chapitre 4 pour l'impôt des sociétés.

2.4 Les critères d'évaluation

Les critères de choix entre les différentes options sont, notamment :

- leur position sur l'arbitrage efficacité-équité ;
- les possibilités de simplification du système fiscal ;
- d'un point de vue macro-économique, les effets sur la croissance, sur l'emploi et sur la compétitivité.

Ces critères d'évaluation seront utilisés dans les chapitres suivants pour évaluer les différents scénarios de réforme.

L'arbitrage entre efficacité et équité est au cœur de la politique fiscale. Un impôt est considéré comme d'autant plus efficace que son taux est bas est qu'il est uniforme. Pour ce dernier point, ceci signifie qu'il doit s'appliquer dans les mêmes termes à toute la base imposable. L'impôt est également d'autant plus efficace qu'il est perçu sur des bases qui réagissent peu aux variables de prix. A l'inverse, si les bases réagissent fortement aux variables de prix, l'impôt sera moins efficace (33). On peut déduire de cela que l'impôt doit être moins élevé sur les bases mobiles. L'équité a pour sa part une double dimension : l'équité horizontale requiert un traitement égal des égaux et l'équité verticale requiert que l'impôt soit progressif, de sorte qu'il réduise les écarts de revenus.

Les chapitres suivants examineront différents scénarios de réforme sur base de ces critères. On peut toutefois dès à présent faire deux observations préalables :

- On retrouve dans les critères d'efficacité la justification fondamentale de la stratégie « taux bas, base large » : elle rend l'impôt plus efficace. Cette stratégie ne va pas nécessairement à l'encontre des objectifs d'équité : en supprimant des avantages fiscaux octroyés de façon sélective, elle permet de progresser vers l'équité horizontale et si l'utilisation des avantages fiscaux sélectifs est concentrée dans le haut de la distribution des revenus, elle permet également de progresser vers l'équité verticale.
- En ce qui concerne le *tax shifting*, une baisse de la pression fiscale ciblée sur les bas salaires concentre ses effets là où la réaction de l'offre de travail au salaire net est particulièrement sensible (cf. la problématique des pièges à l'emploi) et là où la demande de travail est particulièrement sensible au coût salarial, du fait de l'écart entre celui-ci et la productivité (sous l'hypothèse que les bas salaires sont ceux des travailleurs peu qualifiés). On peut donc attendre d'une telle opération des gains d'efficacité. Dès lors que les créations d'emploi se font dans le bas de l'échelle salariale, une telle opération surmonte également l'arbitrage efficacité-équité et il peut en être de même lorsqu'elle est financée par la TVA. Nous reviendrons sur ce point au Chapitre 2.

La simplification est une notion plus floue mais on considèrera que l'élargissement de la base imposable y concourt. La complexité vient en effet de l'addition de dispositifs particuliers et non pas du nombre de tranches du barème.

33 Pour de plus amples développements, voir par exemple DECOSTER et VALENDUC (2010a), pp. 57 et suivantes ou DECOSTER et VALENDUC (2010b), pp. 63 et suivantes. Voir également OECD (2010).

CHAPITRE 2

UN TAX SHIFTING DU TRAVAIL VERS LA CONSOMMATION

Le déplacement de la charge fiscale du travail vers la consommation est une des options de réforme retenue. Les motivations de ce choix découlent d'abord de l'analyse faite dans le premier chapitre. Il a ainsi été relevé que la Belgique est le pays de l'Union européenne où le rapport entre les prélèvements sur le travail et ceux sur la consommation est le plus élevé. Parmi les constats effectués, rappelons encore le niveau relativement bas du *VAT Revenue ratio* qui indique une possibilité d'améliorer l'efficacité de la TVA, en progressant vers une imposition uniforme. La consommation est une des rares bases imposables qui soit presque aussi large que la masse salariale. Enfin, la Belgique se singularise ici par un faible recours à la fiscalité environnementale.

La Section a retenu trois pistes possibles pour une augmentation des prélèvements sur la consommation : une hausse généralisée des taux de TVA, une TVA plus uniforme par élargissement de la base imposable et suppression des taux réduits et en troisième lieu une taxe sur la consommation finale d'énergie. La baisse correspondante des prélèvements sur le travail peut prendre diverses formes : une réduction, générale ou ciblée, des cotisations patronales ou personnelles de sécurité sociale ou une réduction de l'IPP, lequel porte principalement sur les revenus du travail. La Section n'a cependant pas examiné toutes les combinaisons possibles. Trois pistes de *tax shifting* sont discutées dans ce chapitre :

- La première est celle d'une réduction des cotisations patronales financée par une hausse de la TVA qui prendrait ici la forme d'une hausse générale des taux, à base inchangée. L'objectif est donc ici la baisse de la taxation du travail et la hausse de la TVA est la compensation budgétaire.
- La seconde est celle d'une amélioration de l'efficacité de la TVA en progressant vers une TVA uniforme. Il ressort de l'analyse faite au Chapitre 1 que la piste la plus significative est celle de la suppression des taux réduits. Cette piste n'est toutefois pas exclusive et nous examinerons également dans quelle mesure il est possible d'élargir la base imposable. Une suppression des taux réduits pose directement la question de la compensation à octroyer aux bas revenus et le *tax shifting* se fait dès lors entre l'IPP et la TVA. Ceci peut également être le cas dans l'hypothèse d'un élargissement de la base imposable, s'il apparaît que les dépenses correspondant aux postes exemptés sont concentrées dans le bas de la distribution des revenus.
- La troisième piste prend appui sur le niveau relativement faible de la fiscalité environnementale et sur le fait que la dépense d'énergie est un élément de la capacité contributive. Elle discute l'introduction d'une taxe sur la consommation finale d'énergie par tête. Ici aussi, l'impact de cette taxe sur le pouvoir d'achat oriente la baisse des prélèvements vers l'IPP.

Les enveloppes correspondantes à ces trois pistes sont différentes. La première est modulable, la seconde se dérive du coût budgétaire des taux réduits et des exonérations de TVA qui seraient supprimées et la troisième se dérive de l'objectif à atteindre en matière de taxation de l'énergie. Il convient de garder ce point à l'esprit.

Pour chacune de ces pistes, nous commençons par une discussion des arguments et du positionnement de la réforme à l'égard de l'arbitrage efficacité et équité. Nous présentons ensuite différents éléments d'évaluation.

1. Un report des cotisations patronales vers la TVA

1.1 Examen théorique

D'un point de vue théorique, il existe deux familles d'arguments pour un glissement de l'imposition des revenus vers l'imposition de la consommation ; ceux liés à la compétitivité et ceux liés à l'imposition de l'épargne.

1.11 Cotisations patronales, TVA et compétitivité et emploi

Les cotisations patronales de sécurité sociale sont un élément du coût salarial et font donc partie des coûts de production. A l'inverse, la TVA n'a en principe (sauf non-déductibilité) pas d'impact direct sur les coûts de production : elle est due au lieu de la consommation finale. Ainsi, les produits fabriqués en Belgique et exportés voient leur coût de production grevé par les cotisations patronales de sécurité sociale mais pas par la TVA. A l'inverse, les produits importés voient leur prix grevés par la TVA belge, au même titre que tout produit dont la consommation finale se fait en Belgique.

Un report des cotisations patronales vers la TVA a donc un effet favorable sur la compétitivité. Il est assimilable à une dévaluation (34). Pour une économie de la zone euro, c'est la seule « dévaluation » qui reste possible.

Plusieurs pays ont déjà eu recours à ce type de politique. La Belgique elle-même y avait recouru dès les années 80, en ciblant la baisse des cotisations patronales sur les secteurs exportateurs. Une telle pratique n'est plus possible aujourd'hui, ce type d'aide sectorielle étant contraire aux règles européennes en matière de concurrence. Ce type de ciblage n'est d'ailleurs pas nécessairement pertinent d'un point de vue économique : ce qui est important pour la compétitivité est de réduire le coût de production des biens échangeables. La baisse des cotisations patronales va dans ce sens, puisqu'elle donne aussi un avantage compétitif aux productions nationales qui sont en concurrence avec les importations.

Le gain de compétitivité est acquis à court terme. Sur un horizon de temps plus long, il ne restera acquis que si la hausse de la TVA n'est pas répercutée sur les coûts de production. En Belgique, elle le serait assez vite du fait de l'indexation automatique des salaires. Le maintien du gain de compétitivité requiert donc de neutraliser l'impact mécanique de la hausse de la TVA sur l'indice des prix. Toutefois, même si cette neutralisation est faite, cela ne garantit en rien que l'impact ne revienne pas sur les coûts salariaux par le processus de négociation des salaires. Ce qui est particulier à la Belgique, c'est l'automatisme de ce processus de répercussion et non pas le processus lui-même. CPB e.a. (2013) mettent d'ailleurs clairement en évidence, pour tous les pays examinés dans cette étude (France, Italie, Espagne et Autriche), que les effets sur l'emploi

34 Il s'agit en effet d'une modification du taux de change réel, qui se mesure comme le ratio des prix à la production entre deux pays.

et sur la compétitivité dépendent crucialement du degré de répercussion de la hausse de la TVA sur les salaires bruts. On peut donc s'attendre à ce que l'effet d'une telle opération sur la compétitivité finisse par se réduire substantiellement sauf si les négociations salariales ou une décision politique parviennent à assurer une rigidité des salaires bruts. On ne peut en fait garantir que l'impact reste positif.

Les effets macroéconomiques se situent, globalement, entre les deux pôles suivants :

- Dans le premier cas de figure, il y a effectivement baisse des coûts de production sur un horizon de temps suffisant. Ceci génère une relance par la demande extérieure (hausse des exportations nettes), qui se traduit en créations d'emploi et en une accélération de la croissance du PIB, de la consommation, de l'investissement, mais aussi des importations. L'effet peut rester positif sur la balance commerciale.
- Dans l'autre cas de figure, la baisse des coûts de production est reprise par une hausse des salaires bruts et nets, mais sans amélioration du revenu disponible en termes réels. Les effets macroéconomiques seront donc très limités.

Pour avoir un effet favorable, sur la compétitivité, il faut aussi que cette politique ne soit pas copiée par les principaux partenaires commerciaux : ceci réduirait en effet largement les gains de compétitivité qu'elle génère. Inversement, si les autres pays mènent une telle politique, la pression est d'autant plus forte pour que la Belgique la mène.

Le fait qu'une telle politique ait des effets favorables sur la compétitivité ne signifie nullement que le débat sur la compétitivité se résume aux coûts salariaux, ni encore moins aux cotisations patronales de sécurité sociale. Celles-ci ne sont qu'un élément de la compétitivité-prix. Or, sur le moyen terme, la compétitivité structurelle (hors prix) est au moins aussi pertinente et un *tax shifting* est inopérant à cet égard (35).

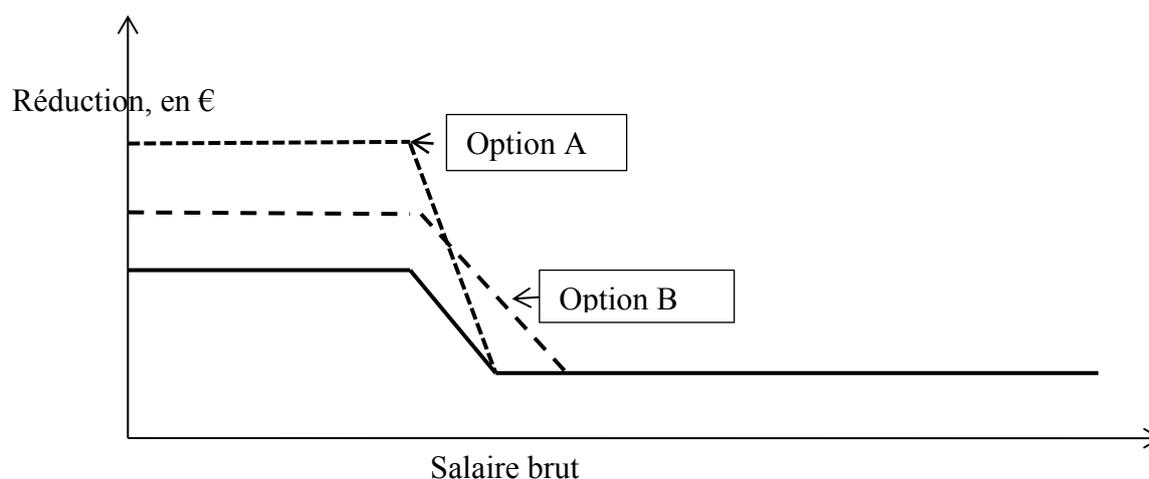
35 Dans son rapport de 2007, la Section avait indiqué des possibilités d'utiliser les instruments fiscaux pour favoriser la compétitivité structurelle, notamment dans le soutien des efforts de formation et de recherche.

1.12 Quid à l'égard de l'arbitrage entre l'efficacité et l'équité?

La baisse des cotisations patronales de sécurité sociale réduit le coin fiscal sur le marché du travail et on peut donc en attendre des effets positifs sur l'emploi. A court terme, ses effets sont plutôt du côté de la demande de travail. Ils seront d'autant plus nets que l'emploi est sensible au coût salarial (36). Les études empiriques ont mis évidence que les gains en emploi sont plus importants lorsque la baisse est ciblée sur les bas salaires, du fait d'une plus forte sensibilité de l'emploi au coût salarial pour ce compartiment du marché du travail (37). Le ciblage des réductions sur les bas salaires a toutefois pour conséquence une hausse du taux marginal dans l'intervalle de salaire où la réduction est reprise. Ceci peut se traduire par un taux marginal très élevé qui peut être un piège à la promotion : ainsi, dans la phase où la réduction « bas salaire » est reprise, le taux marginal des cotisations patronales de sécurité sociale passe de 34,8 à 51% des salaires bruts. Une pression fiscale et parafiscale sur le salaire brut proche de 60% conduit à un taux marginal d'environ 75% sur le coût salarial

Augmenter de nouveau les réductions sur les bas salaires accroît ce problème. Deux options sont possibles, exposées schématiquement au Graphique 24.

Graphique 24
Schémas d'une réduction « bas salaires »



La première option (A) consiste à augmenter le montant de la réduction « bas salaires » sans modifier la borne au-delà de laquelle on revient à la réduction de base. On maximise alors l'effet de baisse du coût du travail, mais au détriment d'un taux marginal élevé et de ses effets négatifs sur les incitations à la marge. L'option B consiste à éviter d'aller plus loin en termes de reprise de taux marginal dans la phase de reprise de la réduction. On évite donc une détérioration des incitations « à la marge », mais au prix d'une moindre baisse du coût salarial. La plage de réduction allant plus loin sur l'axe des salaires, l'opération peut s'avérer coûteuse et donc réduire substantiellement le montant disponible pour augmenter le complément « bas salaires »

36 En termes formels, ceci renvoie à l'élasticité de la demande de travail au coût salarial.

37 Voir par exemple BUREAU FEDERAL DU PLAN, BANQUE NATIONALE (2011) et COCKX e.a. (2005).

Une politique de baisse des cotisations patronales de sécurité sociale a donc des conséquences positives, mais quelque peu ambiguës, du point de vue de l'efficacité des prélèvements.

Dès lors qu'elle est ciblée sur les bas salaires et qu'elle se traduit par des créations d'emploi pour des personnes peu qualifiées, on peut présumer que son impact sera concentré dans le bas de la distribution des revenus ou dans les classes moyennes inférieures. Une telle politique peut donc également avoir des effets favorables sur le plan de l'équité.

Ces effets favorables ne se produiront que dans la mesure où l'incidence économique se fait bien en création d'emplois pour les peu qualifiés. Il faut donc éviter qu'elle soit détournée, par exemple dans une hausse du taux de marge des entreprises ou dans une hausse des salaires bruts. Les effets seraient alors fondamentalement différents.

Qu'en est-il de la hausse de la TVA ? On sait qu'une imposition généralisée de la consommation génère moins de distorsions qu'une imposition des revenus du travail (Johansson, Heady e.a, 2008 ; OECD, 2010b). Passer de la seconde vers la première réduit donc les distorsions et permet de gagner en efficacité. Du point de vue de l'équité, le couplage des deux mesures n'est pas nécessairement anti-redistributif. La TVA est certes régressive par rapport aux revenus courants mais proportionnelle à la consommation – qui est le proxy du revenu permanent – mais l'opération peut être positive si les effets des créations d'emploi sont plus concentrés vers le bas de la distribution que ne l'est la charge de la TVA. Il est assez probable que cette condition soit rencontrée.

Un report des cotisations patronales de sécurité sociale vers la TVA peut donc être une option win-win à l'égard de l'arbitrage entre efficacité et équité si elle est ciblée sur les bas salaires et si l'impact reste une réduction du coût du travail, avec créations d'emploi à la clé.

1.2 Éléments d'évaluation

1.21 Impact macroéconomique

Ce type de réforme fiscale a été largement étudié, tant en Belgique qu'au niveau européen ou à un niveau large encore (38). Nous nous en tiendrons ici aux éléments relatifs à la Belgique.

Les travaux les plus récents sont ceux qui ont été faits conjointement par la Banque nationale et le Bureau fédéral du Plan en 2011 à la demande du gouvernement (39). Le Tableau 8 reprend les principaux résultats obtenus sur le modèle du Bureau fédéral du Plan (40). Des différentes simulations présentées dans ce rapport, nous retenons les deux options pour la baisse des cotisations patronales (ciblée ou non sur les bas salaires) et deux options pour la hausse de la

38 Voir CPB e.a (2013) et De Mooij et Keen (2012).

39 Voir Bureau fédéral du Plan et Banque nationale (2011). En ce qui concerne le Bureau fédéral du Plan, on trouvera des exercices similaires dans BASSILIERE e.a. (2009) et (2004).

40 Le BFP a effectué différentes simulations qui se distinguent notamment par une alternative sur l'évolution des salaires bruts ; une série de simulation est faite à salaires bruts hors index inchangés, l'autre à « salaires libres », dans laquelle les salaires bruts évoluent en fonction d'une modélisation de la négociation salariale. C'est cette seconde option qui est retenue ici, car elle nous semble plus plausible sur le moyen terme.

TVA (maintien ou neutralisation de l'indexation). Les simulations faites par le BFP et la Banque nationale sont calibrées sur 0,5 point de PIB, ce qui correspond à une baisse d'un point du taux d'imposition implicite du travail.

Tableau 8
Baisse des cotisations patronales et financement par la TVA de 0,5% PIB
Résultats du Bureau fédéral du Plan
En écarts par rapport à la situation de référence, horizon t+3

	Baisse des cotisations patronales		Hausse de la TVA		Effet net	
	Non ciblée	Ciblée	Avec indexation	Sans Indexation	Avec indexation	sans Indexation
	(1)	(2)	(3)	(4)	(2) et (3)	(2) et (4)
Taux de croissance						
PIB	+0,2	+0,2	-0,2	-0,2	0,0	0,0
Consommation privée	+0,3	+0,3	-0,5	-0,6	-0,2	-0,3
Investissements	+0,2	+0,2	-0,4	-0,5	-0,2	-0,3
Exportations	+0,1	+0,2	-0,1	0,0	+0,1	+0,2
Importations	+0,1	+0,1	-0,2	-0,3	-0,1	-0,2
Coût salarial par unité produite	-0,7	-1,3	0,9	0,3	-0,4	-1,0
Emploi, en milliers	+14,4	+22,5	-16,0	-8,9	+6,5	+13,6
Revenu disponible réel des ménages	+0,2	+0,1	-0,5	-0,8	-0,4	-0,7
Solde de financement, % PIB	-0,2	-0,3	+0,2	+0,3	-0,1	0,0

Source : BFP et BNB (2011).

Les colonnes (1) et (2) détaillent donc les effets d'une baisse des cotisations patronales de sécurité sociale. Ils confirment la meilleure efficacité d'une baisse ciblée sur les bas salaires : la baisse des coûts salariaux par unité produite est plus forte que pour une baisse non ciblée. Il en résulte des créations d'emplois plus importantes (41) : près d'une fois et demie le résultat d'une baisse non ciblée. L'impact sur le revenu disponible réel des ménages est cependant plus élevé en cas de baisse non ciblée. Une autre réserve à formuler est que ces résultats ne tiennent pas compte des effets négatifs que peut avoir la forte augmentation des taux marginaux des cotisations patronales. En l'occurrence, ils atteindraient 59% contre 51% actuellement, exprimés en % de la variation des salaires bruts.

Les retombées macroéconomiques sont assez similaires. Dans un cas comme dans l'autre, la baisse des coûts favorise les exportations. La hausse de la demande extérieure se traduit en créations d'emploi qui augmente le revenu disponible. Il en résulte une augmentation de la consommation intérieure, en ce compris des importations. La hausse de la production et la

41 Le coût budgétaire net d'une création d'emploi serait de 52.000 € pour une baisse ciblée.

hausse de marge brute des entreprises (pour la partie de la baisse des cotisations patronales qui ne se traduit pas en baisse des prix) entraînent une hausse de l'investissement.

Les colonnes (3) et (4) donnent l'effet d'une hausse de la TVA :

- Dans l'hypothèse du maintien des mécanismes d'indexation, le pouvoir d'achat individuel est protégé mais la hausse des coûts salariaux par unité produite à l'effet inverse de celui de la baisse des cotisations patronales de sécurité sociale. Il en résulte une perte de compétitivité et des destructions d'emploi qui ont un effet récessif sur les composantes de la demande interne (consommation et investissement) et étrangère (exportations) mais aussi sur les importations.
- Dans l'hypothèse d'une neutralisation de l'effet de la hausse de la TVA sur l'indexation des salaires, la hausse des coûts salariaux par unité produite est moins forte. Cela limite la perte de compétitivité mais l'absence d'indexation automatique comprime le pouvoir d'achat. L'effet est moins négatif sur l'emploi qu'en cas de maintien de l'indexation automatique.

Ces résultats confirment le rôle crucial de la transmission prix-salaires dans les résultats d'un *tax shifting* de la taxation du travail vers la consommation. Ils indiquent ainsi, plus globalement, les limites d'un tel *tax shifting* dans une économie où les mécanismes d'indexation sont largement répandus.

Sous cette réserve, si nous retenons pour critères d'évaluation la compétitivité et l'emploi, les meilleurs résultats sont ceux d'une politique qui combine le ciblage des réductions de cotisations sur les bas salaires avec la neutralisation de l'impact de la hausse de la TVA sur l'indexation automatique. Une telle politique implique assurément une redistribution : c'est en quelque sorte un transfert des consommateurs (qui perdent en pouvoir d'achat) vers les personnes qui bénéficient des créations d'emploi. D'un point de dynamique, les actifs gagnent toutefois en baisse de la probabilité de perte d'emploi.

Nous n'avons retenu ici que le scénario d'une baisse des cotisations patronales financées par une hausse de la TVA. D'autres scénarios examinés dans BFP et BNB (2011) donnent de meilleurs résultats, tant en termes d'emploi que de compétitivité, lorsque la compensation de fait par une hausse des accises ou une taxe carbone. Toutefois, comme indiqué au Chapitre 1, la hausse des accises que demanderait une baisse significative des prélèvements sur le travail serait importante et le Bureau fédéral du Plan met aussi en garde contre la non-linéarité des effets.

La modélisation faite par la Banque nationale (Tableau 9) donne logiquement des résultats similaires mais les ordres de grandeur sont assez différents. Ces différences traduisent tout simplement des différences de conception des modèles et aussi une hypothèse différente sur la négociation des salaires : ceux-ci sont supposés exogènes, en ce sens qu'il n'y a pas de nouveau round de négociation salariale suite à l'introduction de la mesure. Globalement, les effets sont plus larges dans la modélisation de la Banque nationale, tant pour la baisse des cotisations patronales que pour la hausse de la TVA.

Les effets sur l'emploi d'une baisse ciblée des cotisations patronales sont plus nets (48.100 emplois en « t+3 »). Les effets négatifs d'une hausse de la TVA sont également plus importants. Ce qui est dit des effets sur l'emploi vaut également pour les effets sur la croissance.

Tableau 9
Baisse des cotisations patronales et financement par la TVA de 0,5% PIB
Résultats de la Banque nationale
En écarts par rapport à la situation de référence, horizon t+3

	Baisse des cotisations patronales		Hausse de la TVA		Effet net	
	Non ciblée	Ciblée	Avec indexation	Sans Indexation	Avec indexation	sans Indexation
	(1)	(2)	(3)	(4)	(2) et (3)	(2) et (4)
Taux de croissance PIB	+0,6	+0,7	-0,6	-0,4	+0,1	+0,3
Consommation privée	+0,4	+0,5	-0,4	-1,2	+0,1	-0,7
Investissements	+0,5	+0,5	-0,6	-0,8	-0,1	-0,3
Exportations	+0,8	+0,8	-0,6	0,0	+0,2	+0,8
Importations	+0,4	+0,4	-0,4	-0,4	0,0	0,0
Coût salarial par unité produite	-2,2	-1,7	+1,9	+0,1	+0,2	-1,6
Emploi, en milliers	+28.5	+48.1	-23.7	-13.8	+4.8	+24.3
Revenu disponible réel des ménages	+0,3	+0,2	-0,2	-0,7	0,0	-0,5
Solde de financement, % PIB	-0,2	-0,1	+0,3	0,2	+0,2	+0,1

Source : BFP et BNB (2011).

Si nous retenons la dernière variante, à savoir une baisse ciblée des cotisations patronales de sécurité sociale compensée par une hausse de la TVA avec neutralisation de son effet sur l'indexation des salaires, la modélisation faite par la Banque nationale donne un meilleur résultats pour l'emploi, un meilleur résultat pour la croissance mais un partage plus clivé entre les composantes internes et externes : l'amélioration du solde extérieur est plus forte et la compression de la demande interne plus forte également. Cette modélisation accentue donc la redistribution des consommateurs vers les personnes qui retrouvent un emploi et de la demande interne vers la demande extérieure.

1.22 Impact distributif

Les seuls éléments de redistribution mentionnés jusqu'ici sont d'ordre macroéconomique. Pour avoir une vue plus complète des effets distributifs d'une telle opération de *tax shifting*, il importe d'examiner les effets individuels. En termes de modélisation, ceci nécessite de faire appel à des modèles de micro-simulation, qui sont basés sur un échantillon représentatif de données individuelles et permettent donc d'examiner les effets distributifs.

CPB e.a. (2013) ont examiné les effets distributifs d'un *tax shifting* des cotisations patronales de sécurité sociale vers la TVA pour quatre pays européens (France, Espagne, Italie et Autriche). Malgré la diversité des pays, un certain nombre de conclusions communes se dégagent et celles-ci ont donc un certain degré de généralité. Avant de les présenter, il faut toutefois préciser le cadre conceptuel dans lequel les exercices de micro-simulation ont été effectués. Le point principal à signaler est que les baisses de cotisations patronales sont répercutées intégralement en hausses des salaires bruts, et donc *in fine* des salaires nets. Les auteurs admettent que cette hypothèse est plus proche des résultats de long terme de la politique mise en œuvre que de son effet de court terme. Ceci est quelque peu perturbant dès lors que le débat sur les effets distributifs est davantage un débat de court terme. Sous cette réserve, les principales conclusions sont les suivantes :

- Une réforme combinant une baisse généralisée des cotisations patronales de sécurité sociale et une hausse du taux normal de TVA est anti-redistributive. Elle est par contre redistributive lorsque les baisses de cotisations sociales sont ciblées sur les bas salaires.
- Lorsque la baisse des cotisations patronales est ciblée sur les bas salaires, *in tax shifting* vers la TVA reste redistributif en cas de hausse de tous les taux de TVA.
- Un financement de la baisse des cotisations patronales par une uniformisation des taux de TVA (la suppression des taux réduits) ne donne pas nécessairement un effet redistributif positif. Le résultat diffère selon les pays.
- L'indexation des prestations sociales de base à la hausse de la TVA renforce l'effet redistributif de l'opération.

On peut donc conclure de ces simulations qu'une réforme qui combine une baisse des cotisations patronales ciblée sur les bas salaires et une hausse de la TVA n'est pas anti-redistributive. Le résultat est certes obtenu sous l'hypothèse d'une répercussion intégrale de la baisse des cotisations patronales dans les salaires bruts. Ce qui est constaté dans cette hypothèse l'est aussi dans l'hypothèse inverse d'une rigidité des salaires bruts. L'examen des exercices de modélisation macroéconomique montre en effet que, dans cette hypothèse alternative, l'effet en création d'emplois est maximal. Cet effet prend la forme d'embauches de chômeurs peu qualifiés. Sur l'axe des revenus, ceux-ci ont ex ante des revenus plus bas que ceux des salariés peu qualifiés. Prendre l'hypothèse alternative conforterait donc l'effet redistributif de la réforme.

1.3 En conclusion

Une réforme combinant une baisse des cotisations patronales de sécurité sociale et une hausse de la TVA permettrait de rééquilibrer la structure de nos prélèvements, qui pèsent trop sur le travail et trop peu sur la consommation. Les effets macroéconomiques sont positifs mais ne doivent pas être exagérés. A court terme, il y aura gain de compétitivité et créations d'emploi dans le bas de l'échelle des qualifications, pour autant que les réductions de cotisations ne soient pas absorbées par des augmentations de la rémunération des facteurs de production. L'effet positif demeure en prenant en compte les effets négatifs du financement par la TVA. L'effet sur l'emploi est plus net lorsque l'impact de la hausse de la TVA sur l'indexation des salaires est neutralisé. L'alternative sur la neutralisation ou de l'impact de la hausse de la TVA sur l'indexation des salaires et des prestations sociales débouche donc sur un débat en termes de distribution : soit on protège le pouvoir d'achat des consommateurs au prix de moindres créations d'emploi, soit ceux-ci perdent en pouvoir d'achat au bénéfice des créations d'emploi plus élevées pour les exclus du marché du travail.

Une étude relative à d'autres pays européens indique qu'une combinaison d'une baisse des cotisations patronales de sécurité ciblée sur les bas salaires et financée par une hausse des taux de TVA (ou du seul taux normal) n'est pas nécessairement anti-redistributive.

2. Vers une TVA uniforme ?

La deuxième piste examinée est celle d'une amélioration de l'efficacité de la TVA, en progressant vers une TVA uniforme. Comme indiqué au Chapitre 1, l'option principale pour améliorer l'efficacité de la TVA procède essentiellement de l'effet des taux réduits (15 points de *VAT revenue ratio*). Le problème d'étroitesse de la base imposable par rapport à la consommation finale paraît certes plus important (33 points de *VAT Revenue ratio*) mais il inclut des exonérations prévues par la Directive TVA et sur laquelle la Belgique n'a pas la main.

La hausse de la TVA qui proviendrait de l'amélioration de son efficacité serait ici compensée par une baisse de l'impôt sur le revenu des particuliers. Il y aurait donc bien, comme dans la première piste examinée dans ce chapitre, un transfert des prélèvements du travail vers la consommation, mais il se ferait ici intégralement en aval des salaires bruts. Comme indiqué dans l'introduction de ce chapitre, l'enveloppe est différente : alors que nous avons retenu, à titre d'exemple, 0,5 point de PIB pour la première piste, l'enveloppe est ici dérivée du coût budgétaire des taux réduits et/ou des exonérations supprimées. Nous l'évaluerons ci-après.

Nous commencerons, comme dans la première section de ce chapitre, par une discussion des arguments théoriques. Il s'agit ici toutefois prioritairement d'un arbitrage entre efficacité et équité. D'un point de vue macroéconomique, le point essentiel est évidemment l'impact sur l'inflation.

2.1 Examen théorique

2.11 TVA uniforme, efficacité et équité

Un système de TVA uniforme s'inscrit dans la ligne des critères d'efficacité. Il s'agit ici, rappelons, de taxer au même taux (donc unique), toute la consommation finale. En effet :

- Pour un montant donné de dépenses publiques à financer, le taux est d'autant plus bas que la base est large, ce qui minimise la perte de bien-être.
- Lorsque le taux est unique et que la base imposable est maximale, la TVA ne modifie pas les prix relatifs : les rapports de prix entre biens sont les mêmes hors TVA et avec TVA. La seule élasticité pertinente pour évaluer la perte de bien-être est donc l'élasticité de la consommation privée (en volume) au niveau général des prix. A court terme, celle-ci n'est affectée que par le choix entre consommation présente et consommation future mais cet arbitrage devient sans effet dès lors que la consommation future est également soumise à la TVA au même taux, supposé stable. On a donc bien une base inélastique.
- Une telle TVA est par définition uniforme et un impôt est d'autant plus efficace qu'il est uniforme.
- La neutralité de la TVA n'est pleinement acquise que si elle est d'application générale et que la déductibilité des taxes payées en amont est totale. En faisant rentrer dans le champ de la TVA des activités exonérées, on supprime les rémanences de TVA qui proviennent de la non-déductibilité en amont et TVA gagne donc en neutralité.

L'OCDE plaide largement dans ce sens (OECD, 2010a) et dans son étude économique de 2009 sur la Belgique, il était recommandé de supprimer les taux réduits et de passer à une TVA à taux unique (OECD, 2009).

Progresser vers une TVA uniforme pose toutefois la question de l'arbitrage avec l'équité.

Ce conflit d'objectif est potentiellement plus aigu dès lors que l'option prise est la suppression des taux réduits de TVA et que ceux-ci concernent principalement des biens et services de « première nécessité ». La littérature économique récente, tant théorique qu'empirique, est très critique sur l'utilisation des taux réduits de TVA à des fins de redistribution (42). Il s'avère en effet que l'effet redistributif est minime et que la TVA ne devrait être utilisée à cette fin que s'il n'existe pas d'autres instruments de redistribution disponible. La Belgique n'est assurément pas dans ce cas de figure : nous avons un système de sécurité sociale et un impôt progressif sur le revenu qui assurent bien mieux l'objectif de redistribution. Compte tenu de ces éléments empiriques, il n'est pas acquis qu'il y ait un véritable conflit entre efficacité et équité pour une réforme qui combinerait une suppression des taux réduits de TVA et une baisse de l'impôt sur le revenu ciblée sur la partie inférieure de la distribution. La question est empirique elle dépend de la répercussion sur le niveau général des prix, du maintien ou non des mécanismes d'indexation et de la modulation de la compensation octroyée à l'IPP. Nous y reviendrons ci-après.

42 Voir notamment OECD (2010a), COPENHAGEN ECONOMICS (2007) et CRAWFORD I., KEEN M., SMITH S. (2008).

2.12 *D'un point de vue macroéconomique*

On pourrait considérer qu'une telle opération, qui se fait intégralement en aval des revenus bruts, n'a que peu d'effet : il n'y a en effet pas d'augmentation du revenu disponible réel des particuliers. Il peut toutefois y avoir un effet macroéconomique positif (négatif) s'il y a une redistribution de la charge fiscale vers des personnes ayant une propension marginale à consommer plus élevée (plus faible).

C'est toutefois négliger un élément essentiel : l'impact sur l'inflation : le passage à une TVA uniforme a un effet one shot qui est loin d'être négligeable. En fait, plus la part de la consommation taxée au taux réduit est élevée, moins la TVA est uniforme. Plus bénéfique sera la correction du point de vue de l'efficacité de l'impôt, mais plus important sera aussi l'effet sur le taux d'inflation. Ainsi, si nous supposons qu'un cinquième du panier de consommation bénéficie du taux réduit, le passage de 6 à 21% génère une inflation supplémentaire de 3 points. Il s'agit là d'un problème majeur. Il n'est pas de la compétence de la Section d'en examiner en profondeur les conséquences mais elle doit bien constater que, malgré que les recommandations européennes aient mis le débat sur l'avant-scène, la question n'a semble-t-il jamais été investiguée.

2.13 *Autres éléments d'évaluation*

La suppression des taux réduits engendre inévitablement une hausse des prix relatifs par rapport aux pays voisins, qui peut inciter aux achats transfrontaliers. On manque cependant cruellement de repères sur cette question.

2.2 *Quelle marge de manœuvre ?*

2.21 *Les taux réduits de TVA*

Le Tableau 10 détaille le coût budgétaire des taux réduits, tels que quantifiés dans l'Inventaire des dépenses fiscales. Rappelons que la perte en recettes est évaluée hors effets de comportement, comme c'est l'usage dans la plupart des inventaires des dépenses fiscales.

Tableau 10
Impact budgétaire des taux réduits de TVA

	2008	2009	2010	2011	2012
Taux de 0%	173,0	184,2	183,0	186,0	190,2
Taux de 6%	6.819,6	7.470,4	8.194,9	8.274,4	8.165,4
dont immobilier	1.244,0	1.732,7	1.892,0	1.844,8	1.592,8
Dont autres (« 1 ^{ère} nécessité »)	5.575,7	5.737,7	6.302,9	6.429,6	6.572,6
Taux de 12%	63,1	57,7	350,5	391,7	376,0
dont immobilier	17,9	6,8	9,4	26,9	40,8
dont HORECA			282,1	304,9	313,1
dont autres	45,2	50,9	59,0	60,0	22,1
Total taux réduits	7.055,8	7.712,4	8.728,4	8.852,1	8.731,6
<i>En % du rendement de la TVA</i>					
Taux de 0%	0,7%	0,8%	0,7%	0,7%	0,7%
Taux de 6%	28,4%	31,7%	32,5%	31,8%	30,4%
dont immobilier	5,2%	7,4%	7,5%	7,1%	5,9%
dont autres (« 1 ^{ère} nécessité »)	23,2%	24,4%	25,0%	24,7%	24,5%
Taux de 12%	0,3%	0,2%	1,4%	1,5%	1,4%
dont immobilier	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%
dont HORECA	0,0%	0,0%	1,1%	1,2%	1,2%
dont autres	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%
Total taux réduits	29,3%	32,7%	34,7%	34,1%	32,5%

Source : Inventaire des dépenses fiscales - Millions €.

Globalement, le coût des taux réduits atteint près du tiers du rendement de la TVA. Il s'agit donc bien d'une dépense fiscale substantielle. Le poste le plus important est celui du taux réduit de 6% hors immobilier, qui pèse près du quart du rendement de la TVA : il s'agit, pour l'essentiel, de la taxation au taux réduits des biens dits « de 1^{ère} nécessité ». Le coût des politiques qui sont plutôt incitatives (immobilier, Horeca) est de l'ordre de 7% des recettes de TVA en 2012.

2.22 Les exonérations de TVA

Les activités exonérées de TVA sont mentionnées dans la Directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006. Il y a lieu de faire une distinction entre les exonérations pour des activités d'intérêt général (Articles 132 et 133 de la Directive) et les exonérations en faveur d'autres activités (Articles 135 à 137). Ces deux catégories d'exonérations sont détaillées en Annexe 1.

Nous nous limitons ici aux exonérations sur laquelle la Belgique a la main, en ce sens qu'elle peut lever l'exonération et faire rentrer l'activité dans le champ de la TVA, ou encore la soumettre à des conditions.

Parmi les *exonérations relatives à des activités d'intérêt général*, il s'agit des cas suivants :

- hospitalisation et soins médicaux en établissements ;
- aide et sécurité sociales ;
- protection de l'enfance et de la jeunesse ;
- enseignement ;
- activités par des organismes de nature politique, syndicale, religieuse, patriotique, philosophique, philanthropique et civile ;
- prestations de services liées au sport et à l'activité sportive ;
- prestations de services culturels.

Tout Etat membre de l'UE peut, pour ces activités, soumettre l'exonération à des conditions lorsque les activités en question ne sont pas opérées par des organismes publics. La Belgique a d'ailleurs déjà fait usage de cette faculté pour les activités d'assistance sociale, pour les prestations de sécurité sociale et pour la protection des enfants, pour certaines prestations sportives ou culturelles ainsi que, depuis le début de cette année, pour l'enseignement. Par contre, pour d'autres activités, dont les hôpitaux, l'exonération reste totale. Il s'agit là, parmi la liste des activités exonérées, de celle où l'activité exercée par le secteur privé est la plus importante.

L'assujettissement à la TVA créerait cependant une distorsion de concurrence entre les prestations de services faites par différents opérateurs : on en viendrait alors à traiter différemment des prestations de services très semblables.

En effet, les prestations de services de soins de santé faites par des professions libérales sont de toute façon exonérées. Il en est de même, de par la Directive, lorsqu'elles sont effectuées par des organismes publics. La sortie de l'exonération devant être assortie de conditions, on doit logiquement la limiter à des opérateurs « à but de lucre » : on voit mal, à part l'absence de but lucratif, quelle condition on pourrait exiger pour le maintien de l'exonération.

En fait, étendre le champ d'application de la TVA à certaines prestations en matière de soins de santé est une orientation politique qui n'a nullement les mérites de l'impôt uniforme, tels que nous les avons décrits ci-dessus. En effet, le mérite de l'impôt uniforme est de minimiser les écarts de prix relatifs. Or, les distorsions que des écarts de prix relatifs peuvent générer sont d'autant plus importantes que les possibilités de substitution sont importantes. Ici, il s'agirait de soumettre à la TVA des prestations de soins de santé faites par certains prestataires tout en étant obligés d'exonérer celles faites par d'autres prestataires. La substituabilité entre soins de santé prestés par différents prestataires est évidemment bien plus forte que la substituabilité entre des soins de santé et d'autres prestations de service. Il est donc plus efficace de traiter de la même manière toutes les prestations de soins de santé, quel que soit les prestataires, que de vouloir aligner le régime fiscal de certaines prestations de soins de santé sur celui d'autres prestations de services.

D'un point de vue juridique, il n'est pas acquis que des taxations différenciées d'un même acte en fonction de la nature du prestataire soient admises par la Cour constitutionnelle.

De plus, vu qu'il n'y a qu'une catégorie limitée de prestations qui rentrerait dans le champ d'application de la TVA, le gain serait limité.

Les « *autres activités* » sont principalement :

- les services financiers tels que l'octroi de crédits, les comptes financiers, les dépôts de fonds, les opérations portant sur les devises et les actions, la gestion des fonds communs de placement ;
- les livraisons de « bâtiments non neufs » et sols y attenants ;
- les livraisons de biens immeubles non bâtis autres que celles de terrains à bâtir ;
- la location et l'affermage de biens immeubles.

Pour ces activités, la Directive permet de donner à l'assujetti le choix d'être soumis à la TVA ou de rester exonéré.

Une option n'est généralement pas à l'avantage du trésor et une telle politique ne permet pas non plus vraiment de progresser vers la neutralité.

Une des possibilités les plus importantes serait de soumettre le marché immobilier secondaire à la TVA, tant pour le volet acquisitif que pour le volet locatif.

Pour le volet acquisitif, cela demanderait la suppression des droits d'enregistrement. La TVA est certes, par rapport à ces derniers, un impôt supérieur: elle frapperait non pas le montant de la transaction mais l'écart entre prix d'achat et prix de vente. Ceci reviendrait en quelque sorte à généraliser la portabilité des droits d'enregistrement telle qu'elle existe en Région flamande. La supériorité de la TVA est cependant mise à mal par le fait que l'assujettissement doit rester optionnel. Dans une telle situation le progrès vers la neutralité n'est pas acquis.

En ce qui concerne le marché locatif, cela reviendrait à faire du propriétaire bailleur un assujetti. On peut distinguer trois situations :

- Le cas de la location d'un bien qui est affecté par le locataire à l'exercice de l'activité professionnelle.
- La location à des fins privées par un particulier qui tire de cette activité des revenus complémentaires, ce qui irait très loin dans le champ d'application de la TVA.
- La location à des fins privées par un particulier qui tire de cette activité l'essentiel de ces revenus.

Pour le premier cas, l'assujettissement à la TVA ouvre le droit à la déduction des taxes payées en amont pour le bailleur et la TVA facturée sur le loyer est intégralement déductible chez le preneur. Il y a progrès vers la neutralité, par la suppression des rémanences de TVA, mais peu de gain budgétaire.

Dans les deux derniers cas, un tel changement permettrait alors au bailleur de déduire la TVA sur les frais d'entretien et de réparation, ce qui permettrait assurément de faire rentrer dans le circuit formel des activités qui s'exercent actuellement de façon domestique ou dans l'économie souterraine. Au progrès vers la neutralité s'ajouterait un rendement budgétaire substantiel car le preneur est consommateur final et la TVA appliquée sur le loyer est donc finale. Compte tenu de l'inélasticité de la demande sur le marché locatif, l'incidence de la TVA serait très vraisemblablement supportée par le locataire. La charge du logement constituant une part décroissante sur l'axe des revenus, voir ci-après Graphique 25, cette politique serait régressive.

Le deuxième cas, irait assurément très loin dans le champ d'application de la TVA mais le troisième cas, lui, peut se défendre d'un point de vue théorique. Ne retenir que le troisième crée une différence de traitement, et donc un écart de prix relatif entre deux prestations de service qui ne diffèrent que par la nature de leur opérateur. On retrouve donc le même argument d'inefficacité que pour les prestations de soins de santé.

2.3 Les conséquences d'une TVA non uniforme

Selon DECOSTER e.a (2002), la TVA est pratiquement un impôt proportionnel à la consommation : le résultat en termes d'équité serait donc très proche d'une TVA uniforme. Si la TVA est de facto proportionnelle à la consommation, cela peut avoir deux causes :

- Soit les consommations qui bénéficient du taux réduit sont distribuées, en termes relatifs, comme celles qui bénéficient du taux normal. En d'autres termes, les dépenses de biens et services soumis au taux réduit constitueraient un pourcentage constant de la consommation totale, quel que soit le niveau de cette consommation.
- Soit les dépenses de consommation finale qui bénéficient du taux réduit sont, en proportion de la dépense totale, plus importantes pour les bas revenus et il existe un autre facteur qui annule l'effet du premier. Il se pourrait par exemple, que la proportionnalité par rapport à la consommation soit la résultante de (a) une part des biens taxés au taux réduit dans la consommation totale qui diminue lorsque la consommation s'élève et (b) une part des biens exemptés dans la consommation totale qui croît plus que proportionnellement avec celle-ci. Les biens taxés au taux réduit seraient des biens inférieurs, mais les biens exemptés seraient des biens supérieurs.

Dans le premier cas, supprimer les taux réduits n'affecterait pas l'effet redistributif de la TVA. Par contre, dans le second, cela le réduirait, au point de pouvoir rendre la TVA régressive par rapport à la consommation.

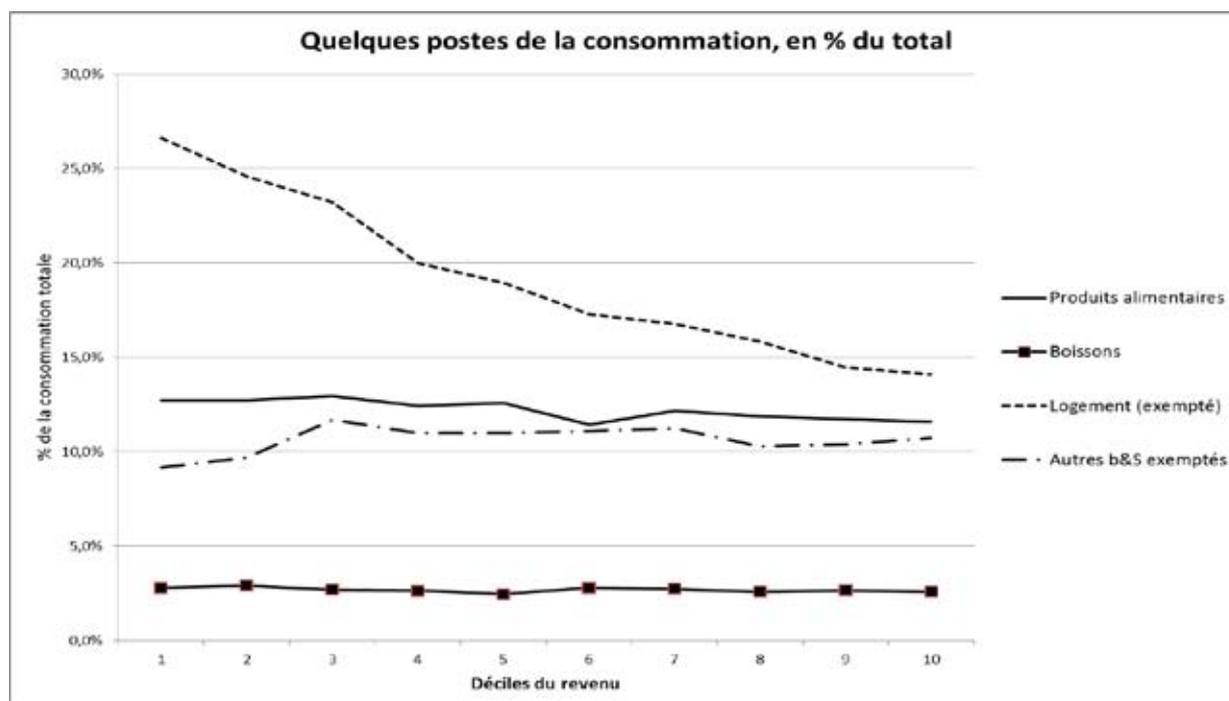
Le Graphique 25 apporte quelques éléments de réponse.

Nous avons d'abord repris la catégorie des dépenses de consommation qui forme l'essentiel des biens et services taxés au taux réduit, à savoir l'alimentation. En exprimant ces postes (alimentation et boissons) en % de la consommation totale, nous avons un profil qui n'est que très légèrement décroissant pour les produits alimentaires (12,7% pour le 1^{er} décile, 13% pour le 3^{ème} décile, 11,6% pour le 10^{ème} décile) ainsi que pour les boissons (2,8% pour le 1^{er} décile, 2,6% pour le dernier décile). On n'est donc pas loin du premier cas de figure évoqué ci-dessus : les dépenses d'alimentation ne sont pas distribuées, sur l'axe des revenus, de manière fondamentalement décroissante par rapport à la consommation totale.

La part des loyers (réels ou fictifs) est par contre clairement décroissante. Nous avons donc là un poste important exonéré et distribué de manière clairement régressive. La non-taxation des loyers à la TVA est donc à l'avantage des bas revenus.

La distribution des autres catégories qui sont « principalement exemptées » a par contre un profil légèrement croissant en fonction de la consommation totale. Ceci contribue, toute autre chose égale par ailleurs, à rendre la TVA quelque peu régressive.

Graphique 25

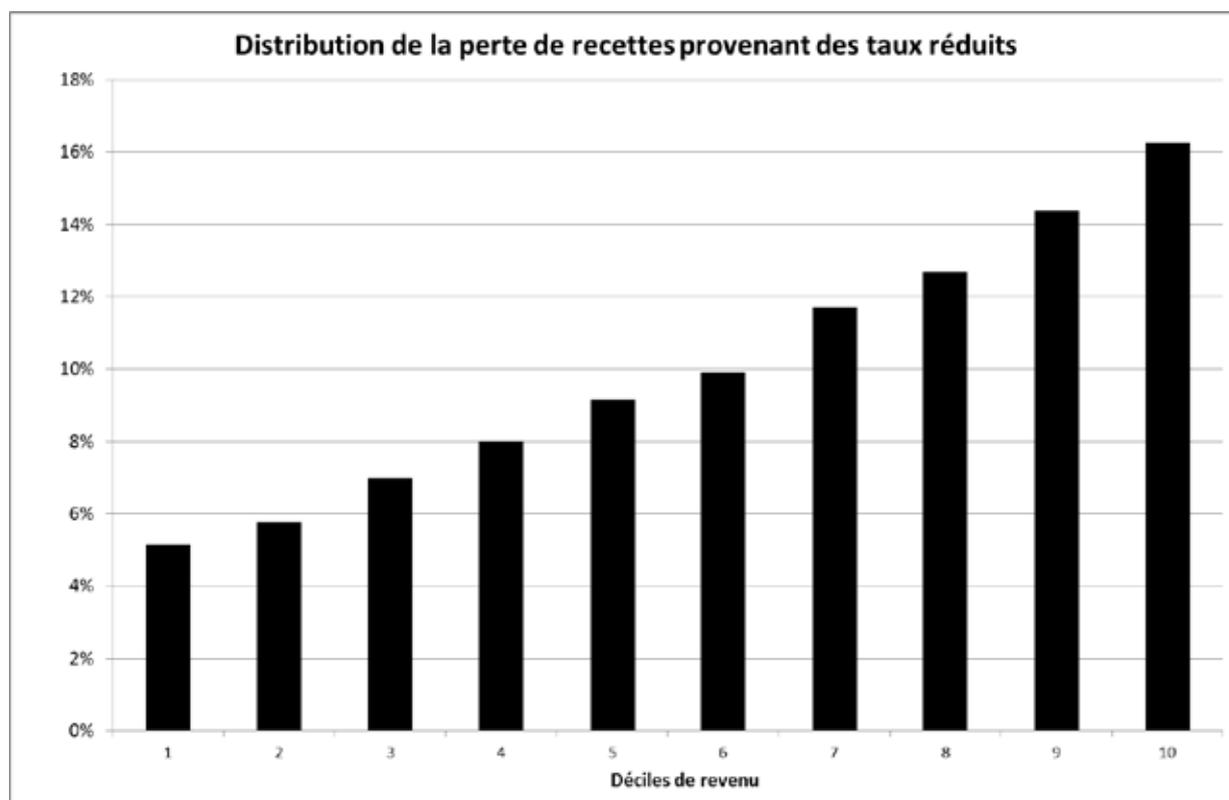


Source : SPF Economie – Enquête sur les budgets des ménages 2010 – Calculs propres.

Le Graphique 26 donne un dernier éclairage sur la distribution des effets du taux réduit. Il concerne la distribution de la perte de recettes provenant de l'application des taux réduits par rapport au taux normal, c'est-à-dire de l'impact budgétaire de la dépense fiscale mentionné au Tableau 10. Il indique où va, sur l'axe des revenus, la perte de recettes. On voit que le premier décile ne « perçoit » que 5% du « budget des taux réduits ». Par contre, le dernier décile en perçoit 16%, soit le triple. En fait, plus de deux tiers du budget est au bénéfice de la moitié supérieure de la population.

Ceci tient au fait qu'exprimées en montant absolu, les dépenses d'alimentation augmentent avec le revenu. Ainsi, elles valent 11,6% de la dépense totale pour le 10^{ème} décile et 12,7% pour le premier décile, mais le montant absolu est bien plus important dans le 10^{ème} décile par rapport à la dépense d'alimentation, en termes absolus, du 1^{er} décile. Or, l'effort budgétaire consenti en appliquant le taux réduit au lieu du taux normal est proportionnel au montant absolu des dépenses. L'Etat consacre donc d'autant plus d'argent à octroyer un taux réduit de TVA que le revenu du bénéficiaire est élevé.

Graphique 26



Source : SPF Economie – Enquête sur les budgets des ménages 2010 – Calculs propres.

Ce constat a des conséquences importantes en terme d'impact distributif d'un glissement de la TVA vers l'IPP : **remplacer les taux réduits par une hausse de la tranche exonérée de base (avec crédit d'impôt remboursable pour les non-imposables) améliore l'effet redistributif de l'ensemble des prélèvements**, puisqu'on remplace un montant croissant en absolu – car consistant en un pourcentage constant de la dépense – par un montant égal en absolu.

Ce n'est donc pas du point de vue de la redistribution que se situe l'obstacle majeur à une TVA uniforme. L'obstacle est plutôt à chercher dans la transition, en ce compris l'effet sur le taux d'inflation. En formulant autrement cette problématique, ce n'est pas parce qu'une situation B est meilleure que la situation A qu'il est facile de passer de A en B.

Nous avons mentionné ci-dessus l'impact très significatif de la suppression des taux réduits sur le taux d'inflation. D'après une simulation faite par le SPF Economie, l'impact d'une suppression de tous les taux réduits serait de 4,42 points sur l'indice des prix à la consommation et de 4,62 points sur l'indice santé. . Un autre obstacle important provient de la perception qu'en auraient les consommateurs : l'inconvénient (la hausse des prix) sera vu tous les jours, alors que la compensation a une périodicité moindre. Ceci peut donner lieu à une perception complètement biaisée de l'impact sur sa propre situation, et donc sur son comportement.

Ce schéma suppose la neutralisation de l'effet sur les mécanismes d'indexation de la suppression des taux réduits de TVA. Si l'effet n'est pas neutralisé, la compensation s'opérerait en fonction des modalités d'indexation. Il y aurait par ailleurs une hausse des coûts salariaux.

La Section attire l'attention sur le fait qu'il existe déjà sur les produits concernés des écarts de prix avec les pays voisins (43) et qu'une suppression unilatérale des taux réduits de TVA les amplifierait.

Il faut bien constater qu'une telle réforme est très délicate sur le plan politique : en témoigne la rareté dans l'application des avantages théoriques décrits ci-dessus. Ceci pourrait être surmonté par une mise en œuvre graduelle.

2.4 L'utilisation de la TVA à des fins incitatives

Le second arbitrage politique qui procède des taux réduits est celui entre incitations et neutralité. Il s'agit de cas assez proches d'une aide sectorielle : le taux de 0% pour la presse écrite, l'application du taux de 6% pour les travaux de rénovation dans les habitations d'au moins 5 ans et le taux de 12% pour l'Horeca.

2.41 Presse écrite

Les arguments en faveur d'un taux de 0% pour la presse écrite ne sont pas évidents. Le fait que le secteur soit en difficulté financière n'est pas un argument recevable : ce n'est assurément pas le but d'un impôt général sur la consommation finale de traiter de problèmes sectoriels. On pourrait également justifier l'aide sur base d'un effet externe positif, à savoir le bénéfice « social » (pour la société) de maintenir cette activité. L'argument pouvait tenir lorsque les seuls médias étaient « papier » mais ce n'est plus le cas aujourd'hui. De plus, l'application est étendue aux hebdomadaires qui contiennent au moins pour partie des informations d'ordre général.

2.42 Travaux de rénovation

L'**octroi d'un taux réduit pour les travaux de rénovation** fait partie des « services intensifs à main d'œuvre » pour lesquels un accord européen a permis, depuis 2000, d'octroyer un taux réduit de TVA. Cette autorisation a été temporaire et est devenue ensuite permanente. Notons que l'octroi d'un taux réduit pour les travaux de rénovation d'habitations a préexisté à cet accord, mais qu'il a été étendu ensuite.

Il y a donc au moins deux objectifs établis : une aide sectorielle et un soutien plus large aux activités intensives aux mains d'œuvre. A cela s'ajoute un objectif de reprise sur l'économie souterraine ou sur les travaux domestiques :

- L'aide sectorielle a longtemps été justifiée par l'effet d'entraînement du secteur de l'immobilier sur le reste de l'économie (« Quand la construction va, tout va »). Il doit être fortement relativisé : la part de ce secteur dans la valeur ajoutée est nettement moindre qu'auparavant et l'ancrage intérieur du secteur n'est plus non plus ce qu'il était.
- Il pourrait y avoir une justification par l'effet externe positif que crée un maintien en bon état du patrimoine immobilier. Le champ d'application déborde cependant très largement des immeubles en mauvais état et s'il s'agit de remédier aux problèmes de quartiers insalubres, des subventions ciblées seraient plus efficaces.

43 Voir notamment le rapport 2013 de l'Observatoire des prix.

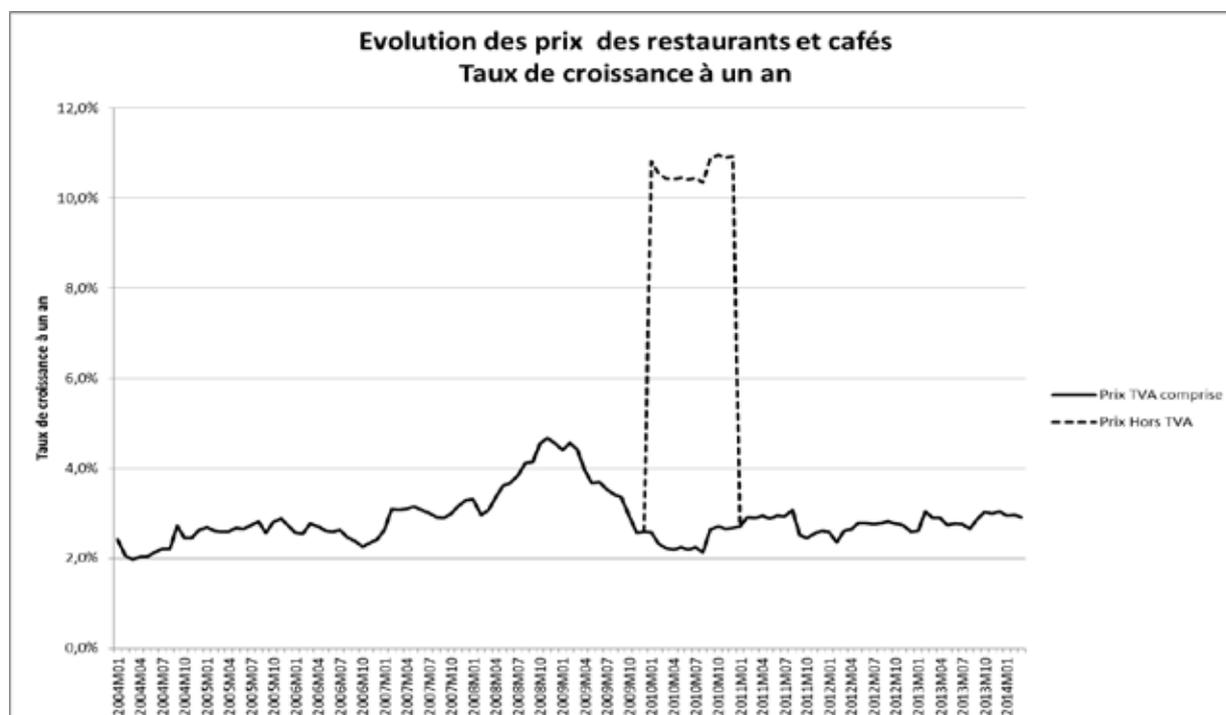
- Le second objectif peut être rencontré par une mesure de baisse des cotisations patronales de sécurité sociale ciblée sur les bas salaires mais celle-ci ne peut être différenciée selon les secteurs. Il n'en reste pas moins que l'amplification des réductions de cotisations sur les bas salaires, telle que prônée dans la première partie de ce chapitre, rencontre cet objectif de manière plus neutre et pourrait se substituer au maintien d'un taux réduit.
- En ce qui concerne le troisième objectif et plus particulièrement l'économie souterraine, le « first best » est assurément une lutte contre la fraude fiscale et sociale.

Les éléments d'évaluation sont assez rares. Ils sont inexistants pour le premier objectif : les avantages externes de la conservation du patrimoine immobilier (ou à l'inverse, le coût externe de sa dégradation), n'ont jamais été chiffrés. Pour le second objectif, il faudrait évaluer l'effet d'additionnalité, ce qui suppose la définition de la situation contrefactuelle : quel aurait été le montant des travaux de rénovation avec une TVA de 21 % ? Pour le troisième objectif, cela renvoie à l'évaluation des mesures de lutte contre la fraude, qui fait partie des travaux de la Section.

2.43 Horeca

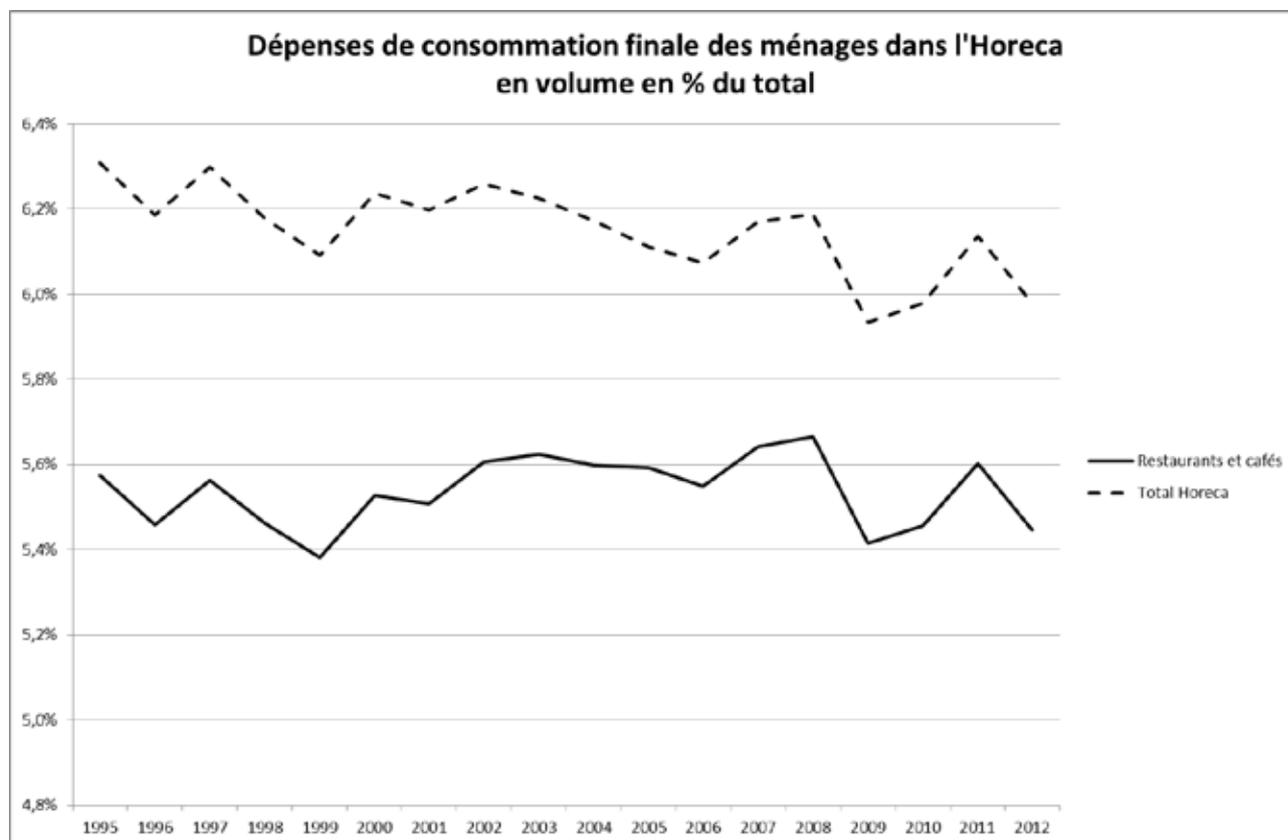
En ce qui concerne *HORECA*, il n'y a pas ici d'effet externe qui justifierait un taux réduit. Seuls les second et troisième objectifs sont pertinents. Les deux graphiques ci-après donnent quelques indications sur l'additionnalité.

Graphique 27



Source : Eurostat – calculs propres.

Graphique 28



Source : ICN – Comptes nationaux – calculs propres.

Le Graphique 27 donne l'évolution des prix des restaurants et cafés, exprimée en taux de croissance à un an comme c'est l'usage, avec un calcul de l'évolution des prix hors TVA. La conclusion est limpide : la baisse du taux de TVA, introduite en 2010, s'est traduite par une hausse du prix hors TVA. Il ne faut pas se laisser induire en erreur par le ralentissement de la hausse du prix TVA comprise qui est constatée début 2010 : elle est bien en deçà de ce qu'elle aurait dû être en cas de répercussion intégrale de la TVA.

Ceci a des implications importantes pour l'interprétation du Graphique 28 : on y voit qu'en 2010, la part de la consommation totale (en volume) consacrée aux « restaurants et cafés » est en augmentation. Mais comme la baisse de TVA n'a pas été répercutée dans les prix, cette hausse ne peut provenir de la baisse de la TVA, elle doit être attribuée à d'autres facteurs.

Comme il n'y a pas eu (ou très peu) de baisse des prix, il n'y a que pas (ou très peu) d'additionnalité et l'effet d'aubaine est maximal.

2.5 Conclusions

Il existe en matière d'efficience de TVA une série de recommandations, principalement européennes, qu'on ne peut ignorer. Progresser vers une TVA uniforme a un certain nombre d'avantages économiques : pour autant que cela permette à maximiser la neutralité de la TVA, une telle option rend l'impôt plus efficace. L'enjeu est budgétairement important : pour l'ensemble des taux réduits, il est de l'ordre de 2,3 points de PIB.

Le principal potentiel d'élargissement viendrait de la suppression des taux réduits de TVA. Parmi ceux-ci, l'application du taux réduit sur les biens dits « de première nécessité » prend une place importante. L'impact distributif de ces taux réduits est très faible et une suppression de ces taux réduits, compensée par l'octroi d'un montant fixe par personne, serait plus redistributive. Cette compensation peut se faire dans l'IPP, complété par un crédit d'impôt remboursable ou tout autre mécanisme qui permet de compenser les personnes non imposées.

Ce schéma suppose la neutralisation de l'effet sur les mécanismes d'indexation de la suppression des taux réduits de TVA. Si l'effet n'est pas neutralisé, la compensation s'opérerait en fonction des modalités d'indexation. Il y aurait par ailleurs une hausse des coûts salariaux.

La Section attire l'attention sur le fait qu'il existe déjà sur les produits concernés des écarts de prix avec les pays voisins et qu'une suppression unilatérale des taux réduits de TVA les amplifierait.

La Section reconnaît toutefois qu'il y a d'importants problèmes de transition, notamment l'impact sur le taux d'inflation

D'autre part, les baisses de TVA ciblées sur les secteurs intensifs en main d'œuvre peuvent être remplacées par une amplification des réductions de cotisations sociales ciblées sur les bas salaires. L'analyse de la baisse de la TVA dans l'HORECA indique la très faible répercussion de cette baisse dans les prix, et en conséquence une additionnalité quasi nulle et un effet d'aubaine maximal.

La Section considère en tout état de cause qu'il ne faut plus étendre le champ d'application des taux réduits.

3. Report de la taxation du travail vers une taxation des consommations domestiques d'énergie

Un report de la taxation du travail vers la consommation peut aussi se faire par une augmentation des accises ou plus globalement de taxes spécifiques. Comme mentionné au Chapitre 1, il faut toutefois une base imposable suffisamment large : à défaut, il n'est pas possible de financer une baisse significative de la taxation du travail. Il est également souhaitable que la base « consommation » soit liée à la capacité contributive : ceci permettrait, tout en détaxant le travail, de maintenir un lien entre la contribution au financement de la dépense publique et la capacité contributive.

La Section a donc examiné *une troisième piste qui concernerait une taxe sur la consommation domestique d'énergie par tête*. Les éléments justifiant le choix de cette base sont les suivants : la

base est relativement inélastique, à court terme du moins (44), et il y a un lien entre les quantités d'énergie consommée et la capacité contributive. De plus, cette taxe est prélevée sur un bien dont l'usage génère des externalités négatives (pollution). Enfin, l'ensemble de l'opération (détaxation du travail, taxation de la consommation) peut donc se faire à l'intérieur des compétences fédérales : les accises restent une compétence fédérale. Enfin, cette taxe ne grève pas directement les coûts de production des entreprises : c'est une taxe sur la consommation finale. Elle serait due par les particuliers (45).

Ce scénario rejoint, pour partie, celui envisagé dans le rapport que la Section avait antérieurement consacré à la politique fiscale et l'environnement (Conseil supérieur des Finances, 2009). Il s'agissait alors d'une taxe basée sur les émissions de CO₂. Par rapport à une taxe sur les consommations d'énergie, la principale différence est que la version « 2009 » remettait à plat les éventuelles accises en les reformulant sur base des émissions de CO₂ (6 euros par tonne) et introduisait sur cette base un supplément de 30 euros par tonne de CO₂ émise. On arrivait ainsi à une taxe de 36 euros par tonne de CO₂ émise, ce qui était considéré, sur base des travaux empiriques alors disponibles, comme le « juste prix » du carbone. Le rendement de cette taxe était de 1.370 millions d'euros, dont 624 millions d'euros hors usage professionnel. Il se traduisait, compte tenu des prix de l'époque, dans une hausse des prix de 20% pour le mazout de chauffage, de 8,5% pour le gaz naturel et de 2,7% pour l'électricité.

Une taxe sur la consommation domestique d'énergie par tête ne serait pas nécessairement calibrée de la même manière mais *elle peut atteindre un rendement* similaire, qui serait donc de *de l'ordre de 0,2%* de PIB (46). Il est cependant essentiel qu'à tout le moins, elle frappe de manière relativement similaire tous les vecteurs d'énergie. A défaut, elle accroîtrait les écarts de prix relatifs et créerait un phénomène de substitution qui rendrait la base taxable moins inélastique. L'introduction d'une telle taxe peut être aussi l'occasion de réduire les écarts de taxation entre les différents vecteurs d'énergie, en les calibrant sur les émissions de CO₂, comme recommandé dans CSF (2009).

Les enjeux d'une telle taxe peuvent être appréhendés à partir du Conseil supérieur des Finances (2009).

Exprimée en % de la consommation (et a fortiori du revenu), *la facture énergétique est plus élevée pour les bas revenus* : ceci apparaît clairement au Graphique 23. Mais d'autre part, il est établi que *les quantités consommées croissent avec le revenu* (47) et ce particulièrement à partir des classes moyennes supérieures. Ceci est confirmé dans Bonnard e.a (2013) quoique la progression des quantités consommées dans les classes de revenus supérieures y apparaisse moindre. En montant absolu, une taxe sur la consommation domestique d'énergie pèsera donc plus sur les revenus supérieurs mais en termes relatifs, elle pèsera plus sur les revenus inférieurs. A cela s'ajoute que les bas revenus ont moins de possibilités d'adaptation : ils subissent

44 Les élasticités ex-ante vont de -0,2 à -0,3 à court terme selon les vecteurs énergétiques. Cf. Conseil supérieur des Finances (2009), chiffres repris du Bureau fédéral du Plan. Cette élasticité doit être comparée avec celle de l'offre ou de la demande de travail selon que l'allègement d'IPP se fait en deçà ou amont du salaire brut.

45 Pour les ménages collectifs (vivant en institution) ce serait celle-ci qui serait redevable.

46 Pour rappel, une baisse d'un point du taux implicite d'imposition des revenus du travail a un coût budgétaire ex-ante de 0,5 point de PIB.

47 Cf. Conseil supérieur des Finances (2009), page 92.

davantage les effets de la hausse des prix de l'énergie (Bonnard e.a, 2013) et ont utilisé moins que d'autres les aides fiscales visant à économiser l'énergie (Conseil supérieur des Finances, 2009). Ceci est en quelque sorte le revers de la médaille de l'inélasticité de la base taxable.

Il y a donc lieu de tenir compte de cet élément pour **calibrer la détaxation des revenus**: si on veut éviter que l'opération ne soit anti-redistributive, il faut calibrer celle-ci sur les bas revenus et ce, qu'il s'agisse de revenus professionnels ou de transferts sociaux. Une autre piste est d'exempter de la taxe un montant de base de consommation d'énergie. Cette modalité revient à enlever partiellement le signal-prix qui est nécessaire si l'objectif est environnemental. En outre, cela revient à réduire l'ampleur du *tax shifting*.

La compensation peut également se faire par le mécanisme de l'indexation: les seuls produits énergétiques exclus de l'indice-santé sont les carburants. Le maintien de l'indexation dans sa forme actuelle assure donc une certaine compensation. Celle-ci n'est cependant pas ciblée sur les bas revenus : Bogaert et Robette (2013) montrent qu'en cas de choc énergétique, les pauvres sont moins bien compensés par l'indexation que les revenus aisés et le raisonnement peut s'étendre à une taxation accrue des consommations énergétiques. ***La protection des bas revenus peut donc être mieux rencontrée par un calibrage spécifique de la baisse de l'impôt, en l'étendant au besoin à l'octroi d'un crédit d'impôt remboursable***, comme suggéré ci-dessus pour le scénario supprimant les taux réduits de TVA. Un « chèque-énergie » est une autre modalité possible de compensation.

D'un point de vue macroéconomique, une telle taxe a pour effet initial de réduire le revenu disponible. Dès lors qu'elle compense une baisse de l'impôt sur le revenu, l'impact de l'opération sur le revenu disponible (au sens macroéconomique, c'est-à-dire agrégé) serait quasi nul : il n'y a donc pas là matière à débat. Ceci suppose toutefois que l'impact sur l'indexation soit neutralisé. A défaut, il y a un transfert de la charge du revenu disponible des particuliers et plus particulièrement des plus pauvres vers les coûts de production avec un impact négatif sur la compétitivité.

Un report de la taxation du travail sur la consommation finale d'énergie par tête constitue une troisième piste dont l'ampleur est toutefois plus limitée que celle qui prend appui sur la TVA. La relative inélasticité de la base taxable assure la pérennité de la compensation mais traduit également le manque de possibilités de s'adapter à la hausse des prix de l'énergie. Compte tenu de l'impact distributif d'une telle taxation des consommations d'énergie, celle-ci devrait financer une baisse de l'IPP ciblée dans le bas de l'échelle des revenus et étendue à tous les particuliers, qu'ils soient actifs ou inactifs. La remarque faite ci-dessus sur les liens entre indexation et compensation s'applique également ici.

CHAPITRE 3

REFORME DE L'IMPOT SUR LE REVENU DES PARTICULIERS ET TAXATION DU TRAVAIL

Dans ce chapitre, nous entendons par « impôt sur le revenu des particuliers » l'ensemble des impositions basées sur les revenus, qu'il s'agisse de l'IPP stricto sensu ou encore de l'imposition des revenus de l'épargne au précompte mobilier libératoire.

Les axes de réforme retenus au terme du Chapitre 1 concernent à plus d'un titre l'imposition des revenus des particuliers.

- Un des axes de réforme envisagés est celui d'un glissement de l'imposition des revenus du travail vers les revenus du patrimoine.
- D'autre part, tant l'IPP que le précompte mobilier n'échappent pas à l'image générale « taux élevé, base étroite ». Leur base imposable est significativement érodée par les dépenses fiscales. Pour l'IPP, cette problématique concerne tant le Pouvoir fédéral que les Régions, vu que ces dernières héritent, avec la 6^{ème} réforme de l'Etat, d'une masse substantielle de dépenses fiscales.

En outre, le Chapitre 2 a examiné la possibilité d'une hausse de la taxation de la consommation compensée par une baisse de l'imposition des revenus. Les taux réduits de TVA réduisent l'efficacité de cet impôt et leur impact redistributif est marginal : de ce point de vue, une réduction forfaitaire de l'impôt sur le revenu complétée d'un crédit d'impôt remboursable ou d'autres mesures à effets similaires donnerait de meilleurs résultats. Une autre piste est celle d'un glissement entre l'impôt sur le revenu et une imposition de la consommation basée sur un élément de capacité contributive, telle la consommation d'énergie par tête.

Ces axes de réforme concernent tant donc la définition de la base imposable que l'échelle des taux marginaux. Le second point est typiquement un choix politique : la progressivité de l'impôt doit être calibrée en fonction du degré de redistribution souhaité. Le choix politique englobe l'arbitrage avec l'efficacité, dont la dimension la plus importante provient des effets désincitatifs des taux marginaux élevés. En ce qui concerne la définition de la base imposable de référence, la littérature économique fournit une norme dont la plupart des pays se sont inspirés lors du passage des impôts cédulaires à la globalisation pendant la deuxième moitié du 20^{ème} siècle.

La première section de ce chapitre traite de la base imposable. Nous commençons logiquement par la définition d'une base imposable de référence et nous évaluons ensuite les possibilités d'élargissement de la base imposable. La deuxième section traite de l'architecture du système et plus particulièrement du choix entre globalisation des revenus, imposition duale ou « flat tax ». C'est dans ce cadre que sont discutées différentes options de réforme dans la troisième section de ce chapitre.

1. La problématique de la base imposable

1.1 La base imposable de référence

Comme indiqué ci-dessus, la littérature économique fournit un point de référence. Il s'agit de la définition de Shantz-Haig-Simons (SHS) : la capacité contributive est la somme des revenus courants et de l'accumulation nette de capital sur une période donnée, ou encore « le montant qu'une personne (ou un ménage) aurait pu dépenser sans entamer la valeur de sa fortune ».

Concrètement, ceci signifie que la base imposable devrait comprendre :

- les revenus professionnels et les transferts reçus, nets de cotisations sociales, que ce soit sous forme monétaire ou en nature ;
- les revenus courants du patrimoine, pour leur composante réelle, c'est-à-dire après déduction de l'érosion monétaire ;
- le montant net des plus- et moins-values, après déduction de l'érosion monétaire (48.(49

Les déductions devraient être limitées aux charges qui ont été exposées pour acquérir ces revenus.

La définition de SHS est à la base du modèle « d'imposition sur le revenu global » (*Comprehensive income tax*) qui a guidé la politique fiscale de la plupart des pays développés après la seconde guerre mondiale. On a alors observé un mouvement des impôts cédulaires vers l'impôt global. La plupart ont retenu une version amendée de la définition SHS, le principal écart étant que les plus-values non réalisées ont été considérées comme non imposables. Les imposer chez le détenteur poserait de toute façon un problème de liquidité.

L'application de cette norme de référence a des avantages, tant sur le plan de l'efficacité que sur le plan de l'équité :

- Du point de vue de l'efficacité, elle permet une imposition uniforme, en ce sens que tous les revenus sont traités de la même manière. On évite donc les transformations de revenus motivées par des considérations fiscales. L'élargissement de la base imposable qu'implique l'adoption de cette norme de référence permet, toute autre chose égale par ailleurs, des taux plus bas qui rendent également l'impôt plus efficace.
- Du point de vue de l'équité, le caractère global de la base imposable assure l'équité horizontale : comme tous les revenus sont imposés de la même manière, le principe « à revenu égal, impôt égal » est respecté. Adopter cette norme peut également conforter l'équité verticale si les exonérations, déductions et autres régimes particuliers sont concentrés dans le haut de la distribution des revenus.

48 Dans sa version stricte, l'approche de SHS inclurait l'appréciation réelle nette du patrimoine dans la base imposable, et ce qu'il y ait eu ou non réalisation des actifs. Ceci a également pour conséquence que l'impôt des sociétés n'a plus de raison d'être, vu que l'accroissement de la valeur des actions qui est générée par les bénéfices réservés serait imposé dans le chef des actionnaires.

49 Une correction intégrale pour l'érosion monétaire sur l'imposition des revenus des actifs à revenu fixe évite de devoir faire une correction supplémentaire de la base pour l'imposition des plus-values sur ces actifs.

Quoique quelque peu amendée, la définition de SHS reste le point de référence de la plupart des modèles d'imposition du revenu. L'alternative de l'*expenditure tax* ne s'est jamais concrétisée (50). Les systèmes d'impôt à taux unique (*Flat tax*) ont repris cette base taxable de référence et les systèmes d'impôt dual également, tout en la répartissant pour ces derniers entre imposition à des taux progressifs et imposition à un taux proportionnel.

La définition SHS doit être comprise comme une norme à atteindre : aucun pays ne la pratique à 100% mais elle fournit une norme dont les avantages en termes d'efficacité et d'équité ont été mentionnés ci-dessus.

1.2 Comparaison des bases imposables avec la base imposable de référence

La comparaison des bases imposables avec cette base imposable de référence se fait en cinq étapes. Nous examinons d'abord l'exhaustivité de la base imposable en termes de revenus bruts imposables, en séparant les revenus professionnels et transferts sociaux d'une part et les diverses composantes du rendement du patrimoine d'autre part. Nous traitons ensuite de la problématique de la déduction des charges et finalement des dépenses fiscales et du quotient conjugal.

La démarche faite ici est d'abord empirique : il s'agit autant que possible de « mettre des chiffres » sur les éventuels écarts, ou au moins de donner des ordres de grandeur. Les implications en termes de politique fiscale sont discutées à l'égard de l'arbitrage entre efficacité et équité d'une part, et entre neutralité et incitations d'autre part.

1.21 Au niveau des revenus bruts imposables, hors rendement du patrimoine

Le caractère empirique de la démarche oblige donc à chercher des points de comparaison externe qui soient les plus proches possibles de la définition de référence. L'annexe 2 détaille l'approche adoptée et les résultats, dont nous ne reprenons ici que les points principaux avant de discuter des implications en termes de politique fiscale.

LES PRINCIPALES CONCLUSIONS

Pour les *revenus d'activité professionnelle et les transferts sociaux*, l'annexe 2 compare les revenus bruts imposables avec l'équivalent en comptabilité nationale. Les écarts identifiés s'expliquent partiellement par des problèmes conceptuels, qui n'ont pas d'implication en termes de politique fiscale et, comme indiqué en annexe 2, l'exercice effectué pose au moins autant de questions qu'il n'apporte de réponses.

Sous cette réserve, quatre sources d'écart sont identifiées :

- Une partie de l'écart s'explique par le fait que la comptabilité nationale fait sa propre estimation de la fraude et que les revenus fraudés et non découverts ne sont évidemment pas repris dans les statistiques fiscales.

50 Il s'agirait d'un modèle où la base imposable serait égale à la somme des revenus courants, diminuée de l'épargne et augmentée de la désépargne. C'est en fait très proche de la base de la TVA mais la perception de la TVA est fractionnée tandis qu'il s'agirait ici d'une imposition globale et éventuellement progressive.

- Pour les revenus salariaux, une partie de l'écart s'explique par le fait que les revenus payés par les institutions internationales aux personnes résidant en Belgique ne sont pas imposables.
- Toujours pour les salaires, une part non négligeable de l'écart renvoie pour l'essentiel aux régimes particuliers appliqués aux avantages extra-salariaux, tant en droit (certains d'entre eux sont exonérés) qu'en fait (leurs modalités d'évaluation).
- Pour les transferts sociaux, l'écart renvoie pour partie à des modalités différentes d'imposition des revenus des capitaux provenant du 2^{ème} pilier ou à la non-taxation des capitaux attribués à des personnes qui ne sont plus résidentes lors de la liquidation du capital.

QUELLES IMPLICATIONS EN TERMES DE POLITIQUE FISCALE ?

L'identification des écarts renvoie à la problématique de la fraude fiscale, qui n'est pas l'objet de ce rapport mais qui fait l'objet d'autres travaux de la Section (51).

En ce qui concerne les avantages extra-salariaux, un élargissement de la base imposable qui les inclurait à 100% ne crée évidemment pas de *tax shifting* à l'avantage des revenus du travail. Il peut cependant redistribuer la pression fiscale sur l'axe des salaires.

La première question qui se pose est celle de l'arbitrage entre la neutralité de l'impôt quant au mode de rémunération et les objectifs particuliers que peuvent avoir certains régimes spécifiques (stock-options, avantages liés aux résultats, heures supplémentaires etc.) (52).

- La Section a rendu récemment un avis sur le régime fiscal des stock-options qui proposait de maintenir le système existant (Conseil supérieur des Finances, 2013) : il a été estimé que les arguments avancés par le législateur pour instaurer un régime attractif pour les stock-options restent pertinents et que, « *s'il s'avère que les pratiques s'écartent de la rationalité économique et de l'intention du législateur, la solution se trouve dans l'application des mesures anti-abus existantes* ».
- Le même raisonnement peut être reproduit pour le bonus salarial et les plans de participations aux bénéfices : ceux-ci poursuivent un objectif économique particulier qui reste fondé sur le plan théorique. On manque toutefois d'évaluations de l'effet de ces avantages sur les performances des entreprises.
- La problématique est tout à fait différente pour les voitures de sociétés et, plus globalement, pour les avantages de toute nature. On voit mal ici ce qui justifie de s'écarter de la neutralité. Pour le cas des voitures de société, il y a en outre un coût externe en termes de pollution et de congestion de l'infrastructure routière. Cette problématique a été examinée par la Section en 2009 (53) qui avait recommandé le phasing-out du régime conjointement avec un plafonnement des cotisations sociales. Le régime fiscal des voitures de sociétés a été modifié en 2012, sans toutefois que la neutralité par rapport à l'imposition des salaires soit atteinte.

51 La Section est par ailleurs chargée d'établir un rapport annuel sur ce sujet.

52 Le régime fiscal des heures supplémentaires est discuté dans la section relative aux dépenses fiscales.

53 Cf. Conseil supérieur des Finances (2009).

Une seconde question est celle de l'impact de ces régimes particuliers sur la distribution de l'imposition des salaires. Les attributions de stock-options sont concentrées dans le haut de la distribution des revenus (54) et il en est de même de la détention des voitures de sociétés (55).

1.22 *L'imposition du rendement du patrimoine, par rapport à la base imposable de référence*

Selon la définition de SHS, la base imposable de référence serait constituée par l'intégralité du rendement réel : elle comprend donc tant les revenus courants que les plus-values et moins-values, mais elle doit être diminuée de l'érosion monétaire. Tant dans les constats que dans les implications en termes de politique fiscale, nous laisserons provisoirement de côté la question de l'érosion monétaire. Il faut en effet constater que pratiquement aucun pays ne déduit de manière systématique l'érosion monétaire mais que beaucoup de pays taxent le rendement du patrimoine à un taux proportionnel, inférieur au taux marginal maximal du barème progressif. En fait, si on prend pour hypothèse que sur le long terme et dans des circonstances économiques normales, l'érosion monétaire correspond à la moitié du rendement nominal du patrimoine, il est équivalent de taxer le rendement nominal à un taux qui correspond à la moitié de celui qui serait appliqué au rendement réel. Nous reviendrons sur ce point ultérieurement.

LES PRINCIPALES CONCLUSIONS

La Section acte le fait que le revenu cadastral de la maison d'habitation n'est plus imposable. En ce qui concerne les *revenus immobiliers*, le principal écart provient du fait que les revenus des « locations privées » (56) sont évalués sur base du revenu cadastral indexé et revalorisé et non pas sur base du loyer effectif net de charges. Sous l'hypothèse d'une évaluation forfaitaire des charges à 40% comme représentative de la réalité, la comparaison de la base imposable avec l'évolution des loyers telle que mesurée par le poste correspondant de l'indice des prix à la consommation indique, pour 2013, une sous-estimation de la base imposable de 2.993 millions d'euros.

Pour les *revenus courants du patrimoine financier* (les revenus mobiliers), la comparaison avec la comptabilité nationale indique, pour l'année 2013, un manque à gagner de 1.150 millions d'euros en impôt par rapport à une imposition strictement uniforme de 25% sur les revenus tels qu'évalués par la comptabilité nationale, hors revenus de la propriété attribués aux assurés. L'exonération de la première tranche de 1.910 euros (revenus de 2014) d'intérêts des livrets d'épargne explique 378 millions d'euros. Le solde s'explique largement par la non taxation du rendement des SICAV de capitalisation (et autres fonds de placement) non obligataires. Il inclut également la non-déclaration des revenus d'origine étrangère et les transformations de revenus mobiliers en plus-values non imposables.

54 Conseil supérieur des Finances, 2013, p. 12.

55 Conseil supérieur des Finances, 2009, pp. 122 et suivantes.

56 Nous désignons par là une location où le preneur est une personne physique qui ne l'affecte pas à l'exercice de son activité professionnelle. Dans les autres cas, il y a taxation sur base du loyer effectif, net des charges forfaitaires.

L'estimation de la composante « *plus-value* » est plus délicate et le lecteur se reportera à l'annexe 2 pour la description de la méthode utilisée. Vu la variabilité des résultats annuels, nous donnons ici, à titre indicatif, des résultats moyens obtenus sur longue période pour l'appréciation annuelle moyenne du patrimoine. La colonne (a) du Tableau 11 donne le taux d'appréciation annuel moyen sur les périodes indiquées, la colonne (b) le minimum et le maximum de ce paramètre sur la même période et la colonne (c) son écart-type.

Tableau 11
Appréciation annuelle moyenne du patrimoine, en % de celui-ci

	(a)	(b)	Ecart-type de (a)
	Moyenne	Minimum / Maximum	
Ensemble du patrimoine financier (1995-2012)			
Appréciation nominale	1,6%	-18,7% / +14,0%	7,8%
Appréciation réelle	-0,4%	-20,3%/+12,9%	8,3%
Patrimoine en actions, détention directe et indirecte, (1995-2011)			
Appréciation nominale	5,3%	-42,5/+21,7%	48,9%
Appréciation réelle	3,3%	-47,0%/+48,0%	48,0%
Patrimoine immobilier (appartements) 1975-2012			
Appréciation nominale	5,4%	-4,5%/+18,0%	5,0%
Appréciation réelle	2,0%	-11,8%/+14,4%	5,8%

Source : Voir annexe 2.

Quel que soit le concept de patrimoine retenu, la variabilité est très importante :

- Pour le patrimoine financier global (hors dépôts, billets et pièces), le taux d'appréciation annuel moyen est faible (1,6%) et même négatif en termes réels. La partie obligataire ne génère cependant pas d'appréciation structurelle : sur le cycle de vie complet d'une obligation, il n'y a pas de plus-value nominale et donc une moins-value réelle.
- Nous nous limitons donc, dans la deuxième partie du Tableau 11 à la détention d'actions, qu'elle soit directe ou intermédiée par des fonds de placements. Nous avons alors une appréciation annuelle moyenne de 5,3% en termes nominaux et de 3,3% en termes réels. Si l'appréciation annuelle moyenne est plus élevée que pour l'ensemble du patrimoine financier, elle est aussi beaucoup plus variable.
- En ce qui concerne le patrimoine immobilier, nous donnons à titre indicatif les mêmes paramètres pour les appartements (57). La variabilité est ici nettement moindre.

On peut évaluer, à partir de ces paramètres, une base imposable supplémentaire théorique en appliquant les taux d'appréciation annuel moyen repris en colonne (a) du Tableau 11 au montant du patrimoine correspondant en fin de période (2012).

57 On trouvera en annexe 2 les mêmes paramètres pour les maisons d'habitation.

Comme expliqué en annexe 2, on peut faire l'hypothèse que sur longue période, l'appréciation annuelle moyenne est égale à la réalisation annuelle moyenne : si la détention moyenne est de N années, taxer les réalisations revient à taxer l'appréciation cumulée sur N années pour une fraction 1/N du patrimoine. On obtient alors les résultats suivants pour la base exprimée en termes nominaux :

- Pour l'ensemble du patrimoine financier : 11,5 milliards d'euros.
- Pour la détention directe et indirecte d'actions, 25 milliards d'euros.
- Pour l'immobilier, hors logement principal : 13,7 milliards d'euros.

Rappelons qu'il s'agit d'un chiffre indicatif moyen en rythme de croisière, calculé sur longue période, et non pas du rendement de l'introduction d'une taxation généralisée des plus-values réalisées en 2014.

Un exercice complémentaire a été effectué en examinant ce que rapporte l'imposition des plus-values dans les pays qui la pratiquent.

Il existe peu de pays qui identifient isolément le rendement de l'imposition des particuliers. Le Tableau 12 reprend deux situations qui peuvent être des points de comparaison intéressants : la Suède et le Royaume-Uni.

Tableau 12
Rendement de l'imposition des plus-values obtenues par les particuliers en Suède et au Royaume-Uni - % PIB

Année	Suède	Royaume-Uni
2000	1,5%	0,2%
2007	1,6%	0,3%
2008	0,8%	0,4%
2009	0,8%	0,6%
2010	1,0%	0,2%
2011	0,8%	0,2%

Source : OCDE - Statistique des recettes publiques – calculs propres.

Le rendement de l'imposition des plus-values y est beaucoup plus faible que ce qui est estimé en application exhaustive pour la Belgique. Il faut certes pondérer les chiffres du Tableau 12 par les écarts de ratio «Patrimoine/PIB» mais cela ne changera pas la conclusion. Le rendement relativement faible de l'imposition des plus-values s'explique par des exonérations.

QUELLES IMPLICATIONS EN TERMES DE POLITIQUE FISCALE ?

La base imposable actuelle ne reprend donc que partiellement le rendement du patrimoine : par rapport à la norme de référence, il y a assurément sous-estimation et pas seulement pour l'imposition des plus-values. Le problème se situe déjà au niveau de l'imposition des revenus courants. Comblant ce manque d'exhaustivité de la base imposable ouvre ici une vraie possibilité de *tax shifting* : exploiter cette possibilité permettrait un glissement des prélèvements du travail vers une autre base, à savoir les revenus du patrimoine. Taxer les plus-values implique toutefois d'accepter le caractère cyclique de cette base imposable.

En progressant vers une base taxable plus exhaustive, on rend la fiscalité de l'épargne plus uniforme : comme expliqué ci-après, cela permet de progresser vers l'équité horizontale et de rendre l'impôt plus efficace. On sait d'autre part que le patrimoine est réparti de manière nettement plus inégalitaire que les revenus. La répartition des revenus du patrimoine (et plus globalement, de son rendement en incluant la variation du prix des actifs) est donc davantage concentrée dans la partie supérieure de la distribution des revenus (Kuypers en Marx, 2014). Un *tax shifting* de l'imposition des revenus du travail vers les revenus du patrimoine renforce donc l'effet redistributif de l'impôt.

Cette possibilité de *tax shifting* sera examinée dans la deuxième partie de ce chapitre.

1.23 La déduction des charges professionnelles

Une réforme de l'IPP qui réduirait les taux d'imposition en réduisant la déduction des charges professionnelles aurait sa place dans le cadre d'une stratégie « taux bas, base large » mais elle ne créerait pas vraiment de *tax shifting* du travail vers une autre base taxable : on tournerait en effet largement en rond dans la sphère des revenus du travail. Par contre, il est possible de concentrer la réduction des prélèvements sur le travail salarié en augmentant le taux des charges professionnelles forfaitaires. Ce scénario sera examiné ci-après, dans la troisième section de ce chapitre relative aux propositions de réforme.

1.24 Les dépenses fiscales

Il a été mentionné au Chapitre 1 que les pertes de recettes provenant des dépenses fiscales ont nettement augmenté, tant en montant absolu qu'en pourcentage du rendement de l'impôt au cours de la première décennie de ce siècle. Pour l'exercice d'imposition 2012, elles culminent à 23,8% du rendement de l'impôt.

BREF EXAMEN DES DISPOSITIONS CONCERNEES

Le Tableau 13 détaille les pertes en recettes pour les principales dépenses fiscales à l'IPP. Rappelons que, comme c'est l'usage en matière de dépenses fiscales, ces pertes en recettes sont calculées de manière statique, sous l'hypothèse de comportement inchangé. Les évaluations 2011 sont reprises de la dernière version de l'Inventaire des dépenses fiscales et les estimations 2014 proviennent du Service d'Etudes du SPF Finances. Les montants 2014 sont répartis entre le Pouvoir fédéral et les Régions en fonction des dispositions prises dans le cadre de la 6^{ème} réforme de l'Etat.

Pour l'année 2014, les pertes en recettes seraient de l'ordre de 5 milliards d'euros pour le Pouvoir fédéral et de 3 088 millions d'euros pour les Régions.

En ce qui concernera encore le Pouvoir fédéral, les réductions d'impôt pour revenus de remplacement représentent à elles seules 74% des pertes en recettes. Le second poste en importance est l'épargne-pension. On trouve ensuite les réductions d'impôt pour heures supplémentaires, les frais de garde d'enfants et les cotisations personnelles au 2^{ème} pilier (assurance-groupe et fonds de pension) (58). Pour les Régions, le poste « logement » forme l'essentiel de l'enveloppe.

Tableau 13
Dépenses fiscales – Pertes en recettes 2011-2014
et répartition entre le Pouvoir fédéral et les Régions

Dépenses fiscales	2011	2014	2014 Fédéral	2014 Régions
Déduction pour habitation propre et unique	1.226,6	2.467,3	0,0	2.467,3
Réduction majorée épargne-logement	695,7			
Capital hypothécaire sous le régime épargne à long terme	205,9	212,1	0,0	212,1
Déduction libéralités	62,1	78,0	78,0	0,0
Déduction 50% rémunérations employé de maison	0,4	0,3	0,3	0,0
Déduction 50% dépenses de restauration immeubles classés	0,7	1,0	0,0	1,0
Déduction complémentaire intérêts hypothécaires	19,6	16,1	16,1	0,0
Déduction frais de garde d'enfants moins de 12 ans	148,7	171,2	171,2	0,0
Assurance-vie "épargne"	69,5	79,6	79,6	0,0
Epargne-pension	522,2	639,6	639,6	0,0
Achat d'actions de l'employeur	1,3	1,3	1,3	0,0
Cotisations assurance-groupe / fonds de pension	119,0	127,9	127,9	0,0
Chèques ALE	3,0	4,4	0,0	4,4
Titres-services	233,9	312,6	0,0	312,6
Dépenses en investissements économiseurs d'énergie	1.150,2	32,3	0,0	32,3
Maisons passives et basse énergie	0,4	0,4	0,0	0,4
Dépenses de rénovation dans zones d'action positive	0,2	0,3	0,0	0,3
Dépenses de rénovation habitations louées à loyer modéré	0,2	0,7	0,0	0,7
Dépenses de sécurisation contre le vol ou l'incendie	42,8	57,0	0,0	57,0
Voitures électriques	0,2		0,0	0,0
Réduction pour pensions et revenus de remplacement	3.057,8	3.720,3	3.720,3	0,0
Dont allocations de chômage	444,4		0,0	0,0
Dont indemnités assurance maladie-invalidité	283,7		0,0	0,0
Dont pensions et autres	2.329,7		0,0	0,0
Réduction pour heures supplémentaires (Volet IPP)	184,5	196,4	196,4	0,0
Total	7.744,6	8.118,9	5.030,9	3.088,1

Source : SED.

58 Nous ne prenons en compte ici que la dépense fiscale liée aux cotisations personnelles. Il n'est pas tenu compte des autres dispositions fiscales relatives au 2^{ème} pilier.

QUELLES IMPLICATIONS EN TERMES DE POLITIQUE FISCALE ?

On pourrait donc considérer qu'il y a là une marge de manœuvre considérable en termes d'élargissement de la base imposable. Il faut toutefois faire la distinction entre une perte de recettes chiffrée sous l'hypothèse de comportements inchangés et le rendement d'une mesure de suppression de la même dépense fiscale : outre les effets de comportement, il faut aussi prendre en compte les éventuelles mesures d'accompagnement ou de phasing-out qui s'avèreraient nécessaires.

Si nous passons en revue les dépenses fiscales qui restent fédérales les principaux constats sont les suivants.

Les dépenses fiscales relatives au logement sont pour l'essentiel régionalisées et nous reviendrons sur ce point ci-dessous. Il faut toutefois signaler qu'une même corbeille rassemble l'épargne logement et l'épargne à long terme. La première est une compétence régionale mais pas la seconde. Des modifications décidées par les Régions peuvent donc avoir des effets dérivés sur le coût des dépenses fiscales pour le Pouvoir fédéral.

Pour les *réductions d'impôt sur les revenus de remplacement*, on peut difficilement imaginer que, pour les prestations sociales de base, on abroge les réductions d'impôt sans adapter le montant brut pour garder un taux de remplacement équivalent. Les taux de remplacement des minima sociaux ne sont en effet pas particulièrement élevés en comparaison internationale et celui de la pension légale est en diminution depuis plusieurs décennies, faute d'adaptation systématique au bien-être. Cette tendance devrait se prolonger, vu que le coût budgétaire du vieillissement rend peu probable une adaptation systématique au bien-être.

Une option radicale serait de payer les revenus de remplacement en brut et non plus en net, et de les soumettre à l'impôt tels quels, sans aucune réduction spécifique. Ce scénario a des avantages, dont le fait que dans les situations transitoires où il y a cumul de revenus de remplacement et de revenus d'activité professionnelle, l'imposition pourrait être moindre. Il faudrait toutefois examiner de manière approfondie les conséquences d'une telle option sur le coût budgétaire du vieillissement et sur le taux de remplacement des allocations de chômage. Cet examen déborde le cadre du présent rapport.

Le rapport de 2007 (Conseil supérieur des Finances, 2007) se limitait d'ailleurs à proposer d'accentuer le phasing-out de ces réductions d'impôt en fonction du RIG, sans toucher aux montants de base : une telle mesure n'affecte pas le taux de remplacement de la pension légale mais réduit les avantages provenant du cumul d'un régime préférentiel et d'une réduction d'impôt. Actuellement la réduction est octroyée à plein jusqu'à un RIG de 22.760 euros et ramenée au tiers à partir de 45.520 euros. La ramener à zéro à ce montant assurerait un rendement budgétaire de 119 millions d'euros. L'impact de cette mesure de limitation est clairement concentré dans le haut de la distribution des revenus (voir ci-après, Graphique 29). Une conséquence inévitable est celle d'une forte hausse du taux marginal d'imposition des retraités.

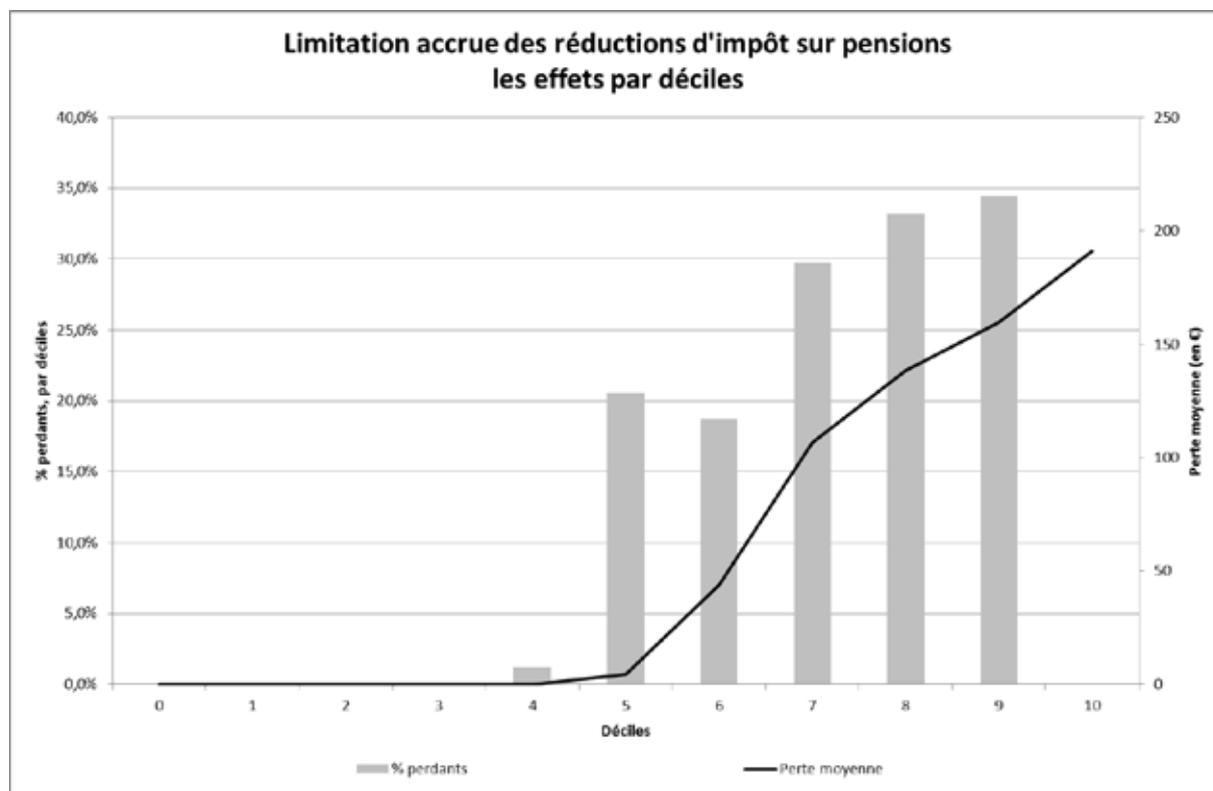
De telles mesures de limitation doivent avoir un correspondant en matière de taxation des revenus et capitaux attribués dans le cadre du 2^{ème} pilier. Ceci peut se faire, par exemple, sous la forme de la hausse d'une imposition à la sortie. Cela pourrait également être l'occasion d'une refonte plus profonde de la fiscalité du deuxième pilier. Il n'est d'autre part nullement garanti que les sommes ainsi collectées par les fonds de pension et par les compagnies d'assurance soient investies dans le long terme. On ne sait d'autre part que très peu de choses sur l'utilisation qui est faite des capitaux obtenus à la sortie du plan de pension. Dans le système actuel, la détaxation se fait au taux marginal de l'impôt des sociétés pour la part patronale et à un taux de 30 % pour la part personnelle. L'objectif du 2^{ème} pilier serait assurément mieux rencontré en imposant la sortie en rentes, ce revenu récurrent étant alors imposé comme les autres revenus de remplacement et donc aux taux progressifs.

Pour *l'épargne à long terme*, l'enjeu premier est celui du maintien ou non de ces régimes dans le cadre du vieillissement de la population et de ses effets sur le taux de remplacement généré par la pension légale. Les objections faites à l'égard du 2^{ème} pilier, sur l'utilisation des capitaux reçus, vaut également ici. On peut également s'interroger sur la rationalité qu'il y a à avantager à la fois à l'épargne investie sur un horizon court, par l'exonération du livret d'épargne – et l'épargne investie sur un horizon long.

Le second enjeu est celui du profil des incitations octroyées. Les réductions d'impôt correspondantes sont clairement concentrées dans le haut de la distribution des revenus mais ceci tient à la distribution du « take-up » (la décision d'utiliser l'avantage fiscal) qui est inévitablement liée au taux d'épargne et non pas au montant investi. L'avantage fiscal à l'entrée a été uniformisé à 30%, ce qui enlève un facteur d'inégalité.

En ce qui concerne les *frais de garde d'enfants*, il s'agit au moins en partie de « quasi charges professionnelles » et l'abrogation de la déductibilité renforcerait les pièges à l'emploi.

Graphique 29

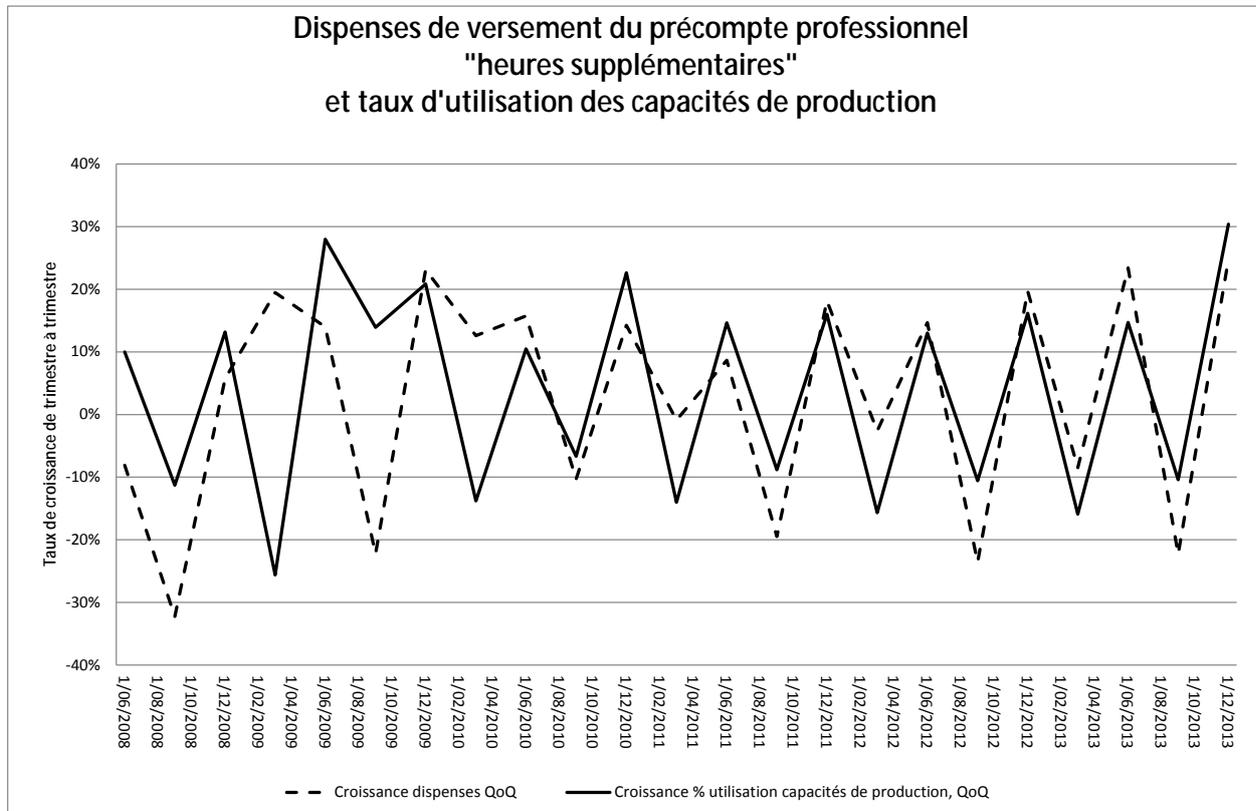


Source : Modèle de simulation SIRE.

Les *réductions d'impôt pour heures supplémentaires* vont de pair avec une dispense de versement de précompte professionnel octroyées à l'employeur. Pour l'année 2011, la perte de recettes provenant de cette dispense est estimée à 122,81 millions d'euros. Leur effet conjugué est de réduire la taxation du travail, avec tant une réduction du coût salarial qu'une hausse du salaire net. Ces réductions d'impôt vont dans le sens d'une meilleure efficacité de l'impôt, l'élasticité de l'offre de travail étant plus élevée pour les heures supplémentaires que pour le temps de travail de base. Il s'agit toutefois du seul cas où il est tenu compte de l'effort de travail de l'individu : pour le reste, la fiscalité ne prend pas en compte que le bien-être est, pour un revenu donné, fonction inverse du temps consacré à l'obtention de ce revenu.

L'examen des données sur la dispense de précompte professionnel indique une très forte corrélation entre l'utilisation de cette dispense et le taux d'utilisation des capacités de production (Graphique 30). Il semble donc que ce double dispositif rencontre l'objectif poursuivi. Il n'est pas incompatible avec une politique visant à augmenter le taux d'emploi s'il s'avère que le marché du travail est segmenté. Dans un tel cas, la prestation d'heures supplémentaires ne remplace pas l'engagement de demandeurs d'emploi.

Graphique 30



Sources : SPF Finances – BNB – calculs propres.
Coefficient de corrélation de 0,53.

Pour les **Régions**, l'essentiel de l'enjeu est à rattacher à la politique du logement : **la déduction pour habitation unique et la réduction d'impôt pour épargne-logement** forment l'essentiel des dépenses fiscales transférées. Le principal problème est ici celui de la capitalisation des incitants fiscaux dans les prix. Il est bien établi d'un point de vue théorique : l'offre de logements étant inélastique à court terme, la hausse de la demande se traduit dans une hausse des prix. A moyen ou long terme, l'élasticité peut être plus élevée mais c'est l'élasticité de court terme qui détermine la réaction du marché lors de l'introduction d'une aide fiscale.

VALENDUC et VAN REYBROUCK (2012) considèrent sur base de l'évolution constatée des prix immobiliers que cette capitalisation dans les prix a effectivement eu lieu lors de l'introduction de la déduction pour habitation unique. Dès lors que celle-ci est bien établie, elle a deux conséquences : l'octroi du régime fiscal plus favorable à l'emprunteur a en fait profité au moins en partie au vendeur, dont la plus-value (non imposable) a été plus élevée et l'acheteur a en quelque sorte prépayé ses déductions futures en hausse du prix d'achat. Ceci ne veut pas dire qu'une suppression de la déduction pour habitation unique aurait l'effet inverse, le contexte du marché immobilier pouvant être différent.

La suppression pour les contrats en cours poserait donc un sérieux problème d'équité intergénérationnelle. La marge de manœuvre annuelle est donc plutôt celle de la non-

reconduction pour les nouveaux contrats. Pour l'ensemble des trois régions, elle peut être estimée, sur base de l'évolution des montants déduits depuis la mise en œuvre du régime, à environ 330 millions d'euros de déduction pour chaque cohorte annuelle, soit pour la première année 148 millions d'euros de réduction d'impôt, à partager comme suit entre les trois régions : 100 millions d'euros pour la Flandre, 40 millions d'euros pour la Wallonie et 8 millions d'euros pour la région de Bruxelles-Capitale. La faible part de la région de Bruxelles-Capitale s'explique par un taux de propriétaires occupants beaucoup plus faible que dans le reste du pays.

Les marges de manœuvre sont donc relativement limitées, à court-moyen terme, tant pour le Pouvoir fédéral que pour les Régions.

1.25 *Le quotient conjugal*

Le quotient conjugal n'est pas considéré comme une dépense fiscale mais comme un élément du système général d'imposition. Son coût budgétaire est estimé à 580 millions d'euros pour les revenus de 2011. La dernière réforme majeure de l'IPP, en 2002, n'est pas revenue sur une pratique qui consiste à combiner de la façon la plus avantageuse la taxation séparée des revenus et des dispositions qui sont liées à une imposition conjointe. Le cumul des revenus est assurément révolu mais il n'y a pas d'individualisation.

Le Tableau 14 et le Graphique 31 décrivent le profil des bénéficiaires du quotient conjugal. Celui-ci bénéficie majoritairement à des ménages qui n'ont pas (ou qui n'ont plus) d'enfants à charge : ces ménages représentent 68% du nombre de bénéficiaires et 74% du coût budgétaire. La répartition par classe d'âge indique une forte concentration au-delà de 60 ans : plus de la moitié des bénéficiaires sont dans cette classe d'âge, pour 56% du coût budgétaire de la mesure et la fréquence d'utilisation de ce dispositif croît clairement avec l'âge (Graphique 31). Il y a donc une forte présomption qu'une part importante des bénéficiaires soient des pensionnés au taux « ménage ». Il y a donc un effet « de génération » et le coût du quotient conjugal devrait décroître avec la hausse du taux d'activité féminin et ses conséquences sur l'octroi des pensions.

Dans son rapport de 2007, la Section avait examiné cette problématique et prônait la forfaitarisation du quotient conjugal, ce qui revient à se limiter à une double tranche exonérée pour un couple. Les principaux arguments étaient les suivants : (59) :

- Vouloir égaliser l'impôt dû, à revenu du ménage égal, par un couple à un actif et un couple à deux actifs n'est pas conforme à l'équité. Les deux ménages concernés ne sont pas égaux en bien-être dès lors que le temps consacré à l'obtention du revenu est fondamentalement différent.

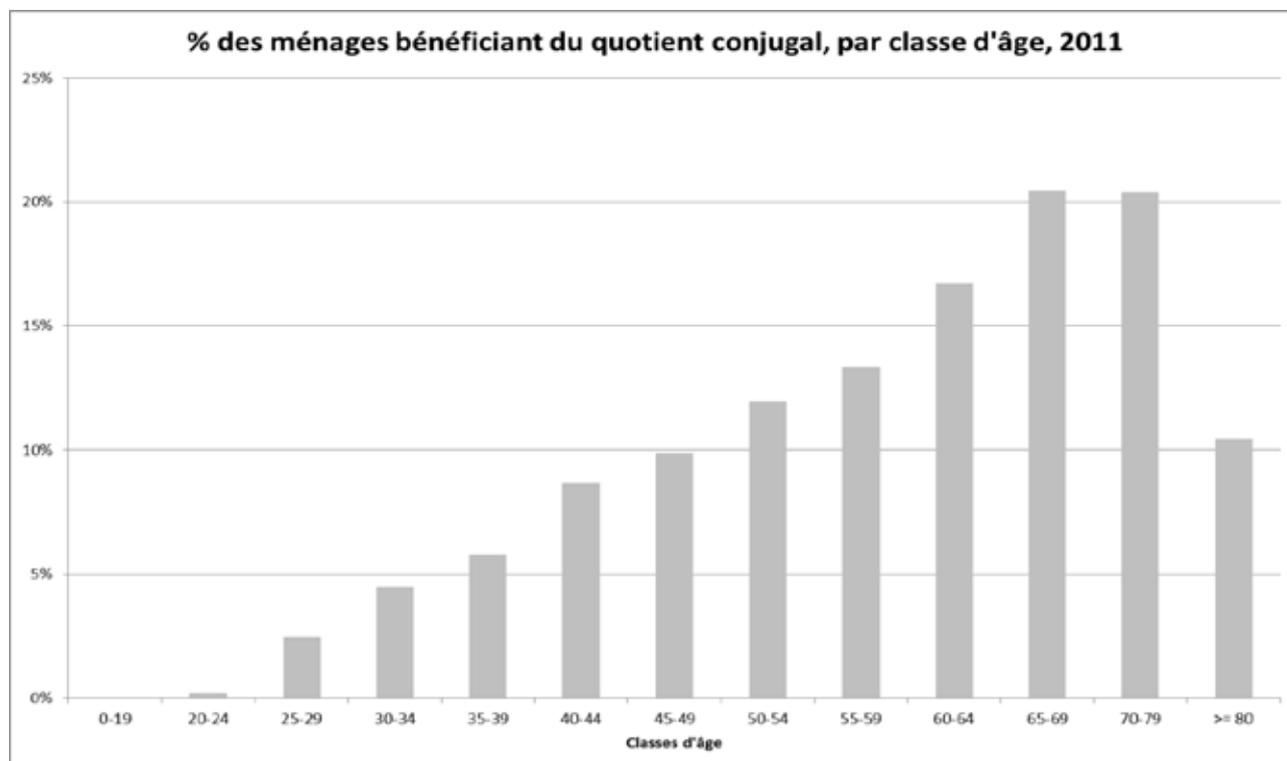
59 Voir Conseil supérieur des Finances (2007), pp. 109 et suivantes.

Tableau 14
Qui sont les bénéficiaires du quotient conjugal ? (2011)

	% des bénéficiaires	% du coût budgétaire
Nombre d'enfants		
0	68%	74%
1	12%	10%
2	11%	10%
3	6%	5%
≥4	3%	1%
Total	100%	100%
Classes d'âge		
0-30	3%	2%
30-40	9%	6%
40-50	17%	14,0
50-60	21%	23%
> 60	52%	56%
Total	100%	100%

Source : SED – Modèle de micro-simulation SIRE.

Graphique 31



Source : SED – Modèle de micro-simulation SIRE

- Si le but du quotient conjugal est de tenir compte de l'effet négatif sur la capacité contributive du ménage d'une personne n'ayant pas de revenu, on voit mal ce qui justifie un traitement différent des autres situations du même type : les réductions d'impôt pour personnes à charge sont forfaitaires, les allocations familiales le sont également, alors pourquoi devrait-il en être autrement pour le conjoint non apporteur de revenu ?
- S'il s'agit d'octroyer une compensation pour le travail domestique effectué, il n'y a pas de raison de limiter cette aide aux ménages où un des conjoints reste au foyer. Les tâches domestiques doivent être effectuées par tout le monde, y compris les familles monoparentales et les couples à deux actifs.
- Le quotient conjugal n'est pas davantage lié au nombre d'enfants à charge.
- Il peut contribuer en outre à rendre le retour sur le marché du travail financièrement moins attractif. Compte tenu de la répartition des bénéficiaires par classe d'âge, la portée de ce problème de piège à l'emploi doit toutefois être relativisée.

1.26 En résumé

Par rapport à une définition de référence selon laquelle la capacité contributive correspond à la somme des revenus nets de charges et de l'appréciation réelle du patrimoine, la base imposable actuelle présente plusieurs manquements dont certains sont significatifs.

En ce qui concerne les revenus professionnels et les transferts sociaux, la confrontation des revenus imposables avec les données de la comptabilité nationale n'est pas très conclusive. Le principal point est celui des avantages extra-salariaux. Pour le reste, les écarts identifiés renvoient à la problématique de la fraude fiscale.

La principale marge de manœuvre identifiée se situe au niveau des revenus du patrimoine, tant immobilier que mobilier. Elle peut permettre de financer une réduction substantielle de la pression fiscale sur le travail. Une imposition généralisée des plus-values sur actions et sur le patrimoine immobilier hors maison d'habitation offre également, en rythme de croisière, un rendement budgétaire substantiel mais beaucoup plus variable. En ce qui concerne les revenus mobiliers et les plus-values, cette marge revient intégralement au Pouvoir fédéral. Pour ce qui est des revenus immobiliers, elle est partagée entre le Pouvoir fédéral et les Régions à concurrence du facteur d'autonomie.

Par contre, il y a peu de marges de manœuvre dans le cadre des dépenses fiscales, sauf dans le cadre d'une réforme profonde du régime fiscal de l'épargne à long terme. On voit là toute la différence entre la quantification d'une perte en recettes en raisonnement statique et le rendement d'une éventuelle mesure de suppression. Un ciblage plus étroit des réductions pour revenus de remplacement et la suppression du quotient conjugal peuvent dégager des marges de manœuvre significative, en ne touchant pas ou très peu les actifs et donc permettre une redistribution de la charge fiscale à l'avantage de ces derniers. Pour les régions, la principale marge de manœuvre est dans le domaine du logement, mais il doit être tenu compte de la capitalisation des avantages dans le prix d'achat, ce qui recommande un phasing out pour toute éventuelle sortie des régimes actuels.

2. Quel système et quelle progressivité ?

L'impôt des personnes physiques est perçu pour l'essentiel, mais pas exclusivement sur les revenus du travail. Une baisse de l'IPP profiterait donc principalement à ces derniers. Deux pistes ont été identifiées pour financer une telle baisse : la première porte sur l'imposition de la consommation, la seconde sur l'imposition des revenus du patrimoine. Dans le cas où le *tax shifting* se fait par une imposition accrue de la consommation, il a été souligné au chapitre 2 que la baisse de l'IPP doit se faire selon des modalités qui la rendent effective pour tous les contribuables, y compris les ménages non imposables, dans l'hypothèse où il n'y aurait pas déjà eu compensation par l'effet des mécanismes d'indexation.

Avant d'examiner différents scénarios, deux questions préalables doivent être traitées : celle du choix d'un type de système et du degré de progressivité. Les axes identifiés sont l'occasion d'une réforme fondamentale et il serait regrettable, dans un tel contexte, de négliger la discussion des aspects fondamentaux de l'imposition des revenus.

Nous discutons d'abord différents modèles dans lesquels celle-ci peut s'insérer et nous examinons ensuite une proposition de réforme de la fiscalité de l'épargne qui prend appui sur les marges de manœuvre identifiées ci-dessus. Nous poursuivons par une discussion sur le degré de progressivité.

2.1 Quel modèle ?

2.1.1 La globalisation

La globalisation a longtemps été le modèle de base. Le principe était que la capacité contributive devait être évaluée sur base de l'ensemble des revenus, en vue d'assurer tant l'équité horizontale que l'équité verticale.

Il ne faut cependant pas perdre de vue que, en ce qui concerne le rendement du patrimoine, la capacité contributive s'obtient en déduisant l'érosion monétaire. Il faudrait donc limiter la base imposable au rendement réel. Pratiquement aucun pays n'a procédé de cette façon. On a observé, par contre, une multiplication des « niches fiscales ». Quand la globalisation était appliquée dans certains pays, notamment en France et aux Pays-Bas, elle était assortie d'un nombre de dérogations tel que l'imposition des revenus de l'épargne devenait régressive (Valenduc, 1994). C'est d'ailleurs ce qui a motivé la réforme de l'impôt sur le revenu aux Pays-Bas pendant les années 90 : le « box system » a remplacé une globalisation inopérante (Brys, 2006).

Au fil du temps, la plupart des systèmes fiscaux ont évolué de la globalisation vers l'imposition distincte. La perte en équité doit être relativisée. En fait, une taxation distincte, par exemple à 25%, du rendement nominal permettrait d'approcher une taxation du rendement réel à 50% si on prend pour hypothèse que sur le moyen-long terme le rendement réel et l'inflation font tous deux la moitié du rendement nominal. Cette hypothèse est vérifiée pour les actifs à revenu fixe émis depuis 2000 mais ne l'était pas antérieurement (60). Elle n'est donc pas vérifiée pour l'ensemble du patrimoine des particuliers.

60 Voir COMMISSION DE REFORME DES PENSIONS (2014), Annexe 2.4, page 19.

Une telle solution est moins parfaite qu'une globalisation du revenu réel, mais aussi moins compliquée. Une taxation distincte est par ailleurs mieux adaptée aux revenus fluctuants (61). Nous reviendrons sur cette question dans la discussion de la réforme de la fiscalité de l'épargne.

2.12 *L'impôt dual*

Le mouvement en dehors de la globalisation s'est traduit par l'émergence d'autres modèles, donc le premier fut celui de l'impôt dual, mis en œuvre dans les pays nordiques au début des années 90.

PRINCIPES DE BASE

L'architecture d'un tel système est la suivante :

- Les revenus imposables sont scindés en deux catégories : les revenus du travail et les transferts sociaux d'une part, les revenus du capital d'autre part.
- La première catégorie reste soumise à une imposition progressive tandis que la seconde est soumise à une imposition proportionnelle inférieure au taux marginal maximal de l'IPP.
- Idéalement, le taux d'imposition des revenus du capital est égal au taux de l'impôt des sociétés et les revenus ne sont imposés qu'une fois ; ainsi, ce qui est déductible à l'impôt des sociétés est imposé chez le bénéficiaire, mais ce qui est taxé à l'impôt des sociétés ne l'est plus chez le bénéficiaire.
- Les revenus de l'activité indépendante étant par nature une combinaison de revenu du travail et de revenu du capital, ils sont répartis entre les deux branches de l'impôt dual. La pratique la plus courante, dans les pays nordiques, a été de définir le revenu du capital en appliquant un taux de rendement forfaitaire aux actifs investis et de considérer que le solde était une rémunération du travail.

DIT ET EFFICACITE

Lorsqu'il est mis en œuvre conformément aux principes énoncés ci-dessus, un DIT a d'intéressantes propriétés de neutralité dans l'imposition des revenus de l'épargne :

- Tous les revenus du travail sont taxés au même taux.
- Tous les revenus du capital sont taxés au même taux.
- Un système de DIT assure une taxation équilibrée des différents modes de financement et supprime donc – ou réduit substantiellement – les discriminations à l'encontre du capital à risque et à l'avantage de l'emprunt qui caractérisent bon nombre de pays.

61 Toute autre chose égale par ailleurs, une imposition progressive telle que nous la connaissons peut créer, par rapport à une imposition proportionnelle, une taxation plus élevée lorsque le revenu fluctue autour de sa moyenne.

L'écart entre le taux d'imposition des revenus de l'épargne et celui des revenus du travail peut être justifié par le fait que la base imposable des premiers n'est pas ajustée pour l'érosion monétaire.

DIT ET ÉQUITÉ

Les principales critiques à l'encontre des systèmes DIT sont faites sur le plan des critères d'équité : il leur est reproché de violer explicitement l'équité horizontale et de nuire à l'équité verticale par le remplacement, pour les revenus du capital, d'une taxation progressive par une taxation proportionnelle. Ce reproche est fondé sur l'hypothèse, par ailleurs largement vérifiée, que les revenus du capital sont répartis plus inégalement que les revenus du travail.

La première critique doit être relativisée : quand elle taxe les revenus nominaux du capital à un même taux que les revenus du travail, la globalisation des revenus ne respecte pas non plus l'équité horizontale.

EN EST-ON LOIN ?

Par rapport à l'architecture esquissée ci-dessus, il manque dans notre système fiscal (1) un traitement uniforme des revenus du patrimoine tant financier qu'immobilier, (2) la connaissance de l'ensemble des revenus et (3) une répartition des revenus du travail indépendant entre travail et capital.

Une imposition distincte des revenus de l'épargne, telle que discutée ci-dessus permettrait d'assurer le premier point manquant et éventuellement le second si elle s'accompagne de la transparence. Pour le troisième point, une telle séparation introduit un incitant à l'effort d'investissement pour les entreprises individuelles ou plus globalement pour toutes les entreprises imposées à l'IPP (62) puisque le rendement du capital investi est moins imposé que les revenus professionnels.

2.13 Un « box system » à la néerlandaise ?

Le « box system » mis en œuvre aux Pays-Bas va plus loin que le DIT. Il reprend de celui-ci la séparation des revenus en plusieurs « boxes ». Pour les revenus du patrimoine, la base imposable est déterminée en appliquant un rendement forfaitaire de 4% à la valeur moyenne du patrimoine pendant la période imposable (en y ajoutant les revenus obtenus pendant celle-ci) et il y est appliqué un taux de 30%. Cette forfaitarisation accrue a l'avantage de la simplicité : elle permet d'imposer les plus-values sans qu'il faille déterminer directement la base.

La logique économique est moins claire, car cela revient à exonérer le rendement qui excède 4%. Or, d'un point de vue économique, il y a davantage d'arguments pour exonérer le rendement normal du capital (le taux de rendement à l'équilibre) que la rente (ce qui excède ce taux d'équilibre).

62 Voir ci-après, Chapitre 4, la proposition de soumettre une partie des petites sociétés à l'IPP selon un principe de transparence.

2.14 Une flat tax ?

Une réforme plus radicale serait le passage de l'impôt progressif à un impôt à taux unique avec une exonération à la base, c'est le modèle de la « flat tax ». Un point important doit être signalé : dans la logique de ce système, qui vise une imposition uniforme, la base imposable doit être élargie en supprimant toutes les dépenses fiscales. Si on ne fait pas l'élargissement de la base imposable, cela se résume à une réduction de la progressivité et de l'effet redistributif de l'impôt et les avantages allocatifs sont alors limités. Il y a ensuite un choix très clair à faire entre la hauteur de l'exonération à la base et le taux d'imposition unique : plus la première est élevée, plus le second doit l'être.

Même avec l'élargissement maximal de la base imposable, il n'en reste pas moins qu'une telle réforme est clairement positionnée à l'égard de l'arbitrage entre efficacité et équité : elle se fait à l'avantage de la première et au détriment de la seconde.

On trouvera dans Valenduc (2006) un examen des effets de l'introduction d'une flat tax en Belgique, dans un cadre budgétairement neutre. Sur base d'un taux de 40% et d'une exonération à la base d'environ 7.500 euros (revenus de 2003), l'effet redistributif était réduit d'un tiers pour une flat tax à l'intérieur de l'IPP, sans extension aux revenus du patrimoine. L'examen de la distribution des gagnants et des perdants indique une nette majorité de perdants dans les deux quartiles centraux de la distribution, et une nette majorité de gagnants dans les deux derniers déciles. C'est donc clairement une réforme contre les revenus situés dans les classes centrales de la distribution, au profit des revenus élevés. L'autre effet majeur de la flat tax était une nette réduction du taux marginal effectif en cas de retour à l'emploi, et ce dès les bas salaires. On retrouve donc dans les résultats de ces simulations l'arbitrage en faveur de l'efficacité et au détriment de l'équité. Decoster et Van Camp (2006) aboutissent à des conclusions similaires.

L'extension du taux unique aux revenus du patrimoine permettait, selon Valenduc (2006), un taux de 32%. Sous des hypothèses alternatives en matière de distribution des revenus du patrimoine, l'impact sur l'effet redistributif de l'impôt était peu modifié.

Ces constats se retrouvent dans un large éventail de simulations faites dans d'autres pays, dont on trouvera une synthèse dans VALENDUC (2008) : la conclusion majeure est que le passage à une flat tax ne permet pas de surmonter l'arbitrage entre efficacité et équité et qu'opérer une telle réforme dans un cadre budgétairement neutre se fait inévitablement au détriment de la classe moyenne.

2.2 Une imposition uniforme des revenus de l'épargne

2.21 Une stratégie win-win à l'égard de l'arbitrage efficacité-équité

Une imposition uniforme des revenus de l'épargne est largement justifiée sur le plan économique :

- Les études empiriques concluent que, si le niveau d'imposition des revenus de l'épargne a peu d'effet sur le niveau global de l'épargne, des écarts de taux (effectifs) entre actifs patrimoniaux affectent, et parfois de manière très nette, la composition de l'épargne. Ceci revient à dire que, si la décision d'épargner ou de consommer n'est pas affectée par la fiscalité de l'épargne, le choix des placements l'est. Les effets sur la composition de

l'épargne en Belgique étaient d'ailleurs documentés dans un précédent rapport de la Section (63).

- ***Il existe bien des écarts de taux effectifs.*** Ceux-ci proviennent soit de régimes particuliers pour certains actifs (les livrets d'épargne, l'épargne à long terme, l'immobilier par rapport au financier), soit d'opérations particulières ou de possibilités de transformer des revenus imposables en plus-values non imposables.
- ***Une imposition uniforme rend l'impôt plus efficace.*** Les différences de taux d'imposition effectifs entre les différents actifs patrimoniaux ont pour effet que le choix des produits d'épargne est trop guidé par les critères fiscaux au détriment des critères économiques. Ces distorsions sont tout aussi importantes que d'autres, dont celle qu'on attribue à la taxation du travail.
- ***Imposer tout rendement de l'épargne au même taux rend également l'impôt plus équitable.*** D'une part, l'équité horizontale est mieux rencontrée : deux contribuables qui ont des revenus du patrimoine de même montant mais de nature différente devraient payer le même impôt et non pas des montants d'impôts différents. De plus, vu la concentration des revenus de l'épargne dans les déciles supérieurs de la distribution des revenus, une imposition uniforme accroîtra l'effet redistributif de l'impôt, quel que soit le taux auquel elle se fasse.

Une telle réforme a été recommandée à plusieurs reprises par l'OCDE lors des examens bisannuels de la Belgique. Ainsi, en 2007, l'OCDE recommandait « *de rendre les règles fiscales plus neutres afin de réduire les distorsions affectant la répartition de l'épargne* » (OCDE, 2007, p. 140).

Les montants cités (64) indiquent qu'une telle réforme, économiquement justifiée, permettrait de financer une baisse significative de la pression fiscale sur les revenus du travail.

En principe, l'imposition uniforme s'entend au niveau du revenu mondial des résidents : il s'agit là du but à atteindre, en termes de « *level playing field* ».

Une imposition uniforme traiterait de manière similaire les revenus immobiliers et les revenus mobiliers. Le patrimoine immobilier est également soumis au précompte immobilier qui est essentiellement un impôt local. Celui-ci doit toutefois être maintenu à l'écart de la problématique : il finance des services publics locaux qui sont valorisés dans le loyer perçu par le propriétaire bailleur.

2.22 Une imposition uniforme n'empêche pas l'exonération d'une première tranche de revenus de l'épargne

Pour autant que cela soit souhaitable, il est parfaitement possible, dans un système d'imposition uniforme des revenus de l'épargne, de continuer à exonérer la « *petite épargne* » mais cela doit se faire sans que l'exonération soit liée à un actif déterminé.

63 Conseil supérieur des Finances (2007), pp. 95 et suivantes.

64 Voir ci-dessus pages 87 et suivantes

L'exonération de la première tranche de 1.910 euros (montant applicable en 2014) d'intérêts des livrets d'épargne est un mauvais moyen de rencontrer l'objectif. Elle part de l'idée que le carnet d'épargne est le premier moyen d'épargne de l'individu dans la hiérarchie des actifs patrimoniaux et on croit alors qu'en exonérant une première tranche de revenus de cet actif, on exonère la « petite épargne ».

Une telle pratique a toutefois de nombreux inconvénients :

- La multiplication des carnets d'épargne par un même épargnant permet de contourner le ciblage et va donc à l'encontre de l'objectif poursuivi, sauf si l'exonération est reprise à l'IPP au-delà de la limite de 1.910 euros.
- Ce genre de pratique fait partie des écarts de taux qui biaisent l'allocation des ressources.
- Le montant étant fixé en intérêts, il est d'autant plus important en capital que le taux d'intérêt est bas.
- Il y a d'abord le risque de capture de l'avantage fiscal par le secteur financier sous forme de réduction du taux d'intérêt. Il est établi qu'il a longtemps été bien réel (Valenduc 2003). L'OCDE validant ce constat, conclut que « *la défiscalisation semble s'être traduite, partiellement au moins, par une subvention fiscale en faveur du secteur bancaire* ». Cette même institution indique, dans son examen de l'impact des avantages fiscaux sur le développement du système financier, que l'exonération « *(des) comptes d'épargne risquent de favoriser les ménages aisés tout en contrariant l'ambition redistributive du système fiscal* » (OCDE, 2007, pp. 136-137).

Si l'exonération d'une première tranche de revenus de l'épargne s'avère souhaitable, elle peut être ***établie sur le rendement d'une première tranche de patrimoine et indépendante des choix de placement. Ceci resterait dans la ligne d'une imposition uniforme telle qu'esquissée ci-dessus***. En outre, ceci créerait une progressivité, même si au-delà de ce seuil l'imposition est strictement proportionnelle.

2.23 Modalités d'application : précompte et/ou échange d'informations

Actuellement, l'imposition des revenus de l'épargne est assurée par un précompte mobilier libératoire, retenu par le débiteur des revenus. Celui-ci peut être l'émetteur : il y a alors imposition dans le pays de la source, avec éventuellement détaxation des non-résidents. Le débiteur du précompte peut aussi être le dernier intermédiaire avant le bénéficiaire effectif des revenus ou l'agent payeur. Tel est le cas lors de l'encaissement en Belgique de revenus d'origine étrangère. C'était également l'exception retenue par la Directive « Epargne », qui est toujours appliquée notamment par la Suisse et le Grand-Duché de Luxembourg.

Le précompte est un mode de perception adéquat pour l'attribution de revenus récurrents dans un contexte d'économie fermée. Il y a donc un intérêt à continuer à l'appliquer dans le cadre. Il peut également s'étendre aux proratas d'intérêt, voire aux plus-values imposables : il suffit d'appliquer le précompte sur le prix de cession en créditant celui retenu lors de l'acquisition.

Dans le même ordre d'idées, les revenus qui sont recueillis dans le cadre de produits de placement et qui connaissent leur propre régime (produits d'assurance branche 21 et 23, société d'investissements, etc.), la soumission au précompte de l'ensemble des revenus mobiliers perçus par les organismes intervenants dans le cadre du produit est une alternative à l'introduction d'une taxation « à la sortie » et fournit un rendement plus régulier. Cette approche permettrait aussi de mettre sur pied d'égalité les investisseurs directs en instruments financiers qui génèrent des intérêts et dividendes taxables, et les investisseurs dans ce type de produits. Elle peut cependant être défavorable à la compétitivité des acteurs financiers locaux : le rendement est grevé d'une taxe qui peut être supérieure à l'imposition finale du résident d'un autre pays et les résidents auront tout intérêt à se tourner vers des structures intermédiaires situées dans d'autres pays.

Cette dernière observation met le doigt sur les limites d'un mode d'imposition basé sur la technique du précompte en économie ouverte. Lorsque le rendement procède d'un écart de prix entre achat et vente (revenus capitalisés, plus-value), le modèle ne peut fonctionner que si la dernière transaction a lieu en Belgique

Le modèle du précompte ne permet donc pas, à lui seul, d'assurer une imposition uniforme des revenus de l'épargne des résidents. Dans certains cas, il doit être complété par d'autres modalités, basées sur l'échange d'informations.

La Section note que l'évolution au niveau international est indéniablement celle d'un progrès dans l'échange d'informations et le passage a été fait de l'échange « à la demande » à l'échange automatique. C'est la direction prise dès l'origine par la Directive « Epargne ». L'OCDE a adopté le 6 mai 2014 la « *Déclaration relative à l'échange automatique de renseignements en matière fiscale* ». La Déclaration « *oblige les pays à mettre en œuvre une nouvelle norme mondiale unique relative à l'échange automatique de renseignements. Cette norme, élaborée par l'OCDE et approuvée par les ministres des Finances des pays du G20 en février dernier, oblige les juridictions à se procurer tous les renseignements requis auprès de leurs institutions financières et à les échanger automatiquement avec d'autres juridictions sur une base annuelle* » (65). Cette évolution permet de faire fonctionner un système basé sur l'imposition de résidence et est à l'antipode d'une harmonisation des retenues à la source.

L'octroi d'une exonération sur une première tranche de revenus du patrimoine, indépendante des choix de placements, est également plus simple à organiser en utilisant l'échange et la centralisation des informations.

65 <http://www.oecd.org/fr/fiscalite/les-pays-s-engagent-en-faveur-de-l-echange-automatique-de-renseignements-en-matiere-fiscale.htm>.

2.24 *Transparence des revenus du patrimoine*

L'échange d'information assure la transparence et permet de mieux assurer un traitement équivalent de toutes les formes de revenus.

La transparence sur les revenus du patrimoine a en outre d'importants bénéfices indirects : elle permet de mieux cibler les politiques sociales. Actuellement, tous les avantages dont l'octroi est lié au revenu souffrent d'un biais du fait du degré très différent de connaissance des revenus salariaux et des transferts sociaux d'une part, et des revenus du patrimoine d'autre part. La transparence sur les revenus du patrimoine permettrait de corriger ce biais. La transparence a d'autres bénéfices indirects : elle permet une meilleure administration de l'impôt et une meilleure lutte contre la fraude fiscale.

La transparence doit toutefois être mise en œuvre en respectant la vie privée et les droits des contribuables.

2.25 *Globalisation ou imposition distincte ?*

Le choix entre globalisation et imposition distincte procède de plusieurs éléments :

- L'équité horizontale requiert le traitement équivalent des différentes formes de revenus. Comme indiqué ci-dessus, cela requiert de systématiser l'ajustement pour l'érosion monétaire : c'est le rendement réel de l'épargne, et non pas son rendement nominal, qui doit être traité de la même manière que les autres revenus. L'équité horizontale requiert également un traitement symétrique des revenus courants et des plus-values. Ce qui vaut pour l'équité horizontale vaut, mutatis mutandis, pour l'imposition uniforme.
- Si le traitement identique de toutes les formes de rendement se fait par la globalisation, un problème se pose pour les plus-values : il n'est pas justifié de taxer des revenus occasionnels au barème progressif. Notre code des impôts le reconnaît, non seulement pour les plus-values imposables, mais aussi pour d'autres formes de revenus non récurrents, telles les indemnités de licenciement. On en arrive alors à des taux d'imposition différents pour les revenus courants et pour les plus-values, ce qui va à l'encontre de l'imposition uniforme.
- Dès lors que la globalisation bute sur ces deux problèmes, une taxation à un taux distinct, appliquée de manière uniforme à tout rendement nominal peut être un *second best* : on retrouve l'optique des systèmes de « dual income tax ».

2.26 *Estimation de l'impact budgétaire*

L'estimation commentée ci-après doit être considérée comme donnant un ordre de grandeur.

- Pour les revenus locatifs, il a été mentionné ci-dessus que la base imposable serait sous-estimée de 2.993 millions d'euros. Cette estimation est faite sous l'hypothèse d'une évaluation des charges à 4 0% et d'une évaluation des loyers sur base du poste correspondant de l'indice des prix à la consommation. Sous les mêmes hypothèses, on peut estimer 283 millions d'euros le rendement d'une imposition distincte à 25% des loyers effectifs nets (de 40% de charges) en lieu et place du système actuel qui globalise 140% du revenu cadastral indexé. Deux réserves doivent être faites, qui vont en sens opposés. D'une part, ce rendement est surestimé car on ne peut isoler les secondes résidences, qui ne seraient pas concernées par la mesure mais ne peuvent être isolées dans le calcul de son rendement. D'autre part, le rendement pourrait être sous-estimé dans la

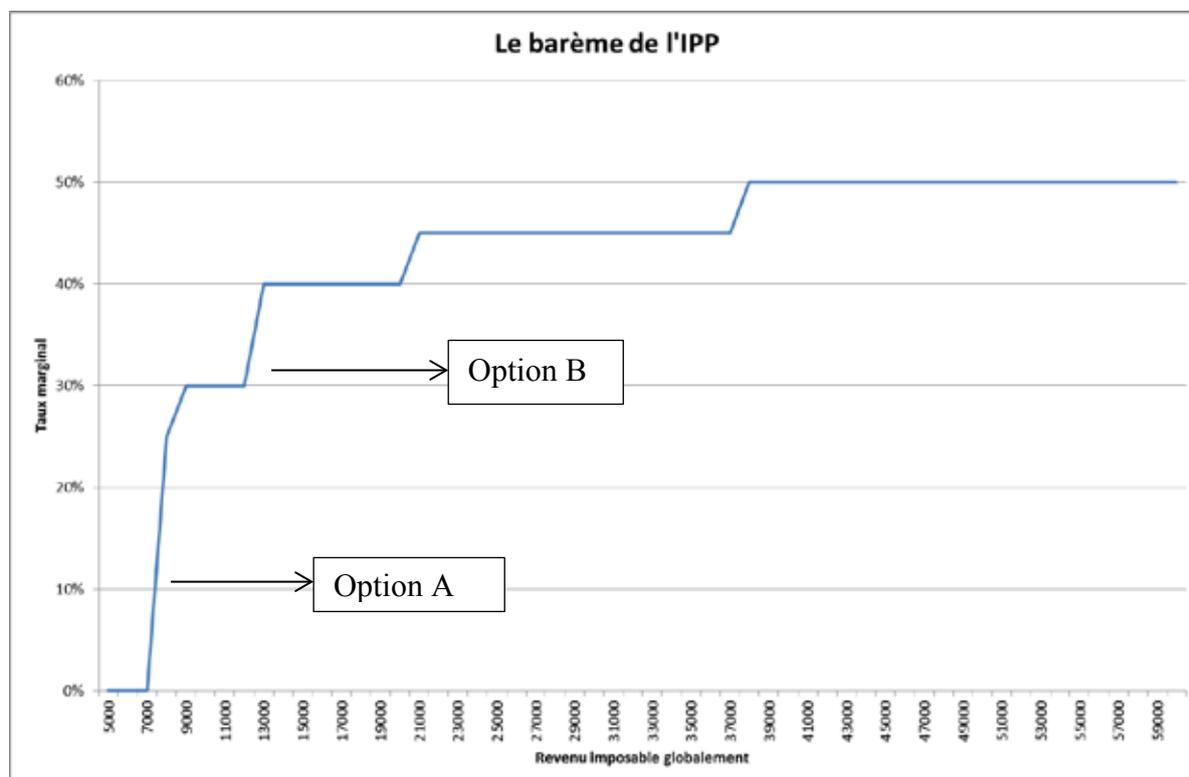
mesure où le poste « loyers » de l'indice des prix le serait lui-même. Se pose également le problème du contrôle du montant imposable.

- La perception du précompte mobilier sur l'intégralité des revenus de la propriété des particuliers (donc, en ce compris les intérêts des livrets d'épargne), tels qu'attribués en comptabilité nationale, assurerait un rendement supplémentaire de 1.150 millions d'euros.
- Dans l'hypothèse du maintien d'une exonération d'une première tranche de revenus du patrimoine, il conviendrait de la calibrer de sorte qu'elle reste dans l'enveloppe actuelle de l'exonération des livrets d'épargne, soit 380 millions d'euros. Ceci nous donnerait, hors plus-values, une enveloppe d'environ 1 milliard d'euros, soit 0,25% de PIB.
- Une imposition au même taux de 25% des plus-values sur actions et de l'immobilier hors maison d'habitation, aurait en rythme de croisière un rendement moyen de l'ordre de 2% de PIB. On peut donc raisonnablement tabler, globalement, en rythme de croisière, sur une enveloppe d'un point de PIB, en intégrant dans l'estimation les diverses exonérations qui pourraient être appliquées.

2.3 Quel degré de progressivité?

Nous avons déjà souligné, dans le premier chapitre de ce rapport, que la progression des taux marginaux était très rapide dans le bas de l'échelle des revenus. Le Graphique 32 confirme ceci en focalisant sur le sujet au centre de ce chapitre, à savoir la progressivité de l'impôt des personnes physiques telle qu'elle ressort de l'application du barème et la tranche exonérée de base et sans prise en compte d'autres dispositions.

Graphique 32



L'étroitesse des deux premières tranches du barème a pour conséquence que le taux marginal de 40% est atteint très rapidement. Le salaire minimum se situe en fait dans la tranche à 40% et le salaire moyen de référence des comparaisons internationales (industrie et services marchands) se situe dans la tranche à 50%.

Face à une telle situation, deux grandes options sont possibles :

- L'option A est la plus fréquemment avancée dans les débats de politique fiscale et dans les propositions de réforme : il s'agit d'augmenter l'exonération à la base, par exemple en l'alignant sur le revenu d'intégration. Pour cette variante particulière, l'argument sous-jacent est d'ordre socio-politique : on ne doit pas payer d'impôt sur le revenu en deçà du « minimum vital ».
- L'option B consiste à laisser l'exonération à la base inchangée et à prolonger la tranche à 30%.

Le choix entre ces deux options sera examiné de façon plus approfondie à travers des simulations commentées dans la troisième partie de ce chapitre. On peut mentionner dès à présent les principaux points de discussion.

En termes de redistribution, tant l'une que l'autre se concentrent sur le bas du barème, l'option A un peu plus que l'option B. Les résultats devraient être relativement similaires.

La principale différence se situe dans leurs effets sur les incitations. Compte tenu que le RIG correspondant au salaire minimum est dans la tranche à 40%, l'option A concentre tous ses effets sur la baisse du taux moyen et laisse pratiquement inchangée l'échelle des taux marginaux. A l'inverse, l'option B crée une baisse du taux marginal significative dès l'entrée actuelle dans la tranche à 40% et engendre une baisse du taux moyen qui s'amplifie à partir de ce point.

Le taux moyen d'imposition est le paramètre prépondérant en ce qui est de l'incitation au retour sur le marché du travail tandis que le taux marginal agit sur « l'intensité », par exemple, sur le nombre d'heures travaillées.

2.4 En résumé

Une imposition uniforme des différentes formes de rendement de l'épargne (revenus et plus-values) a de nombreux avantages : une telle réforme est « win-win » à l'égard de l'arbitrage entre efficacité et équité et elle offre une marge de manœuvre substantielle pour financer une baisse de la pression fiscale sur les revenus du travail. C'est en fait la principale marge de manœuvre identifiée dans la première partie de ce chapitre. Une transparence par l'échange d'informations, dans le respect de la vie privée et des droits du contribuable, facilite la mise en œuvre d'une telle réforme. Cette transparence offre elle-même des avantages annexes : une meilleure connaissance de tous les revenus permet notamment de mieux cibler les politiques sociales.

Cette imposition uniforme des revenus de l'épargne peut se faire par la globalisation ou en faisant évoluer notre système vers un système d'impôt dual. La première option obligerait toutefois à prendre en compte de manière systématique l'érosion monétaire, tandis que la seconde permet d'approximer le même résultat de façon plus simple : une taxation à 25% du rendement nominal du patrimoine peut approximer, sur le moyen-long terme, d'une taxation

à 50% du rendement réel. Le taux d'imposition effectif des revenus de l'épargne serait donc proche du taux marginal maximal de l'impôt sur le revenu. Le rendement budgétaire d'une telle réforme peut être estimé, de façon prudente, à un point de PIB, soit près de 4 milliards d'euros.

La Section plaide pour le maintien d'une échelle de progressivité et rejette donc l'option d'une flat tax.

3. Examen de trois scénarios de baisse des taux de l'IPP

Nous examinons ici trois pistes. La première est celle d'une hausse de la tranche exonérée au niveau du revenu d'intégration. Les deux autres pistes sont calibrées sur le coût budgétaire de la première. Il s'agit d'une part du report sur l'échelle des revenus du seuil d'entrée dans la tranche de 40% et d'autre part d'une hausse des charges professionnelles forfaitaires des salariés.

Nos critères d'évaluation sont l'effet redistributif de l'impôt, le profil des taux d'imposition des salaires et l'imposition effective lors du retour sur le marché du travail. L'impact budgétaire est estimé par le modèle de micro-simulation SIRE, développé par le Service d'Etudes du SPF Finances, revenus de 2011 (66). Il englobe l'IPP fédéral et l'IPP régional, mais pas les additionnels communaux. Ce modèle donne également la distribution des effets sur l'axe des revenus ou selon différents critères sociodémographiques ainsi que l'impact de la réforme sur l'inégalité des revenus et sur l'effet redistributif de l'impôt. Les résultats présentés sont donc tributaires des concepts utilisés par le modèle. L'attention doit être attirée sur deux points importants : les résultats sont présentés par « ménage fiscal », sans pondération de ceux-ci en fonction de leur taille (67) et les résultats sont présentés par groupe socioprofessionnel, défini sur base du revenu le plus important du ménage, et non par type de revenus.

Les taux d'imposition des salaires et l'imposition effective du retour sur le marché du travail sont estimés par un modèle de cas-type également développé par le Service d'Etudes du SPF Finances. Nous précisons d'abord les indicateurs utilisés avant de présenter et de commenter les résultats.

3.1 Les indicateurs utilisés

3.1.1 Progressivité et effet redistributif de l'impôt

L'effet d'une réforme sur la distribution des revenus se mesure par les indicateurs de redistribution. La méthodologie habituelle (Reynolds et Smolensky, Kakwani) est la suivante :

66 Ce modèle tourne sur un échantillon représentatif de 33.724 déclarations fiscales. Les résultats présentés ici sont extrapolés à la population.

67 Ceci signifie que les revenus des isolés et le total des revenus des couples sont considérés sur le même pied et qu'il n'est pas tenu compte de personnes à charge.

- La distribution des revenus, des prélèvements et des transferts est mesurée par l'indice de GINI. L'indice de GINI mesure l'inégalité sur une échelle de 0 (égalité absolue) à 1 (inégalité absolue). Il est indépendant de la moyenne de la distribution. Plus globalement, multiplier ou diviser l'indice de GINI par un coefficient donné n'affecte pas l'inégalité des revenus. Par contre, ajouter (retirer) un même montant à tous les revenus réduit (augmente) l'indice de GINI.
- L'effet redistributif d'un prélèvement (ER) se mesure par la différence entre l'inégalité avant (G_b) et après (G_a) ce prélèvement. Cet écart sera positif si le prélèvement est redistributif, négatif dans le cas contraire. Si le prélèvement est strictement proportionnel, l'indicateur de redistribution vaut logiquement zéro.
- La progressivité du prélèvement (P) se mesure en comparant la distribution du prélèvement (C) mesurée par son indice de GINI et celle des revenus avant ce prélèvement. Cette mesure de la progressivité est donc indépendante du niveau moyen du taux de prélèvement (t). En cas d'imposition proportionnelle, la distribution du prélèvement est identique à celle de sa base : la progressivité est nulle.
- Il faut qu'il y ait progressivité pour qu'il y ait redistribution. Dès lors qu'il y a progressivité, l'effet redistributif est d'autant plus important que le taux moyen du prélèvement est élevé. Ce taux moyen est le ratio de l'impôt au revenu avant impôt.

Formellement, on a :

$$[1] \quad ER = G_b - G_a$$

$$[2] \quad P = C - G_b$$

$$[3] \quad ER = t.P / (1-t)$$

La formule [3] a une conséquence importante pour l'examen des scénarios : dès lors qu'il y a baisse de l'IPP, il y a baisse du taux moyen et donc baisse de l'effet redistributif. Ce serait le cas même si la baisse de l'impôt était octroyée strictement en % de l'impôt initial. La progressivité mesurée par la formule [2] ne serait pas modifiée mais l'effet redistributif le serait, tout simplement parce qu'on recourt moins à un instrument de redistribution. Il est donc intéressant d'examiner l'effet de la réforme non seulement par rapport à la situation initiale mais aussi en rapport avec une baisse strictement proportionnelle de l'impôt.

3.12 *Imposition effective des salaires*

L'imposition effective des salaires se mesure en exprimant les prélèvements en fonction du salaire. Nous utilisons ici un modèle de cas-type, du même genre que le modèle *Taxing wages* de l'OCDE. Les seuls paramètres pris en compte dans le calcul du taux moyen sont ceux qui sont d'application générale à savoir les réductions structurelles de cotisations personnelles de sécurité sociale, les charges professionnelles forfaitaires, l'impôt au barème avec toutes les quotités exonérées applicables sur base de la situation familiale retenue et un taux moyen d'additionnels

communaux. Les salaires peuvent être paramétrisés soit sur base du salaire minimum, soit sur base du salaire moyen (68).

Nous nous basons ici sur les salaires bruts et les prélèvements en aval de celui-ci, c'est-à-dire non seulement l'impôt sur le revenu mais aussi les cotisations personnelles de sécurité sociale et la cotisation spéciale de sécurité sociale. Comme ces deux derniers ne sont pas modifiés et sont indépendants de l'IPP, l'écart par rapport à la situation de référence est à attribuer intégralement à la modification de l'IPP simulée.

3.13 Imposition effective du retour sur le marché du travail

L'imposition effective sur le marché du travail se mesure par la formule suivante :

$$[4] \quad T_e = 1 - [(Y_{d1} - Y_{d0}) / (Y_{b1} - Y_{b0})]$$

Où Y_{d1} est le revenu disponible en situation d'emploi
 Y_{d0} est le revenu disponible en situation de non-emploi
 Y_{b1} est le revenu brut en situation d'emploi
 Y_{b0} est le revenu brut en situation de non-emploi

A titre de complément, nous mesurons également le taux de progression du revenu disponible comme le ratio entre le revenu après et avant réforme :

$$[5] \quad Prd = Y_{d1}/Y_{d0}$$

3.2 La hausse de la quotité exonérée au niveau du revenu d'intégration

La simulation effectuée consiste donc à augmenter la quotité exonérée de base au niveau du revenu d'intégration de l'isolé, soit 9.808,32 euros au 1^{er} janvier 2014 (soit 9.062,32 euros pour l'année 2011, année de référence de la simulation). Les réductions d'impôt pour revenus de remplacement sont adaptées en conséquence. Les montants de base de celles-ci sont en effet calculés sur base de l'impôt dû pour une prestation sociale donnée (l'allocation de chômage maximale, ou l'indemnité d'assurance-maladie, selon le cas) avec la quotité exonérée actuelle. Pour respecter ce principe sous-jacent au calcul des réductions d'impôt, il faut donc les adapter en reprenant la hausse de la quotité exonérée de base. Cette adaptation ne change rien à la situation des allocataires sociaux dont les revenus n'excèdent pas les « prestations-type » (69) : ceux-ci restent de toute façon non imposables et ni l'éventuel excès de quotité exonérée ni l'éventuel excès de réduction d'impôt sur les revenus de remplacement ne sont remboursables.

68 Il s'agit du salaire moyen qui sert de référence dans les comparaisons internationales faites par l'OCDE et la Commission européenne, à savoir le salaire moyen des travailleurs à temps plein de l'industrie et des services marchands. Il est estimé à 46.810 euros (en salaire brut) pour 2014.

69 On désigne par-là l'allocation de chômage maximale (16.538,89 euros pour les revenus de 2012, l'indemnité d'assurance maladie maximale (16.571,90 euros pour les revenus de 2012) et le plafond d'exonération appliqué aux pensions, prépensions et autres revenus de remplacement (14.914,71 euros pour les revenus de 2012). Il s'agit des montants désignés à l'article 154 CIR92.

Par contre, pour les bénéficiaires de revenus de remplacement dont le montant excède les prestations-type, l'adaptation effectuée évite d'aller au-delà de l'intention du législateur.

Une telle adaptation a d'ailleurs été faite lors de l'introduction du supplément de quotité exonérée de base pour les bas et moyens revenus.

3.21 Coût budgétaire

Le coût budgétaire brut de cette mesure est de 3.038 millions d'euros pour les revenus de 2011. On peut estimer ***l'impact 2014 à 3.293 millions d'euros*** (70). On est donc bien dans l'enveloppe du rendement estimé d'une imposition uniforme des revenus de l'épargne à 25%. Dès lors qu'il s'agit d'un basculement de l'imposition des revenus du travail vers une autre base, les effets de retour ne peuvent être que limités. Il n'y a en effet pas de modification du revenu disponible au niveau macroéconomique et une éventuelle hausse de la demande ne peut provenir que d'une différence de propension marginale à consommer entre les gagnants et les perdants de l'opération. Il peut y avoir des effets d'offre mais on ne dispose pas de modèle qui permette de quantifier ceux-ci.

3.22 Les effets distributifs de la hausse de la quotité exonérée au niveau du revenu d'intégration

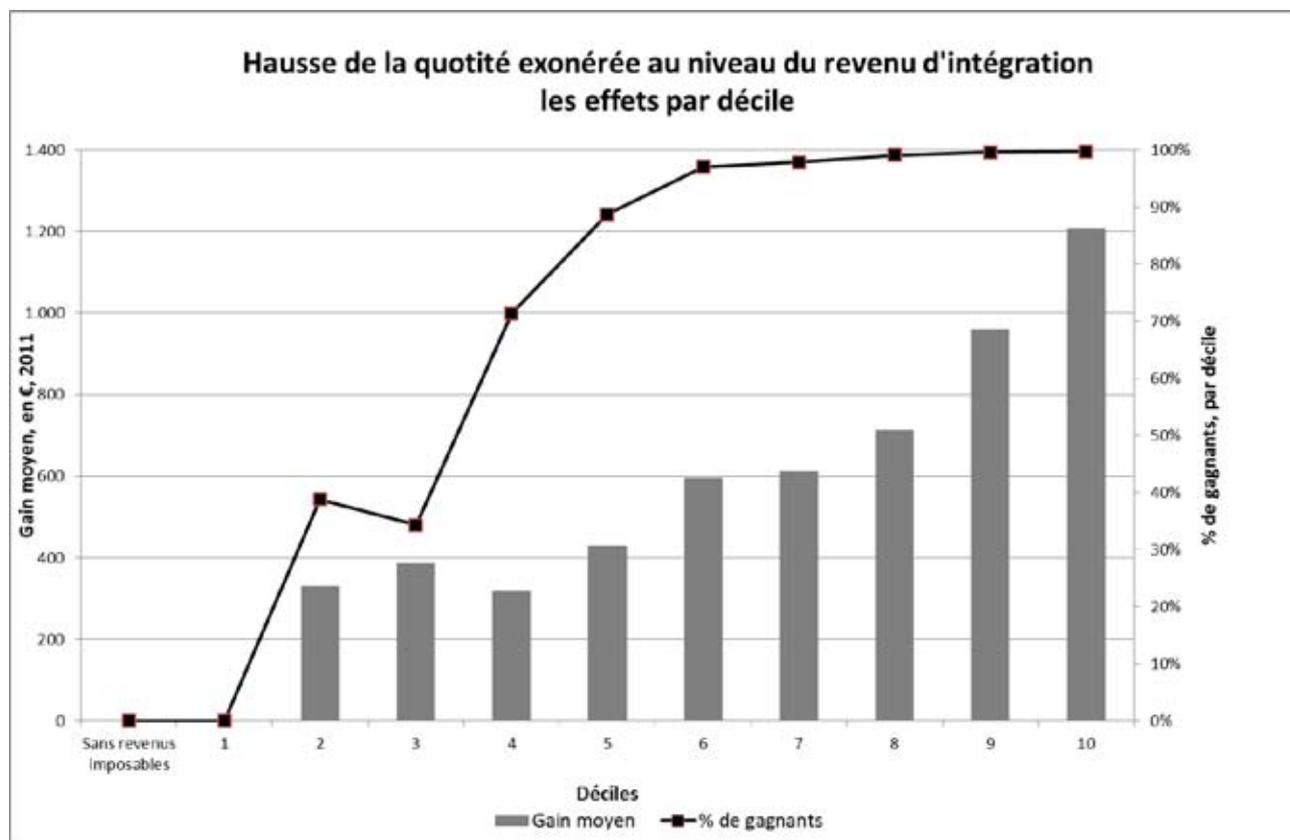
L'effet d'une telle réforme est, pour tous les contribuables dont le revenu hors revenus de remplacement est supérieur au montant du revenu d'intégration, un gain égal en absolu et donc d'autant plus important, en termes relatifs, que le revenu est bas. A l'intérieur du groupe des travailleurs à temps plein, la mesure amène une distribution plus égalitaire des revenus nets. La réalité est toutefois plus complexe car bon nombre de ménages ont à la fois des revenus d'activité professionnelle et des revenus de remplacement..

Les effets individuels décrits sont ceux estimés pour l'année 2011 et sont exprimés par ménage, comme indiqué ci-dessus. La projection à l'horizon 2014 se fait en effet sur le résultat global et on ne peut donc estimer les effets individuels à l'horizon 2014.

La mesure simulée s'applique indistinctement à toutes les catégories de revenus professionnels, mais pas aux revenus de remplacement, et à tous les types de ménage. L'angle d'analyse le plus important est donc son impact sur la distribution des revenus. Le Graphique 33 donne le pourcentage de gagnants et le gain moyen par déciles : tant l'un que l'autre affichent un profil croissant, ce qui peut paraître contre-intuitif pour une mesure qui génère un effet équivalent en euros par personne. Ceci s'explique principalement par la distribution des isolés et des couples sur l'axe des revenus. Les seconds gagnent en effet, toute autre chose égale par ailleurs, le double des premiers. Comme la part des isolés diminue au fur et à mesure qu'on monte sur l'axe des revenus, il est logique que le gain moyen augmente en fonction des revenus.

70 Cette estimation est faite sur la base de la croissance du revenu global des particuliers, telle qu'estimée dans le budget économique de septembre 2013, et de l'élasticité de l'IPP à la croissance réelle de ce revenu (1,36).

Graphique 33



Source : Modèle de micro-simulation SIRE 2011.

Il est préférable d'isoler cet effet sociodémographique et d'examiner les effets de la mesure séparément pour les isolés et pour les couples ce qui est fait dans le Tableau 15 pour les isolés et au Tableau 16 pour les couples. On voit alors que le gain moyen est plus élevé pour les couples et qu'il atteint environ le double du gain moyen des isolés. Au niveau de l'ensemble des isolés, le gain généré par la réforme atteint 2,05% du revenu disponible. Pour les couples, le gain est 2,43% du revenu disponible.

Tableau 15
Les effets par décile – isolés

Décile		Gagnants	% Gagnants	Gain moyen en €	Gain total Millions €	% rev disponible
Sans revenus imposables	0,00	0	0,00%	0,00	0,0	0,00%
1	5.214,77	0	0,00%	0,00	0,0	0,00%
2	12.023,49	230.400	41,31%	334,58	77,09	1,48%
3	14.509,14	198.600	36,17%	397,14	78,87	0,45%
4	17.704,87	391.600	79,34%	318,30	124,65	1,39%
5	21.388,35	419.400	97,85%	414,57	173,87	2,50%
6	25.542,76	396.800	99,65%	544,72	216,14	3,00%
7	30.948,47	342.600	99,42%	634,57	217,40	3,07%
8	39.788,62	291.000	99,45%	669,15	194,72	2,73%
9	55.711,64	183.200	99,57%	731,24	133,96	2,41%
10		88.800	99,55%	785,05	69,71	1,49%
Total		2.542.400	56,88%	505,99	1.286,42	2,05%

Source : Modèle de micro-simulation SIRE 2011 – les déciles sont ceux de la population totale.

Tableau 16
Les effets par décile – couples

Décile		Gagnants	% Gagnants	Gain Moyen, €	Gain total millions €	% rev disponible
Sans revenus imposables	0,00	0	0,00%	0,00	0,0	0,00%
1	5.214,77	0	0,00%	0,00	0,0	0,00%
2	12.023,49	9.400	16,04%	354,44	3,33	0,58%
3	14.509,14	13.600	20,24%	389,45	5,30	0,52%
4	17.704,87	48.800	39,74%	384,90	18,78	0,94%
5	21.388,35	127.600	68,02%	528,45	67,43	1,88%
6	25.542,76	201.400	92,30%	746,96	150,44	3,15%
7	30.948,47	260.600	95,95%	624,16	162,66	2,36%
8	39.788,62	320.000	98,83%	791,30	253,22	2,62%
9	55.711,64	430.800	99,68%	1.095,34	471,87	2,98%
10		526.400	99,81%	1.315,02	692,23	2,24%
Total		1.938.600	85,22%	941,53	1.825,25	2,43%

Source : Modèle de micro-simulation SIRE 2011 les déciles sont ceux de la population totale.

Le gain moyen n'est cependant pas strictement constant sur l'axe des revenus, tant pour les couples que pour les isolés. S'il n'en est pas ainsi, cela tient à trois éléments :

- Le supplément de quotité exonérée n'est pas remboursable, la quotité exonérée actuelle ne l'étant pas davantage. L'effet est donc moindre pour les ménages isolés dont le RIG n'atteint pas le revenu d'intégration et pour les couples dont le RIG n'atteint pas le double du r evenu d'intégration « isolé ». De telles situations sont pour la plupart occasionnelles : cela peut se produire lorsque la personne concernée n'a travaillé qu'une partie de l'année, à la sortie des études, ou encore lorsqu'ils n'ont perçus des revenus de remplacement que pendant une partie de l'année.
- Comme expliqué ci-dessus, l'effet de la réforme est neutralisé pour les ménages dont les revenus sont constitués exclusivement de revenus de remplacement excédant les plafonds. Or, ceux-ci sont concentrés dans la moitié inférieure de la distribution des revenus.
- A titre subsidiaire, la hausse de la quotité exonérée de base pousse les autres quotités exonérées plus haut dans les tranches de barème et celles-ci peuvent donc générer des réductions d'impôt plus importantes. Celles-ci sont d'autant plus significatives que la taille du ménage est élevée et celle-ci croît avec le revenu imposable, ce qui ne signifie pas pour autant que la capacité contributive des ménages de grande taille soit plus élevée.

Le Tableau 17 mesure l'impact distributif de la réforme sur base des indicateurs mentionnés ci-dessus.

Tableau 17
Indicateurs d'inégalité et de redistribution

	Situation de base	Simulation	Différence	Baisse proportionnelle IPP	Ecart sur (4)
	(1)	(2)	(3)= (2)-(1)	(4)	(5)=(2)-(4)
Revenu imposable	0,418	0,418	0,000	0,418	0,000
Impôt Etat	0,637	0,656	0,019	0,637	0,019
Revenu disponible	0,356	0,358	0,002	0,365	-0,007
Progressivité	0,219	0,238	0,019	0,219	0,019
Taux moyen d'imposition	0,212	0,194	-0,018	0,194	0,000
Effet redistributif	0,062	0,060	-0,002	0,053	0,007

Source : Modèle de micro-simulation SIRE 2011.

La réforme ne modifie pas la distribution du revenu imposable mais bien celle de l'impôt qui devient plus progressif. Indépendamment de son taux moyen, il est davantage concentré dans le haut de l'échelle des revenus.

Comme expliqué dans l'encadré ci-après, l'effet redistributif de l'impôt dépend non seulement de sa distribution autour de la charge fiscale moyenne, ici mesurée par la progressivité, mais aussi de « l'intensité » à savoir le taux moyen. Comme celui-ci est en baisse, il y a deux effets de sens contraire. La résultante est ici une légère détérioration de l'effet redistributif de l'impôt. Compte tenu de la marge d'erreur qui entoure toute mesure faite sur un échantillon représentatif,

il est plus prudent de conclure que *la réforme n'a pas un effet net d'augmentation de l'effet redistributif de l'impôt*. Ce constat porte sur l'ensemble de la distribution. Au sein du groupe des salariés à temps plein, la mesure amène une distribution moins inégale des revenus nets.

La dernière colonne du tableau compare l'effet de la réforme avec une baisse strictement proportionnelle de l'impôt. Ceci permet de neutraliser les conséquences de la baisse du taux moyen sur l'effet redistributif de l'impôt. En comparant les colonnes (2) et (4) on voit bien que sans la baisse du t aux moyen, une hausse de la quotité exonérée au niveau du r evenu d'intégration accroîtrait l'effet redistributif de l'impôt.

3.23 Les effets par groupes socioprofessionnels

Le but recherché est de réduire l'impôt sur les revenus du travail. Une analyse par groupe socioprofessionnel n'a que peu d'intérêt : un ménage est d'autant plus gagnant que la part des revenus d'activité professionnelle dans l'ensemble de ses revenus est élevée.

3.24 L'impact sur les incitations au travail

Les arguments avancés pour justifier une telle réforme débordent de la problématique de la redistribution. On en attend également une incitation au travail, du fait de la revalorisation du revenu net de l'activité professionnelle. Une distinction importante doit être faite entre deux effets :

- L'effet sur la décision d'une personne inactive de revenir ou non sur le marché du travail (effet sur le taux de participation) qui dépend lui du taux moyen d'imposition. Cet effet est surtout pertinent pour les bas salaires, là où le différentiel avec les prestations de non-emploi est le plus faible.
- L'effet sur le nombre d'heures travaillées des personnes déjà actives, qui dépend du taux marginal d'imposition. Une baisse du taux marginal peut avoir deux effets : soit elle rend le travail plus intéressant par rapport aux loisirs et incite à travailler plus (effet de substitution), soit elle rend le travail plus rentable et nécessite de travailler moins pour l'obtention d'un revenu donné (effet-revenu). La résultante de ces deux effets dépend des préférences individuelles entre revenu et loisirs.

La réforme réduit le *taux moyen d'imposition*. Cet effet est mesuré au Tableau 18 pour des niveaux de salaire exprimés en % du salaire minimum et au Tableau 19 pour des niveaux de salaire exprimés en % du salaire moyen. Nous ne donnons ici que les résultats pour un isolé.

Tableau 18
Effet de la réforme sur le taux d'imposition moyen du salaire brut
Multiples du salaire minimum

	100%	125%	150%	175%	200%
Avant réforme	15%	18%	20%	23%	25%
Après réforme	11%	15%	18%	21%	23%
Différence	-4%	-3%	-3%	-2%	-2%

Source : SED – Modèle de cas-type.

Tableau 19
Effet de la réforme sur le taux d'imposition moyen du salaire brut
% du salaire moyen

	50%	67%	100%	150%	200%	250%
Avant réforme	18%	22%	28%	34%	37%	39%
Après réforme	15%	20%	27%	33%	36%	38%
Différence	-3%	-2%	-2%	-1%	-1%	-1%

Source : SED – Modèle de cas type.

La réduction du taux moyen d'imposition est logiquement d'autant plus élevée que le salaire est bas. L'effet est de quatre points au niveau du salaire minimum et de deux points au double de celui-ci.

Le Tableau 20 donne une vue plus complète en ce sens qu'il mesure le taux d'imposition effectif en cas de *retour sur le marché du travail* et la progression du revenu disponible qui en résulte. Comme indiqué ci-dessus, le taux d'imposition effectif est le ratio entre la variation des prélèvements et transferts et la variation du revenu brut. Ainsi, le taux de 51,59% qu'en cas de retour sur le marché du travail à 150% du salaire minimum, un bénéficiaire du revenu d'intégration paie des impôts et cotisations personnelles de sécurité sociale à concurrence de 51,59% de la hausse de son revenu brut. Son revenu disponible est pratiquement doublé.

Tableau 20
Effet de la réforme sur l'imposition effective et progression du revenu disponible
en cas de retour sur le marché du travail

Situations de non-emploi	Taux d'imposition effectif			Progression du revenu disponible		
	Initial	Réforme	Ecart	Initial	Réforme	Ecart
<i>Isolé</i>						
Revenu d'intégration	51,59%	47,81%	-3,78%	191,96%	199,15%	7,19%
Chômage, début de période	86,08%	79,76%	-6,32%	109,00%	113,08%	4,08%
Chômage, fin de période (*)	56,28%	52,15%	-4,13%	165,71%	171,92%	6,21%
<i>Cohabitant</i>						
Revenu d'intégration	43,89%	40,67%	-3,22%	287,94%	298,72%	10,78%
Chômage, début de période	83,97%	77,81%	-6,16%	110,80%	114,95%	4,15%
Chômage, fin de période	42,84%	39,70%	-3,14%	313,62%	325,37%	11,75%

Salaires antérieurs et salaires de retour à 150% du salaire minimum

(*) Nous entendons par « fin de période » le moment où la dégressivité des allocations de chômage atteint son point ultime.

Source : SED – Modèle de cas-type.

Pour les bénéficiaires du revenu d'intégration et les chômeurs en fin de période, la progression du revenu disponible est déjà amplement suffisante dans la situation de référence. Par contre, pour les chômeurs en début de période d'indemnisation, la progression du revenu disponible est faible dans la situation de référence (et corrélativement, le taux d'imposition effectif est élevé)..

La réforme discutée ici n'a guère d'effet sur le *taux marginal d'imposition* du contribuable, vu que son effet se fait « dans le bas du barème ». Le lecteur se reportera au Graphique 37 (71) : à 33% du salaire moyen, on se situe déjà au-dessus du revenu d'intégration et le taux marginal n'est pas modifié. Il peut y avoir un effet pour des personnes travaillant à temps partiel, à des niveaux de salaire (temps plein) proche du salaire minimum.

3.3 Le report de l'entrée dans la tranche à 40%

3.31 Les paramètres

Les différentes simulations ont été calibrées sur une enveloppe budgétaire équivalente à celle que requiert la hausse de quotité exonérée de base au niveau du revenu d'intégration, avec adaptation des réductions d'impôt sur les revenus de remplacement (notée ci-après simulation A). Les variantes simulées sont les suivantes :

- (B) La tranche à 40% passe à 30% et son plafond est fixé à 18.850 euros au lieu de 19.130 euros. Au-delà de ce seuil, on passe directement au taux de 45%.
- (C) La diminution du taux de 40% s'étend jusqu'à 150% du salaire minimum et est calibrée dans l'enveloppe budgétaire donnée. Le taux de cette tranche est alors de 34%. Au-delà de la limite retenue (22.202 euros), on passe dans la tranche à 45%.
- (D) Un taux marginal de 55% est introduit à partir de deux fois le salaire moyen. Le rendement budgétaire (157 millions d'euros pour les revenus de 2011) est ajouté à l'enveloppe de base pour aller plus loin dans l'élargissement des tranches inférieures du barème. On peut alors faire passer à 30% l'intégralité de la tranche à qui est actuellement imposée à 40%.

Les barèmes respectifs sont détaillés au Tableau 21. Ces modifications du barème s'appliquent évidemment à tous les revenus imposables globalement, qu'il s'agisse de revenus d'activité professionnelle, de revenus de remplacement ou d'autres revenus imposables. Les réductions d'impôt pour revenus de remplacement ne sont pas modifiées.

71 Voir ci-après, page 124.

Tableau 21
Le barème de l'IPP dans les simulations B, C et D

Situation de référence		Simulation B	
Revenu imposable, en €	Taux marginal	Revenu imposable, en €	Taux marginal
0 à 8.070	25 %	0 à 8.070	25 %
8.070 à 11.480	30 %	8.070 à 11.480	30 %
11.480 à 19.130	40 %	11.480 à 18.850	30 %
19.130 à 35.060	45 %	18.850 à 35.060	45 %
35.060 et plus	50 %	35.060 et plus	50 %
Situation de référence		Simulation C	
Revenu imposable, en €	Taux marginal	Revenu imposable, en €	Taux marginal
0 à 8.070	25 %	0 à 8.070	25 %
8.070 à 11.480	30 %	8.070 à 11.480	30 %
11.480 à 19.130	40 %	11.480 à 22.202	34 %
19.130 à 35.060	45 %	22.202 à 35.060	45 %
35.060 et plus	50 %	35.060 et plus	50 %
Situation de référence		Simulation D	
Revenu imposable, en €	Taux marginal	Revenu imposable, en €	Taux marginal
0 à 8.070	25 %	0 à 8.070	25 %
8.070 à 11.480	30 %	8.070 à 11.480	30 %
11.480 à 19.130	40 %	11.480 à 19.130	30 %
19.130 à 35.060	45 %	19.130 à 35.060	45 %
35.060 et plus	50 %	35.060 à 77.604	50 %
		77.604 et plus	55 %

3.32 Coût budgétaire des différentes simulations

Le Tableau 22 confirme que les simulations se font dans une enveloppe budgétaire comparable.

Tableau 22
Coût budgétaire brut (2011) des différentes simulations

	Description des mesures simulées	Coût Budgétaire
A (rappel)	Hausse de la quotité exonérée au niveau du revenu d'intégration avec adaptation des réductions d'impôt pour revenus de remplacement	3.038
B	Taux de 40% ramené à 30% jusqu'à 18.850 €	3.036
C	Taux de 40% ramené à 34% jusqu'à 150% du salaire minimum	2.916
D	Réintroduction du taux de 55% au double du salaire moyen Tranche à 40% ramenée à 30%	3.020

Source : SED – Modèle de micro-simulation SIRE 2011.

Millions €

Il s'agit là du coût budgétaire brut, pour une application aux revenus de 2011. Pour l'application aux revenus de 2014, il y a lieu de multiplier par un coefficient de 1,087. On se retrouve aux environs de 3.300 millions d'euros, soit 0,84 point de PIB.

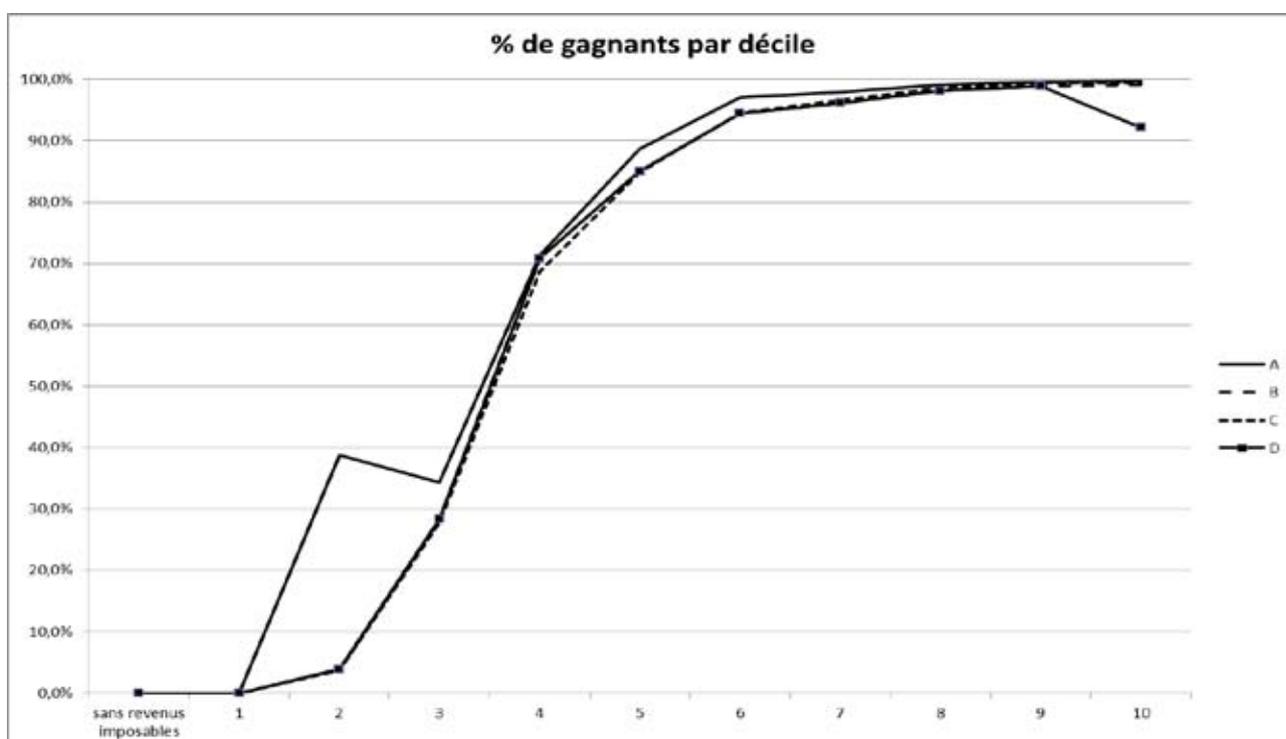
3.33 Les effets redistributifs

Les résultats des différentes simulations sont présentés en annexe 3. On y trouvera pour chacune d'entre elles un tableau sur les effets par décile et l'impact de la mesure simulée sur les indicateurs d'inégalité, de progressivité et de redistribution.

Nous nous limitons ici à quelques tableaux et graphiques comparatifs.

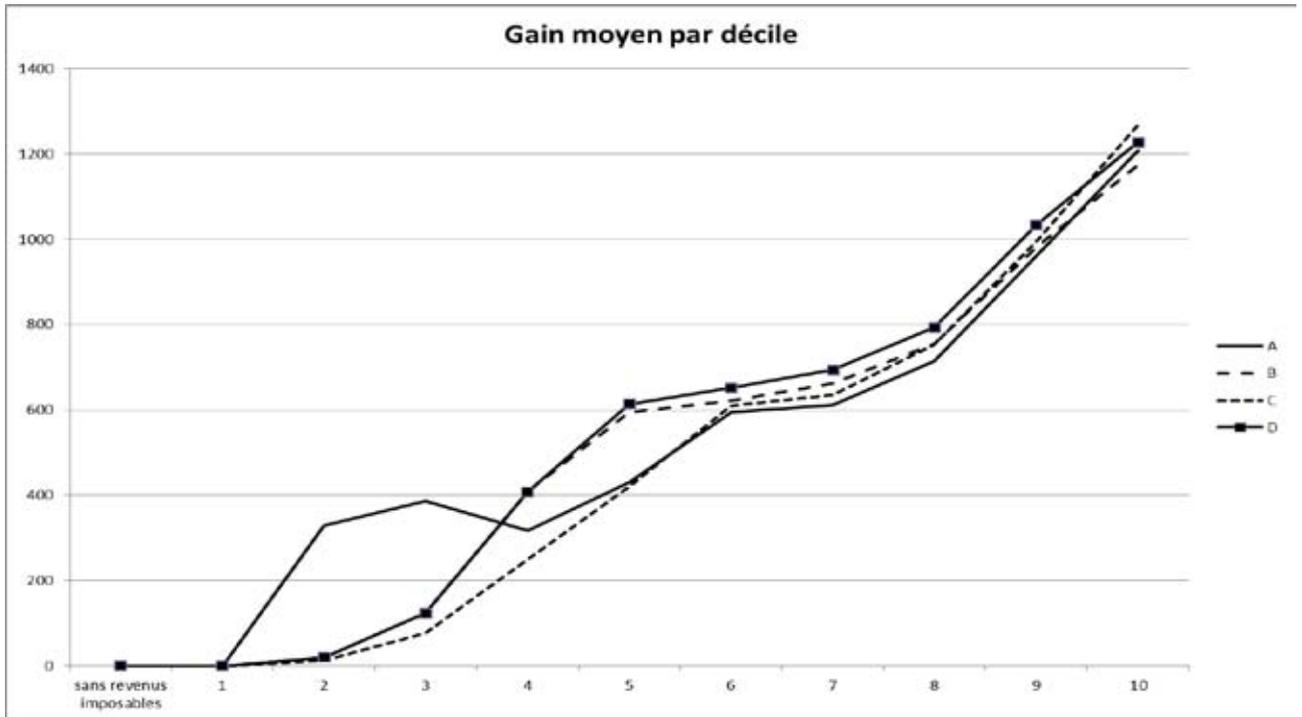
Le Graphique 34 donne le pourcentage de gagnants par décile. Les résultats des trois nouvelles simulations (B à D) sont très proches l'un de l'autre. Par rapport à la simulation A (hausse de la quotité exonérée au niveau du revenu d'intégration), il y a nettement moins de gagnants dans le bas de la distribution des revenus : le deuxième décile n'est pas affecté par les mesures simulées en B, C et D. A partir du 4^{ème} décile, les résultats sont très proches l'un de l'autre. On notera également, sans surprise, que le pourcentage de gagnants dans le 10^{ème} décile est inférieur dans la simulation D. Ceci est logique dès lors que celle-ci recrée une tranche à 55% à partir du double du salaire moyen.

Graphique 34



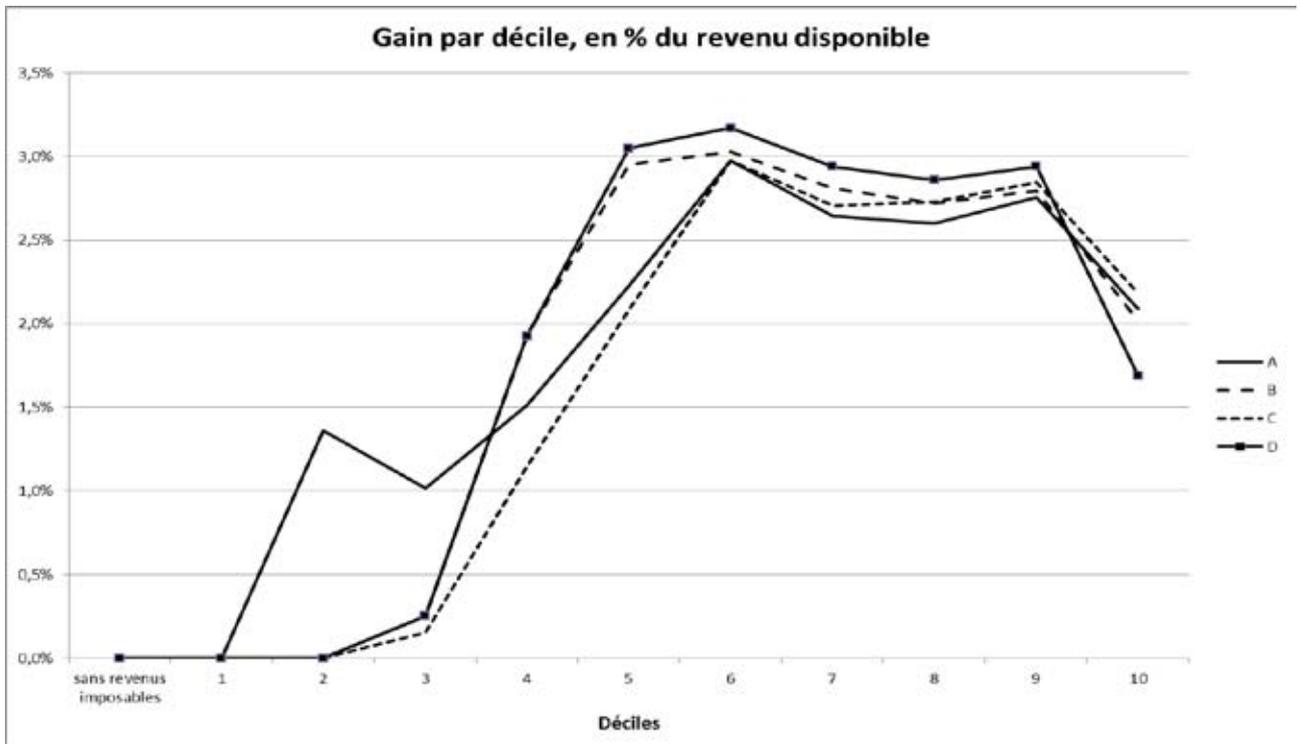
Source : SED – Modèle de micro-simulation SIRE 2011.

Graphique 35



Source : SED – Modèle de micro-simulation SIRE 2011.

Graphique 36



Source : SED – Modèle de micro-simulation SIRE 2011.

Le Graphique 35 donne la distribution du gain moyen par décile. La hausse de la quotité exonérée au niveau du revenu d'intégration se distingue à nouveau par un gain moyen significatif dans le bas de la distribution (2^{ème} et 3^{ème} déciles) alors que pour les autres mesures simulées les gains sont très faibles à ce niveau de revenu. La situation s'inverse toutefois à partir du 4^{ème} décile. Les simulations D et B, qui ramènent le taux marginal de 40% à 30%, génèrent à partir du 4^{ème} décile un gain moyen supérieur à celui des simulations A et C. L'écart est particulièrement net au niveau du revenu médian, avec une différence de gain moyen de près de 200 euros par an .

Ce graphique ne donne toutefois qu'une image partielle des résultats de la simulation D : à l'inverse des trois autres simulations, celle-ci génère en effet des perdants à un niveau de RIG qui correspond au double du salaire moyen. Ces résultats sont détaillés en annexe 3. Globalement, les perdants sont peu nombreux par rapport aux gagnants (1,2% contre 61,0%). En comparant ces résultats avec ceux de la simulation B, qui ramenait également le taux de 40% à 30% sur une très large part de la tranche actuellement imposée à 40%, on crée 0,7% de gagnants en moins au « prix » de 1,2% de perdants. Ceux-ci se concentrent dans le 10^{ème} décile où la perte moyenne est de 2.093 euros par an .

Le Graphique 36 donne l'impact des différentes mesures simulées, exprimé en % du revenu disponible pour chaque décile. On obtient une courbe en « U » inversé avec les mêmes différences que celles que nous avons indiquées pour la distribution du gain moyen et du pourcentage de gagnants ; la hausse de la quotité exonérée au niveau du revenu d'intégration est plus favorable aux 2^{ème} et 3^{ème} déciles, tandis que la réduction à 30% du taux de 40% est plus favorable au centre de la distribution ainsi qu'au-delà du revenu médian. La réintroduction d'une tranche à 55% se fait évidemment au détriment du 10^{ème} décile.

Le Tableau 23 donne l'impact de ces différentes mesures sur les indicateurs d'inégalité, de progressivité et de redistribution.

Tableau 23
Indicateurs d'inégalité, de progressivité et de redistribution

	Situation de base	Ecart par rapport à la situation de référence							
		A	B	C	D	A	B	C	D
Gini									
R.I.G. + R.I.D.	0,418	0,418	0,418	0,418	0,418	0,000	0,000	0,000	0,000
Impôt Etat	0,637	0,656	0,655	0,649	0,656	0,019	0,018	0,012	0,019
Revenu disponible	0,356	0,358	0,358	0,359	0,358	0,002	0,002	0,003	0,002
Progressivité	0,219	0,238	0,237	0,231	0,238	0,019	0,018	0,012	0,019
Taux moyen d'imposition	0,212	0,194	0,194	0,195	0,194	-0,018	-0,018	-0,017	-0,018
Effet redistributif	0,062	0,060	0,060	0,059	0,060	-0,002	-0,002	-0,003	-0,002
	Baisse prop	A	B	C	D	A	A	A	A
Gini									
R.I.G. + R.I.D.	0,418					0,000	0,000	0,000	0,000
Impôt Etat	0,637					0,019	0,018	0,012	0,019
Revenu disponible	0,365					-0,007	-0,007	-0,006	-0,007
Progressivité	0,219					0,019	0,018	0,012	0,019
Taux moyen d'imposition	0,194					0,000	0,000	0,001	0,000
Effet redistributif	0,053					0,007	0,007	0,006	0,007

Source : SED – Modèle de micro-simulation SIRE 2011.

Comme expliqué ci-dessus, toute réforme qui réduit l'IPP réduit son effet redistributif, toute autre chose égale par ailleurs. Ce que nous avons constaté pour la hausse de la quotité exonérée au revenu d'intégration (simulation A) vaut pour les trois autres simulations : cet effet l'emporte sur le réaménagement de la progressivité. Comme on le voit dans la partie supérieure du tableau, toutes les mesures simulées réduisent quelque peu l'effet redistributif de l'impôt et ce malgré le fait qu'elles augmentent la progressivité.

Pour isoler l'effet de baisse de l'IPP, il faut comme indiqué ci-dessus comparer les différentes variantes avec une baisse strictement proportionnelle de l'IPP. On voit alors que, par rapport à une telle situation hypothétique, l'accroissement de la progressivité se traduit bien dans un accroissement de l'effet redistributif.

Les mesures qui augmentent le plus la progressivité de l'impôt sont la hausse de quotité exonérée au niveau du revenu d'intégration (A) et le passage à 30% de la tranche à 40%, avec réintroduction du taux de 55% au double du salaire moyen (D). La simulation B, qui ne réintroduit pas ce taux de 55%, donne des résultats très proches. L'impact spécifique de la réintroduction du taux de 55% au double du salaire moyen est donc très faible. La simulation C, qui prolonge un taux de 34% (au lieu de 40% et de 45%) jusqu'à 150% du salaire minimum, est celle qui augmente le moins la progressivité de l'impôt.

3.34 *Les effets par groupe socioprofessionnel*

Dès lors que la réforme agit par le barème, elle concerne toutes les catégories de revenus imposables globalement. Elle est donc moins ciblée que les revenus d'activité professionnelle que ne l'était la hausse de la quotité exonérée avec adaptation des réductions d'impôt pour revenus de remplacement. Pour celle-ci, nous avons mentionné que 75% de l'enveloppe allait aux ménages dont les revenus sont constitués principalement ou partiellement de salaires. Le pourcentage correspondant est ici de l'ordre de 65% (72).

3.35 *Impact des mesures simulées sur les incitations au travail*

Nous reprenons ici les mêmes indicateurs que pour la simulation relative à la hausse de la quotité exonérée au niveau du revenu d'intégration.

L'effet sur la décision de participation dépend d'abord du **taux moyen d'imposition**. Le Tableau 24 donne l'impact de ces réformes à différents niveaux de salaires exprimés en multiple du salaire minimum et le Graphique 37 pour différents niveaux de salaires exprimés en % du salaire moyen.

On note dans tous les cas de figure une réduction sur l'ensemble de l'échelle salariale. C'est la hausse de la quotité exonérée au niveau du revenu d'intégration qui donne la baisse la plus nette au niveau du salaire minimum (4 points). Les mesures qui sont ciblées sur la réduction du taux de 40% ont toutefois des effets similaires à partir de 125% du salaire minimum. L'avantage de la simulation A doit être relativisé car la plupart des minima sectoriels sont au-delà du salaire minimum et le niveau de 125% est en fait plus représentatif de ce que sont réellement les « bas salaires ». A ce niveau, les quatre scénarios ont des effets équivalents.

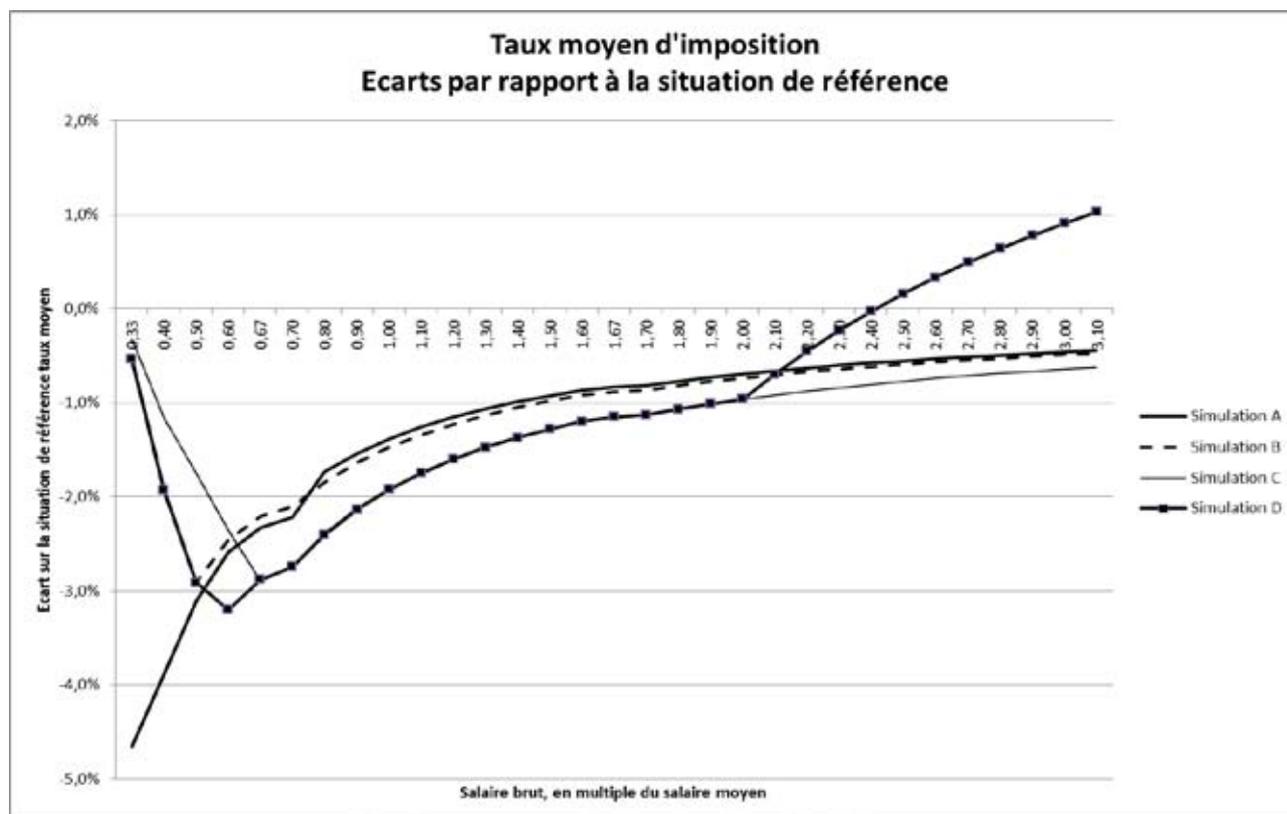
72 Voir ci-après, **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, page **Erreur ! Signet non défini.**

Tableau 24
Effet des mesures simulées sur le taux d'imposition moyen du salaire brut
Multiples du salaire minimum

	100%	125%	150%	175%	200%
Situation de référence	15%	18%	20%	23%	25%
Simulations					
A	11%	15%	18%	21%	23%
B	13%	15%	17%	20%	23%
C	14%	16%	18%	20%	23%
D	13%	15%	17%	20%	23%
Différence					
A	-4%	-3%	-3%	-2%	-2%
B	-2%	-3%	-3%	-3%	-2%
C	-1%	-2%	-2%	-3%	-2%
D	-2%	-3%	-3%	-3%	-2%

Source : SED – Modèle de cas-type.

Graphique 37



Source : SED – Modèle de cas-type.

Les effets sont assez similaires sur la seconde échelle salariale. On notera toutefois que la réduction du taux moyen s'annule à 250% du salaire moyen, ce qui veut dire qu'au-delà de ce seuil, il y aurait augmentation du taux moyen et du taux marginal d'imposition.

Le Tableau 25 donne une vue plus complète en reprenant, pour les différents scénarios, le taux d'imposition effectif et la progression du revenu disponible en cas de retour sur le marché du travail.

Tableau 25
Effets des différents scénarios sur l'imposition effective et progression du revenu disponible en cas de retour sur le marché du travail à 150% du salaire minimum

Situations de non-emploi	Taux d'imposition effectif			Progression du revenu disponible		
	Initial	Réforme	Ecart	Initial	Réforme	Ecart
Scénario B						
<i>Isolé</i>						
Revenu d'intégration	51,59%	47,09%	-4,50%	191,96%	200,50%	8,54%
Chômage, début de période	86,08%	78,57%	-7,51%	109,00%	113,85%	4,85%
Chômage, fin de période	56,28%	51,38%	-4,90%	165,71%	173,09%	7,38%
<i>Cohabitant</i>						
Revenu d'intégration	43,89%	40,06%	-3,83%	287,94%	300,75%	12,81%
Chômage, début de période	83,97%	76,65%	-7,32%	110,80%	115,73%	4,93%
Chômage, fin de période	42,84%	39,11%	-3,73%	313,62%	327,58%	13,96%
Scénario C						
<i>Isolé</i>						
Revenu d'intégration	51,59%	47,82%	-3,77%	191,96%	199,11%	7,15%
Chômage, début de période	86,08%	79,79%	-6,29%	109,00%	113,07%	4,07%
Chômage, fin de période	56,28%	52,17%	-4,11%	165,71%	171,89%	6,18%
<i>Cohabitant</i>						
Revenu d'intégration	43,89%	40,68%	-3,21%	287,94%	298,67%	10,73%
Chômage, début de période	83,97%	77,84%	-6,13%	110,80%	114,93%	4,13%
Chômage, fin de période	42,84%	39,71%	-3,13%	313,62%	325,32%	11,70%
Scénario D						
<i>Isolé</i>						
Revenu d'intégration	51,59%	46,83%	-4,76%	191,96%	201,00%	9,04%
Chômage, début de période	86,08%	78,13%	-7,95%	109,00%	114,14%	5,14%
Chômage, fin de période	56,28%	51,09%	-5,19%	165,71%	173,52%	7,81%
<i>Cohabitant</i>						
Revenu d'intégration	43,89%	39,84%	-4,05%	287,94%	301,50%	13,56%
Chômage, début de période	83,97%	76,22%	-7,75%	110,80%	116,02%	5,22%
Chômage, fin de période	42,84%	38,89%	-3,95%	313,62%	328,40%	14,78%

Source : SED – Modèle de cas-type.

La conclusion est assez similaire à celle qui émergeait de l'examen des résultats du scénario A : pour les bénéficiaires du revenu d'intégration et les chômeurs en « fin de période » d'indemnisation, le retour sur le marché du travail est déjà suffisamment attractif dans la situation de référence et c'est là que les différents scénarios ont l'effet maximal. Par contre, l'effet des différents scénarios est moindre pour les chômeurs en début de période d'indemnisation et c'est précisément là que le retour sur le marché du travail est financièrement le moins attractif.

Le Tableau 26 et le Graphique 38 détaillent l'effet des différents scénarios sur le taux marginal d'imposition.

Tableau 26
Effet des mesures simulées sur le taux d'imposition marginal du salaire brut
Multiplés du salaire minimum

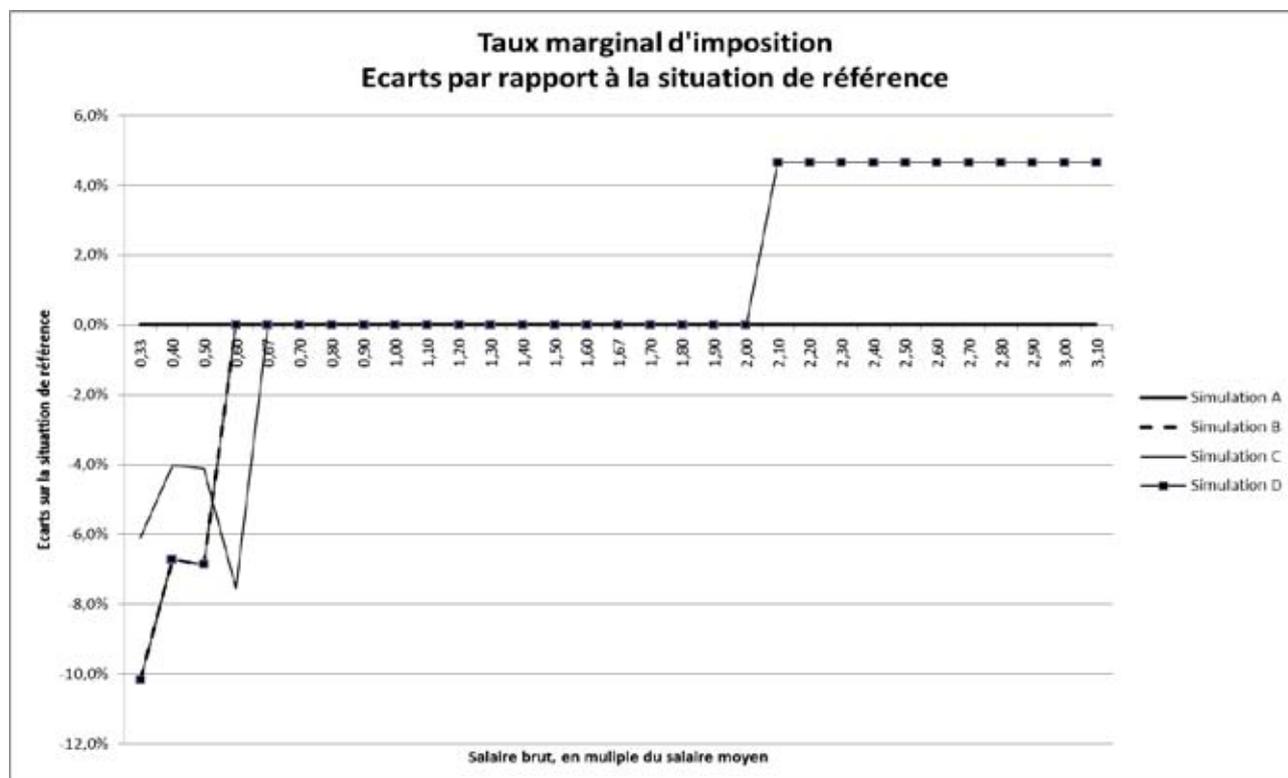
	100%	125%	150%	175%	200%
Situation de référence	29%	29%	33%	41%	41%
Simulations					
A	29%	29%	33%	41%	41%
B	22%	23%	33%	41%	41%
C	25%	25%	25%	41%	41%
D	22%	23%	33%	41%	41%
Différence					
A	0%	0%	0%	0%	0%
B	-7%	-7%	0%	0%	0%
C	-4%	-4%	-8%	0%	0%
D	-7%	-7%	0%	0%	0%

Source : SED – Modèle de cas-type.

Les différents scénarios examinés réduisent les taux marginaux de 7 points jusqu'à 125% du salaire minimum au moins. La simulation C va plus loin, par construction, et réduit le taux marginal de 8 points à 150% du salaire minimum. La réintroduction d'une tranche à 55% est sans effet sur l'échelle salariale retenue ici.

Les constats sont forcément assez similaires sur l'autre échelle salariale, avec la réserve que celle-ci monte plus haut. L'effet de réduction des taux marginaux est bien présent jusqu'à deux tiers du salaire moyen. Notons que c'est cette position qui est considérée comme les « bas salaires » dans les comparaisons internationales.

Graphique 38



Source : SED – Modèle de cas-type.

3.4 La hausse des charges professionnelles forfaitaires

3.41 Justification et paramètres retenus

La troisième piste examinée est ciblée plus directement sur le travail salarié : il s'agit d'une hausse des taux des charges professionnelles forfaitaires. On agit donc directement sur un des paramètres qui déterminent l'imposition effective du travail salarié. La motivation principale de ce scénario est bien sûr de cibler autant que possible l'allègement de l'IPP sur les revenus du travail salarié. Un autre avantage de cette approche est qu'elle rend moins intéressant le recours aux charges réelles et permet donc une simplification de l'impôt. On peut cependant objecter, à juste titre, qu'on va à l'encontre de l'objectif de l'élargissement de la base imposable.

Ici aussi, les modalités pratiques peuvent être déclinées en de multiples scénarios. La Section a opté pour un scénario simple : les taux des différentes tranches et le montant maximal sont multipliés (aux arrondis près) par un facteur X en restant dans l'enveloppe budgétaire des scénarios présentés pour les deux premières pistes.

Tableau 27
Hausse des charges professionnelles forfaitaires des salariés (scénario E) : les paramètres

	Paramètres 2011	Paramètres simulation
0 à 5.300	28,7%	50,0%
5.300 à 10.530	10,0%	17,0%
10.530 à 17.530	5,0%	9,0%
17.530 et plus	3,0%	5,0%
Montant maximal de déduction	3.530	6.320

3.42 La distribution des effets

Cette mesure, telle que simulée, ne profite qu'aux salariés. Elle peut toutefois être étendue aux travailleurs indépendants, par exemple par l'octroi d'une déduction forfaitaire d'effet équivalent ou encore par la taxation à titre du revenu du capital d'une partie du rendement du capital investi dans l'entreprise.

3.43 L'impact sur les incitations au travail

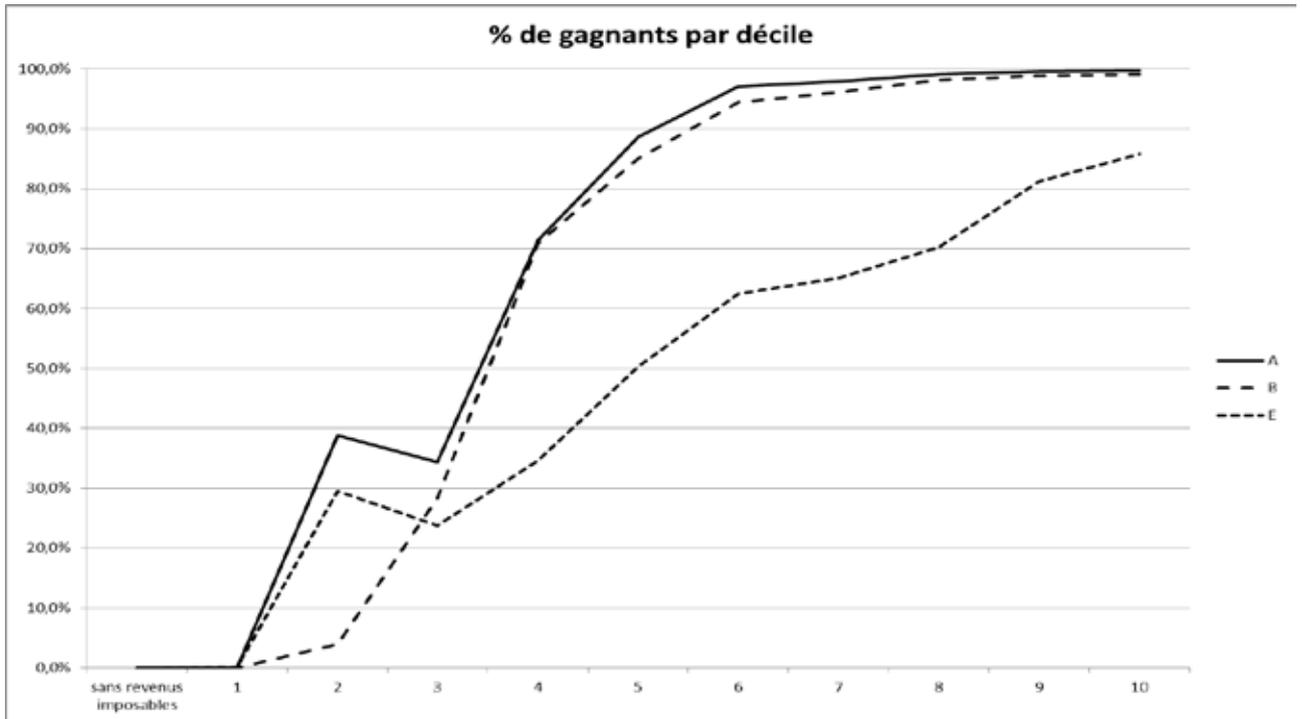
Comme indiqué ci-dessus, il faut distinguer l'impact sur la décision de participation de l'impact sur le nombre d'heures travaillées pour les personnes déjà actives.

L'effet sur le taux d'emploi se déduit de l'impact sur la décision de participation et celui-ci dépend d'abord de l'impact de la réforme sur le taux moyen d'imposition des salaires. Le Graphique 41 donne l'écart par rapport à la situation de référence pour le taux moyen pour ce scénario ainsi que pour les scénarios A et B. La réduction du taux moyen est plus nette que pour ces deux scénarios. Il en résulte logiquement une moindre imposition effective et une meilleure progression du revenu disponible en cas de retour sur le marché du travail. Ainsi, un isolé au chômage, en début de période d'indemnisation, voit son revenu disponible progresser de 11% : ce résultat est meilleur que dans les autres simulations (Voir Tableau 25) et le constat est similaire dans tous les cas de figure.

Le Graphique 42 fait les mêmes comparaisons pour le taux d'imposition marginal. Ici aussi, la réduction du taux marginal est plus marquée que dans les autres scénarios.

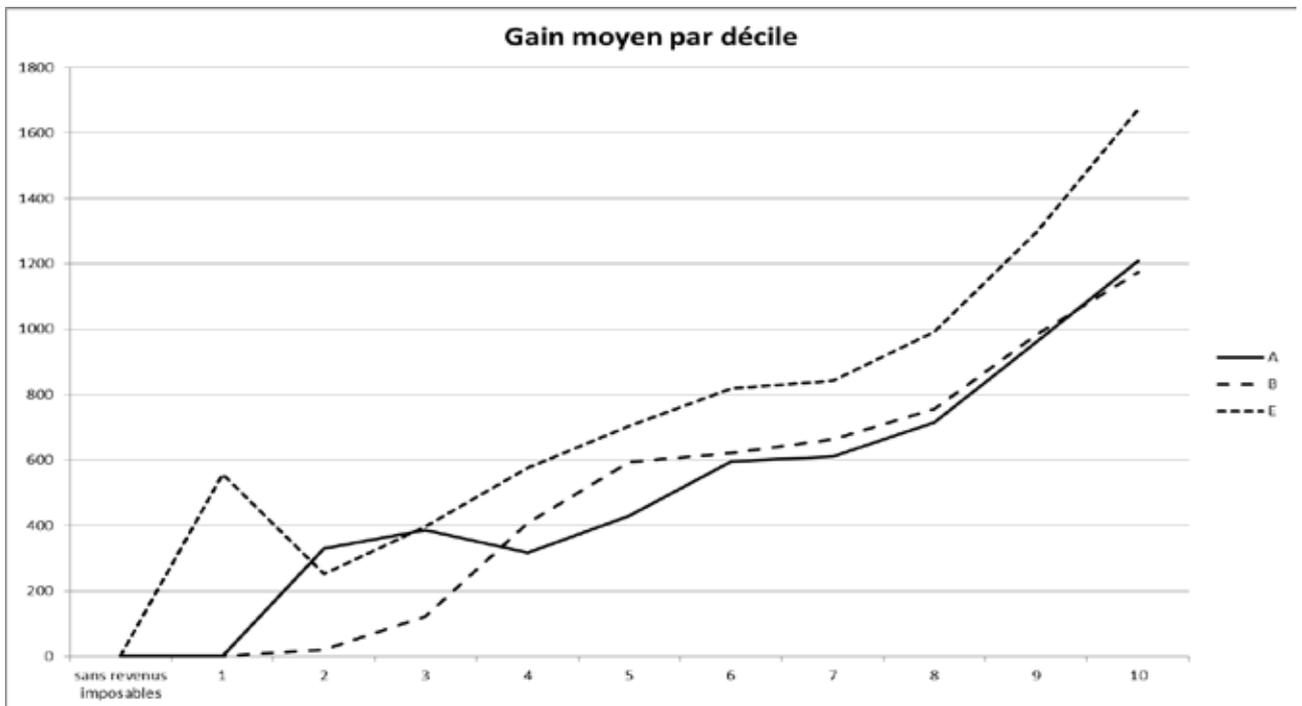
En étant mieux ciblée sur les salariés, ce scénario donne donc de meilleurs résultats en termes d'amélioration des incitations au travail.

Graphique 39



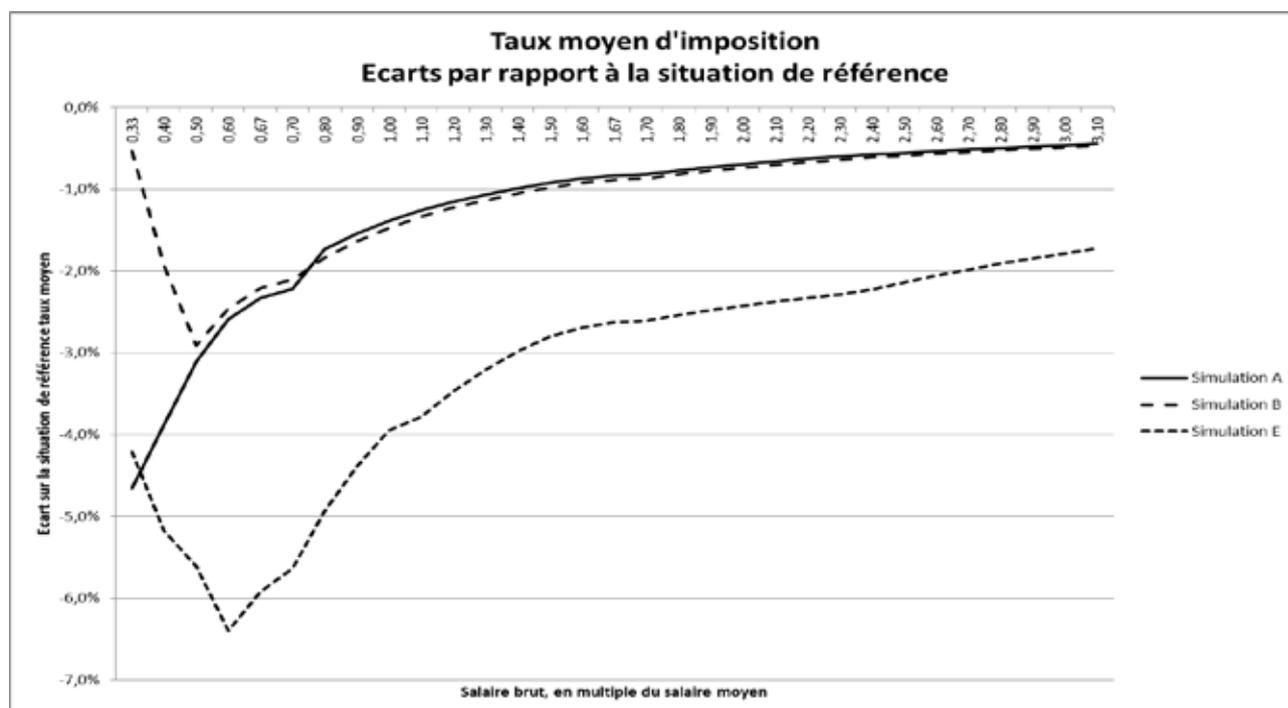
Source : Modèle de micro-simulation SIRE.

Graphique 40



Source : Modèle de micro-simulation SIRE.

Graphique 41

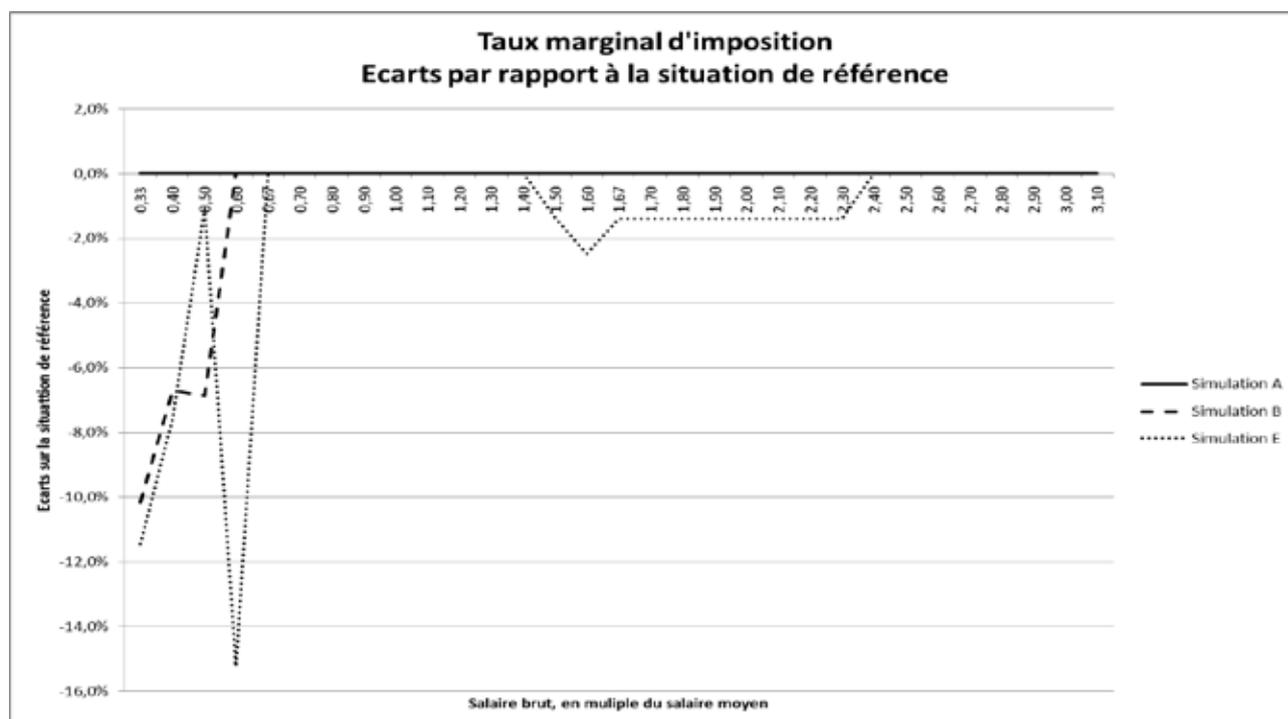


Source : SED – Modèle de cas-type.

Tableau 28
Effets de la hausse des charges professionnelles forfaitaires sur l'imposition effective et progression du revenu disponible en cas de retour sur le marché du travail

Situations de non-emploi	Taux d'imposition effectif			Progression du revenu disponible		
	Initial	Réforme	Ecart	Initial	Réforme	Ecart
<i>Isolé</i>						
Revenu d'intégration	51,59%	45,80%	-5,79%	191,96%	202,95%	10,99%
Chômage, début de période	86,08%	76,42%	-9,66%	109,00%	115,25%	6,25%
Chômage, fin de période	56,28%	49,97%	-6,31%	165,71%	175,21%	9,50%
<i>Cohabitant</i>						
Revenu d'intégration	43,89%	38,97%	-4,92%	287,94%	304,43%	16,49%
Chômage, début de période	83,97%	74,55%	-9,42%	110,80%	117,14%	6,34%
Chômage, fin de période	42,84%	38,04%	-4,80%	313,62%	331,59%	17,97%

Graphique 42



Source : SED – Modèle de cas-type.

3.5 En résumé

Les différentes variantes examinées sont dans une enveloppe budgétaire similaire et ceci rend donc les résultats comparables. Les différences entre les deux premières pistes sont assez faibles mais la troisième piste se distingue plus nettement des deux autres.

Le champ d'application des trois pistes de réforme est différent : la première s'applique à tous les revenus d'activité professionnelle, la seconde à l'ensemble des revenus imposables, la troisième uniquement aux salaires.

En ce qui concerne l'impact de ces différents scénarios sur la progressivité et l'effet redistributif de l'IPP, la hausse de la quotité exonérée au niveau du revenu d'intégration a un effet plus net que le report de l'entrée dans la tranche à 40%, et ce en comparant avec une baisse proportionnelle de l'impôt. Les différences entre les scénarios ne sont toutefois pas très importantes, et l'impact de la réintroduction d'une tranche à 55% sur l'effet redistributif de l'IPP n'est pas très important. Les différents scénarios de ces deux premières pistes se différencient surtout dans leur impact en dessous du revenu médian, étant entendu que les résultats sont exprimés par ménage, sans ajustement pour leur taille. Sous cette réserve, la hausse de la quotité exonérée est plus avantageuse pour le 1^{er} quartile tandis que les différentes formules qui introduisent des taux marginaux plus bas sont davantage à l'avantage du 2^{ème} quartile.

Pour ce qui est des effets sur les incitations, les différents scénarios des deux premières pistes ont des effets sur les taux moyens d'imposition et sur l'incitation au retour sur le marché du travail dans le bas de l'échelle salariale. La hausse de la quotité exonérée au revenu d'intégration n'a guère d'effet sur les taux marginaux tandis que les autres scénarios réduisent également les taux marginaux dans le bas de l'échelle des salaires, jusqu'au deux tiers du salaire moyen. Les effets sur les incitations sont donc plus larges que pour une simple hausse de la quotité exonérée. En outre, sur un point moins formel, la hausse de la quotité exonérée ne corrige pas fondamentalement le saut abrupt vers les taux marginaux élevés. A la limite, elle fait dériver notre échelle de progressivité vers une flat tax. A l'inverse, les scénarios qui élargissent la tranche à 30% donnent une meilleure modulation de l'échelle de progressivité.

La troisième piste est volontairement ciblée sur les salariés, pour maximiser l'effet de tax shifting à leur avantage. Elle génère donc des gains plus importants pour ses bénéficiaires, qui sont logiquement moins nombreux. L'effet sur les incitations au travail est donc plus marqué. S'agissant des indépendants, une mesure d'effet semblable ou une mesure parallèle peut être imaginée, comme par exemple la taxation à titre de revenu du capital d'une partie du rendement du capital investi dans leur entreprise.

L'impact budgétaire que les différents scénarios ont se partage entre le Pouvoir fédéral et les Régions, sur base du facteur d'autonomie (25,99%) résultant de la nouvelle architecture de l'IPP instaurée par la 6^{ème} réforme de l'Etat. L'intégralité des effets décrits ci-dessus ne peut être obtenue que si les Régions ne compensent pas, en tout ou partie, la baisse des recettes d'IPP régional par une hausse des additionnels.

CHAPITRE 4

LES AXES D'UNE REFORME DE L'IMPOT DES SOCIETES

Les deux chapitres précédents ont examiné les possibilités d'un *tax shifting* du travail vers la consommation ou les revenus du capital. Ce dernier chapitre traite de l'impôt des sociétés. La réforme de cet impôt constitue une problématique séparée. La Section estime en effet qu'un déplacement de la charge fiscale des revenus du travail vers les bénéfices des sociétés n'est pas une option valable et ce pour deux raisons : une telle option n'est pas favorable à la croissance du fait de son effet négatif sur la localisation d'activités économiques en Belgique et la comparaison internationale n'indique pas nécessairement une taxation effective nettement moindre que dans les autres pays européens. Par contre, l'impôt des sociétés n'échappe pas à l'image générale « taux élevés, base étroite » et pourrait donc être réformé dans le sens d'un impôt à base plus large et à taux moins élevé. Ces différents arguments sont discutés dans la première section de ce chapitre, qui trace ainsi l'orientation générale de la réforme proposée.

La deuxième section rassemble un certain nombre de constats sur l'imposition effective des bénéfices des sociétés, et ce compris sa dispersion selon la taille de l'entreprise. Les sections suivantes examinent successivement les dépenses fiscales et la déduction pour capital à risque. Nous traitons également des dispositions spécifiques aux PME. Le but est d'évaluer, parmi ces différentes dispositions, celles qui restent pertinentes et celles qui pourraient être modifiées, voire supprimées, en vue d'élargir la base imposable et de réduire les taux d'imposition. C'est sur ces bases que des orientations de réforme sont discutées dans la dernière section de ce chapitre.

1. Orientation générale de la réforme

1.1 Réforme de l'impôt des sociétés et tax shifting

L'impôt des sociétés grève directement le coût du capital et a donc un effet négatif sur l'investissement. Cet effet est d'autant plus net que l'élasticité au coût du capital est élevée. Pour un taux d'intérêt mondial donné, cette élasticité au coût du capital renvoie au taux de l'impôt des sociétés, qui est la principale variable qui vient s'y ajouter pour déterminer le coût du capital pour un investissement dans une localisation donnée. Dès lors que c'est l'investissement productif qui est touché, les conséquences s'étendent au marché du travail et à la croissance.

Des travaux empiriques de l'OCDE confirment cet effet négatif sur la croissance. (JOHANSSON A., 2008, OECD 2010b). L'analyse économétrique qui y est faite conclut d'ailleurs que l'impôt des sociétés est la forme de taxation qui a les effets les plus négatifs sur la croissance.

La globalisation a précisément pour effet d'augmenter l'élasticité de l'investissement direct étranger (73) au taux de l'impôt des sociétés. DE MOOIJ et EVERDEEN (2003) et (2005) concluent, sur base d'une méta-analyse, à une valeur médiane de l'ordre de 2,8 pour la semi-élasticité de l'investissement direct au taux de l'impôt des sociétés (74).

Il n'est pas recommandé, dans un tel contexte, d'accroître l'impôt des sociétés en Belgique. Ce point de vue est conforté par les éléments de comparaison internationale rassemblés au Chapitre 1 : nous sommes un pays à taux nominal élevé et si la comparaison sur base des taux effectifs est moins défavorable, elle n'indique pas non plus une imposition effective comparativement basse, mais plutôt dans la moyenne. La trajectoire budgétaire des années à venir n'autorisant pas une baisse des prélèvements, la réforme de l'impôt des sociétés devrait se faire dans un cadre budgétairement neutre.

1.2 « Taux bas, base large » ou stratégie de « niches » ?

Dans un tel cadre, l'option de réforme fréquemment recommandée est celle qui consiste à *élargir les bases imposables et à réduire les taux d'imposition*. Les arguments en faveur d'une telle option ont été présentés au Chapitre 1 de ce rapport. Dans le cadre plus particulier de l'impôt des sociétés, le gain économique attendu provient d'un impôt des sociétés qui perturbe moins l'allocation des ressources qu'un impôt différencié en fonction du degré d'utilisation de certains avantages fiscaux particuliers : *l'objectif de neutralité est central*. La stratégie inverse est une stratégie « de niches » : elle consiste à sélectionner un certain nombre d'activités auxquelles un régime fiscal particulier est octroyé pour assurer un positionnement compétitif.

Le contexte actuel est celui d'une *concurrence fiscale assez aiguë, au moins entre les pays européens*. Le mouvement des baisses des taux nominaux s'est certes nettement ralenti depuis 2008 mais la concurrence par stratégie de niches ne s'est pas arrêtée pour autant. Il s'agit là d'un élément que la Section considère comme une donnée qui s'impose dans toute réflexion sur une réforme de l'impôt des sociétés. Ce choix n'est pas nécessairement une justification du bien-fondé de la concurrence fiscale. Dans un tel contexte, deux options sont possibles : une concurrence sur le taux nominal et une concurrence par des niches ciblées sur des activités économiques particulières.

La Belgique a longtemps eu recours à une *stratégie de niches* et a corrélativement conservé un taux d'imposition comparativement élevé. Dès les années 80, la Belgique a voulu se montrer attractive davantage par des régimes fiscaux préférentiels que par un taux d'imposition compétitif : les centres de coordination constituaient l'élément majeur de cette orientation. D'autres régimes préférentiels sont venus s'ajouter dont les centres de distribution et les centres de services. Dans le même temps, les aides fiscales à l'investissement et à l'emploi ont été amplifiées. Les années 90 ont vu l'orientation s'inverser : la priorité a été donnée à l'élargissement de la base imposable et à la réduction des dépenses fiscales en ce compris les régimes préférentiels, à l'exception notoire du régime fiscal des centres de coordination (Valenduc, 1999). Il a alors été estimé que ce régime étant majeur pour l'attractivité de la

73 Ce concept inclut les apports de capitaux, quelle que soit leur forme. Il diffère donc de l'investissement en actifs corporels et incorporels.

74 Ceci signifie qu'une baisse d'un point du taux effectif de l'impôt des sociétés accroît le flux net d'investissement entrant de 2,8%.

Belgique, son démantèlement ne pouvait se faire que dans le cadre d'une initiative concertée au niveau européen. Ceci fut fait par le Code de conduite et l'action conjointe de la Commission dans le cadre du contrôle des aides d'Etat. L'introduction de la déduction pour capital à risque a alors pris le relais : la Belgique a de nouveau opté pour une stratégie de niches plutôt que pour une baisse du taux d'imposition. L'introduction de la déduction pour revenus de brevets va dans le même sens.

Plusieurs arguments peuvent plaider en faveur d'une stratégie de niches :

- Le premier, et le plus évident, est que le gain en compétitivité est moins coûteux, au niveau budgétaire, que par une stratégie de baisse du taux nominal. Exprimé autrement, ***pour un effort budgétaire donné, le gain est maximisé.*** La balance « gain de compétitivité – effort budgétaire » est d'autant plus favorable que la stratégie de niches permet d'attirer des activités qui ne se seraient pas implantées en Belgique dans un cadre fiscal moins attractif.
- Le second est que cette stratégie n'est ***pas nécessairement moins efficace*** qu'une stratégie de taux bas et de base large. On peut en effet argumenter que, pour rendre l'impôt des sociétés efficace, il faut ordonner les taux d'imposition effectifs en fonction inverse de la mobilité des bases taxables. C'est l'application de la règle de Ramsey : plus forte est l'élasticité de l'investissement au taux de l'impôt, plus faible doit être celui-ci. Ceci suppose toutefois que les investissements dont l'élasticité à l'impôt est élevée et ceux dont l'élasticité à l'impôt est faible ne soient pas complémentaires : si elles le sont, on perdrait d'une main, en taux d'imposition élevés sur la base non privilégiée, ce qu'on gagnerait de l'autre. Concrètement, cela veut dire que si, par exemple, la localisation de sociétés de financement est une décision fortement sensible à l'imposition effective, les attirer par un régime préférentiel est justifié pour autant que cela ne soit pas au prix d'un taux d'imposition trop élevé et peu compétitif sur des activités complémentaires.

Poursuivre une stratégie de niches aboutit alors à des taux d'imposition différenciés, par exemple entre les entreprises locales et les filiales de multinationales. Ceci n'est pas sans inconvénients : outre l'atteinte à la neutralité de l'impôt, cela revient à discriminer les activités économiques locales pour être plus compétitif. Cette stratégie peut par exemple être défavorable aux PME dont les activités sont davantage tournées vers le marché local.

Les deux stratégies (taux bas et base large, stratégie de niches) ont donc leurs avantages et leurs inconvénients. Ceci rend nécessaire un examen approfondi des dépenses fiscales et autres dispositifs en vigueur, en vue de repérer ceux qui sont pertinents. Cet examen aura lieu ci-après.

1.3 Un régime fiscal spécifique pour les PME ?

Une orientation qui privilégie l'élargissement de la base imposable se fonde sur l'objectif de neutralité. De ce point de vue, il n'existe pas de justification à un régime particulier pour les PME, sauf en cas d'imperfections de marché ou d'effets externes. Si on lève ces hypothèses, la conclusion peut être moins tranchée :

- **L'imperfection de marché** la plus fréquemment citée concerne le financement des entreprises (75). Les PME souffriraient d'une part d'un manque de fonds propres et d'autre part d'un coût accru du crédit. Ces imperfections de marché trouvent leur source dans une asymétrie d'information : les apporteurs de fonds sont mal informés sur les perspectives financières de ces entreprises et sont donc moins enclins à apporter des fonds propres. Pour la même raison, les prêteurs demandent une prime de risque majorée. Il en résulte soit un niveau d'investissement sous-optimal, soit une vulnérabilité des PME qui seraient sous-capitalisées. Il peut en outre y avoir un problème de sélection adverse pour l'accès au financement bancaire et à son coût : si les entreprises qui présentent le moins de risque peuvent se financer directement sur le marché, les banques se retrouvent en face des « moins bons clients ».
- Parmi les autres justifications, on trouve celle du coût plus élevé des charges administratives.
- Un autre argument avancé est celui des activités naissantes.

Le fait que les éléments qui viennent d'être cités soient des imperfections de marché est toutefois une question discutée :

- Le rationnement de fonds propres peut être volontaire, par exemple, s'il procède de la volonté de ne pas ouvrir à des tiers le capital de l'entreprise et le coût plus élevé du crédit peut être simplement de reflet d'une prime de risque. Dans la problématique du financement, seule l'asymétrie d'informations est considérée comme une imperfection de marché.
- Le problème des charges administratives est cas particulier du problème plus général des coûts fixes, avec la particularité que ces coûts fixes sont imposés principalement par les pouvoirs publics. Un problème de coût fixe n'est pas une imperfection de marché.
- L'argument des « activités naissantes » a été décliné sous diverses formes dans la littérature économique mais la subsidiation des activités naissantes est une pratique très contestée.

S'il s'avère que ces imperfections de marché sont établies, la réponse ne doit pas nécessairement se trouver dans un régime fiscal particulier. Il ne faut pas perdre de vue que, dans une telle situation, le *first best* consiste à **lever l'imperfection de marché, plutôt que d'introduire un régime fiscal particulier ou un subside pour la compenser**. Ainsi, l'asymétrie d'information dont souffriraient les PME peut être combattue en accroissant la transparence dans l'information financière. De même, le *compliance cost* plus élevé peut être combattu en réduisant les charges administratives.

75 On trouvera une synthèse de cette problématique dans Henne et Strengs (2013).

En ce qui concerne les *effets externes*, on met souvent en exergue la contribution des PME à la recherche et à l'innovation, en pointant les sociétés du type « start-up », innovantes et/ou très actives en R&D. Il y a là assurément confusion des genres. Certes, les externalités positives que génèrent ces activités justifient un régime fiscal favorable, mais ce n'est pas la taille de la société qui est le fait générateur et le régime fiscal ne peut donc être établi sur base de la taille de l'entreprise. Il doit l'être sur ce qui génère l'effet externe, à savoir les dépenses de R&D ou les activités innovantes. Pour ce qui est des dépenses de R&D, elles ne sont pas particulièrement concentrées dans les PME (76). La notion d'activité innovante est, elle, beaucoup plus difficile à cerner.

L'objectif de neutralité requiert d'autre part que *le régime fiscal ne soit pas défavorable aux PME*. Il faut également être prudent dans les conséquences qu'on peut tirer de ce principe. Ainsi, argumenter que les PME devraient être favorisées parce que les entreprises multinationales ont davantage de possibilités de planification fiscale (OECD, 2009b) revient à tirer parti d'une anomalie pour en créer une autre. On est loin du *first best*.

Un autre argument plus pertinent est celui de *l'interaction entre l'imposition de l'entreprise et celle de l'apporteur de fonds*. Nous avons raisonné jusqu'ici en considérant que, dans une économie ouverte, l'impôt des sociétés grève donc le coût du capital mais que la taxation de l'apporteur de fonds (l'actionnaire ou le prêteur) ne le grève pas car elle est définie dans le pays de résidence de l'investisseur indépendamment de la localisation de l'investissement. Si ce raisonnement peut s'appliquer aux grandes entreprises, ce n'est pas le cas pour les PME : leur cercle d'apporteurs de fonds est étroit et constitué majoritairement de résidents, voire de personnes proches du dirigeant de l'entreprise, et elles n'ont pas accès au marché financier international. Dans un tel contexte, l'imposition de l'apporteur de fonds grève le coût du capital.

Un dernier élément du débat est celui de *la neutralité de l'impôt à l'égard de la mise en société (incorporation decision)*. L'efficacité de l'impôt requiert qu'un bénéficiaire soit taxé de manière similaire qu'il s'agisse d'une entreprise individuelle imposée à l'impôt sur le revenu ou d'une société, imposée à l'impôt correspondant. Ceci plaide également pour intégrer la taxation de l'apporteur de fonds dans le cadre de réflexion.

76 Voir à ce sujet DUMONT M. (2012). Lorsqu'on classe les dépenses de R&D par quartile selon les dépenses de R&D, 95% des dépenses sont dans le quatrième quartile. Il y a donc une forte concentration des dépenses de R&D dans un nombre restreint de sociétés qui ne sont pas nécessairement des PME.

2. Imposition effective des sociétés

L'analyse faite au premier chapitre de ce rapport a déjà livré deux conclusions :

- Le taux d'imposition effectif des bénéficiaires des sociétés, mesuré ex post, s'est inscrit en baisse suite à l'introduction de la déduction pour capital à risque avant de remonter fortement en 2012.
- L'imposition effective des sociétés n'est pas parmi les plus faibles en comparaison internationale qu'elle soit mesurée ex post par le taux d'imposition implicite calculé par la Commission européenne ou ex ante par des taux effectifs sur les projets d'investissement.

Les compléments apportés ici concernent l'évolution et la dispersion de l'imposition effective en Belgique.

2.1 Evolution du taux d'imposition effectif des sociétés

Le taux d'imposition effectif peut se mesurer, comme cela a été fait au Chapitre 1 de ce rapport, sur base des données de comptabilité nationale. Il s'agit alors d'un ratio dont le numérateur est l'impôt des sociétés, rattaché à sa date d'exigibilité (77) et dont le dénominateur est le revenu primaire des sociétés, qui est la somme de l'excédent net d'exploitation et du revenu financier net (78).

Pour l'interprétation de cet indicateur, il faut être attentif à deux points particuliers :

- Le numérateur et le dénominateur ne sont pas strictement contemporains, puisque l'impôt est enrôlé n'est pas rattaché à la période imposable mais à l'année de l'enrôlement.
- En comptabilité nationale, les résultats négatifs réduisent logiquement le revenu primaire des sociétés quand ils se produisent. Par contre, la base taxable de l'impôt des sociétés n'est pas réduite à ce moment-là, mais seulement lorsque les pertes sont récupérées.

Les variations de ce taux peuvent donc être contra-cycliques et subsidiairement, refléter des accélérations et décélérations de l'enrôlement. Pour isoler ces facteurs, nous utilisons un autre indicateur : un taux effectif calculé sur base des statistiques fiscales. La méthode de calcul de cet indicateur est exposée dans l'Encadré 4. Il diffère sur deux points du taux implicite calculé sur base des comptes nationaux :

77 L'impôt de l'année « t » comprend donc les versements anticipés effectués dans l'année, les précomptes imputables retenus dans l'année et les rôles rendus exécutoires dans l'année.

78 Une correction peut être apportée pour tenir compte du fait que les dividendes sont imposables quand ils sont attribués et déductibles quand ils sont reçus, alors que la comptabilité nationale considère logiquement les dividendes reçus comme une ressource (donc, en positif) et les dividendes attribués comme un emploi (donc, en négatif).

- L'impôt repris au numérateur est l'impôt dû par exercice d'imposition : le numérateur et le dénominateur se réfèrent donc à la même année.
- Comme il ne reprend que les résultats positifs, il n'est pas poussé à la hausse en période de récession.

Ce taux a donc l'avantage d'être isolé à la fois des effets de perceptions (accélérations et décélérations de l'enrôlement) et des effets cycliques.

Encadré 4

Le taux d'imposition effectif des sociétés calculés sur base des statistiques fiscales

*Le concept développé dans Valenduc (1999) et repris dans CSF (2001) consiste à **prendre pour dénominateur ce que serait la base imposable dans un système de référence où elle ne serait pas diminuée par des dépenses fiscales et où toutes les charges seraient déduites**. En partant de la base taxable nette, on effectuera donc les corrections suivantes.*

- *On ajoutera donc les déductions considérées comme des dépenses fiscales mais pas celles qui neutralisent la double imposition (RDT, pertes antérieures, exonération des bénéficiaires des établissements stables). Dès lors qu'on ne corrige pas pour les RDT, il faut évidemment corriger pour la déduction pour capital à risque et l'ajouter à la base taxable nette. L'immunisation des plus-values sur actions n'est pas considérée comme une dépense fiscale (79) et il n'est donc pas effectué de correction pour ce poste.*
- *On déduira les dépenses non admises (hors impôt des sociétés).*

L'octroi de réductions d'impôt réduit logiquement la valeur du taux d'imposition effectif (ou implicite). Il en est de même des déductions faites sur la base taxable qui sont réincorporées dans le dénominateur. Elles accroissent l'écart entre celui-ci et la base taxable nette et réduisent donc le taux d'imposition effectif. A l'inverse, une hausse des dépenses non admises augmente la valeur du taux d'imposition effectif, puisqu'elle réduit le dénominateur.

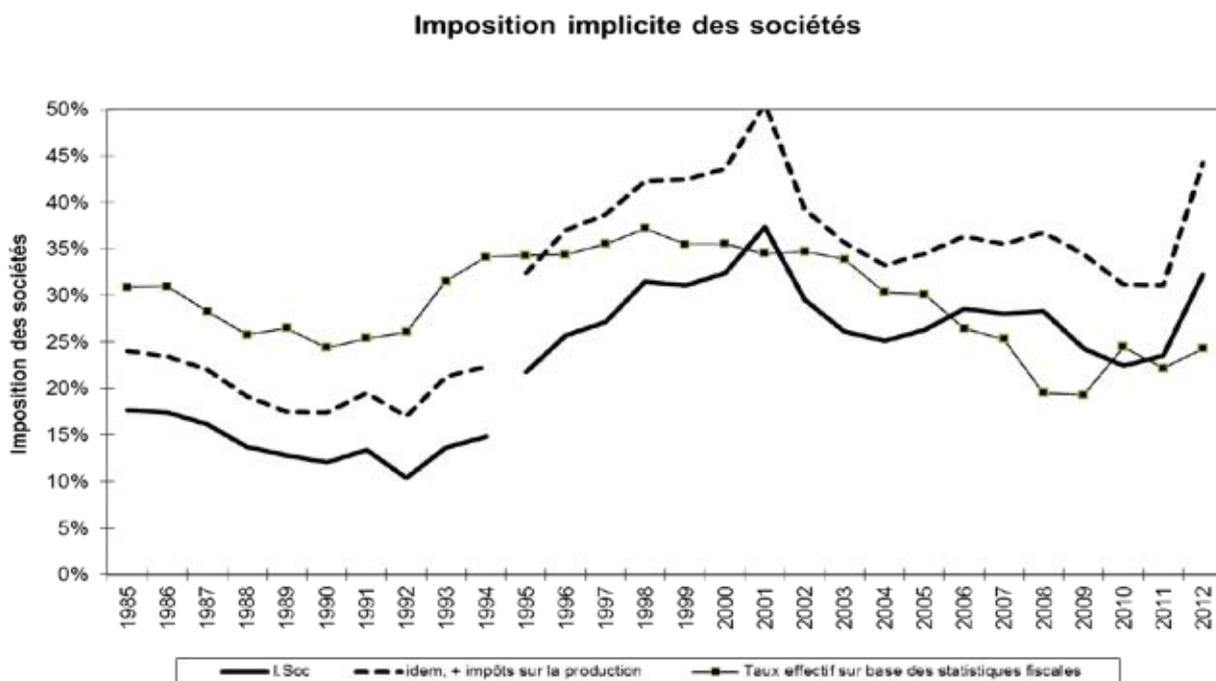
Le Graphique 43 retrace l'évolution de l'imposition des sociétés sur base de cet indicateur, mais aussi de deux indicateurs calculés sur base de la comptabilité nationale. On y trouve donc (1) le taux implicite de l'I.Soc calculé sur base des comptes nationaux et qui a donc pour dénominateur le revenu primaire des sociétés, (2) un taux implicite qui intègre les autres impôts sur la production (80) et qui est également calculé sur base des comptes nationaux avec le même dénominateur et (3) le taux effectif calculé sur base des statistiques fiscales. Ce dernier s'inscrit en baisse pendant les années 80 et en hausse pendant les années 90, ce qui correspond bien aux orientations de politique fiscale de ces deux décennies. Il culmine alors à 35%. On constate ensuite une diminution à partir de 2003, qui s'amplifie avec l'introduction de la déduction pour capital à risque et le taux effectif revient en deçà de 20% en 2009. La hausse est nettement moindre, en fin de période, que sur l'indicateur calculé sur la base de la comptabilité nationale,

79 L'argument est que, dans un marché efficient, elles sont la contrepartie des bénéficiaires réservés qui ont été imposés. Elles sont donc, comme les RDT, une modalité d'élimination de la double imposition. La non-déductibilité des moins-values sur participations est traitée de manière symétrique.

80 Il s'agit notamment du précompte immobilier et plus globalement des impôts dont le fait générateur est l'activité productive, indépendamment de la quantité ou de la valeur des biens ou des services produits ou vendus.

comme c'est le cas au tournant du siècle. Elle n'est que de 5 points alors que l'indicateur macroéconomique progresse lui de près de 10 points. Ceci montre bien l'intérêt d'isoler les variations cycliques.

Graphique 43



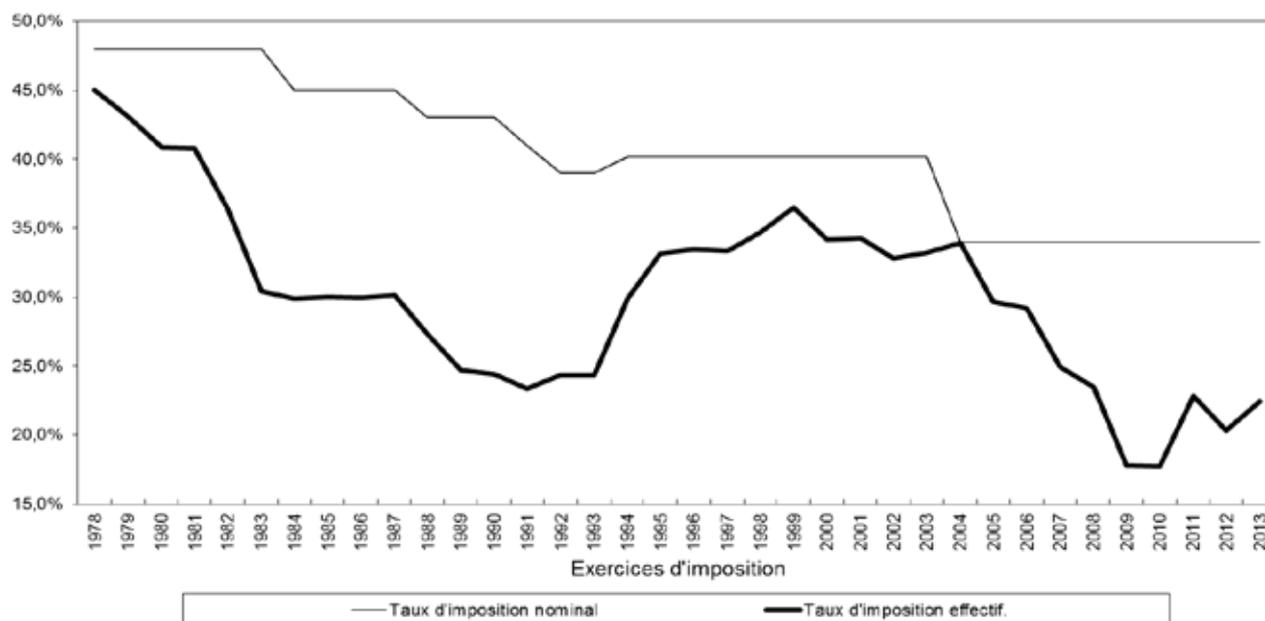
Source : VALENDUC (2011) et mise à jour.

N.B : La rupture de série en 1995 s'explique par le changement de méthode en comptabilité nationale (passage au SEC 95).

Le Graphique 44 complète cette analyse en comparant le taux effectif au taux nominal. L'écart a été maximal à la fin des années 80 avant de se résorber ensuite. Il se creuse à nouveau en fin de période, principalement suite à l'introduction de la déduction pour capital à risque. Il atteint ainsi 15 points pour l'exercice 2010 et 12 points en fin de période.

Graphique 44

**Impôt des sociétés
Du taux nominal au taux effectif**



Sources : *Statistiques fiscales – calculs propres.*

2.2 La dispersion de l'imposition effective

Le taux d'imposition effectif calculé sur base des statistiques fiscales peut également être calculé sur des micro-données, au niveau des entreprises. Une telle démarche permet de mettre en évidence la dispersion de l'imposition effective.

L'exercice a été effectué par Halleux et Valenduc (2007) sur base des données de l'exercice d'imposition 2004 pour un échantillon représentatif des sociétés. Cet examen avait été fait sur base des données de l'exercice d'imposition 2005, soit avant l'introduction de la déduction pour capital à risque. Cette étude est en cours de mise à jour sur base des données de l'exercice d'imposition 2011 et les premiers résultats sont repris ci-après.

Tableau 29
Taux effectifs sur base des micro-données
Petites sociétés et autres, taux réduit et taux plein

	Médiane	Moyenne	Min	Max (*)	Ecart-type	Coefficient de variation
Toutes sociétés	0,00%	16,36%	0,00%	196,49%	97,07%	593,41
Hors résultats nuls (**)						
Toutes sociétés	30,15%	29,60%	0,00%	192,90%	102,69%	346,94
Petites sociétés	29,51%	23,92%	0,00%	192,90%	30,79%	128,74
Autres sociétés	30,18%	29,82%	0,00%	192,35%	118,44%	397,25
Taux réduit	27,67%	29,13%	0,00%	192,35%	145,46%	499,40
Taux plein	33,27%	30,17%	0,00%	192,90%	78,30%	259,54

(*) L'intervalle est borné de 0 à 200 %.

(**) Les « résultats nuls » exclus sont ceux où le dénominateur est nul. Les résultats où le numérateur est nul mais où le dénominateur est positif sont maintenus.

Source : SPF Finances – SED.

Les résultats confirment ce qui apparaissait dans Halleux et Valenduc (2007), et notamment le poids des sociétés dont le taux d'imposition effectif est nul. Celui-ci est tel que le taux médian est nul. Lorsqu'on élimine les sociétés dont **le dénominateur du taux effectif est nul**, on trouve un taux d'imposition effectif moyen (ou médian) relativement élevé.

L'écart entre l'imposition effective des petites sociétés (81) et celle des autres sociétés est faible au niveau de la médiane : il n'atteint pas un point. Il est par contre, nettement plus élevé au niveau de la moyenne, il atteint six points. Il y a donc dans les « petites sociétés » un nombre beaucoup plus important de sociétés dont le taux effectif est nul ou très faible et la présence de ces sociétés fait baisser le taux moyen. La dispersion du taux effectif est beaucoup plus faible parmi les petites sociétés que parmi les grandes sociétés.

Les sociétés taxées au taux réduit ont un taux effectif médian inférieur de 5,6 points au taux effectif médian des sociétés taxées au taux plein. Au niveau de la moyenne, l'écart est nettement moindre. On notera également que la dispersion du taux effectif est beaucoup plus forte parmi les sociétés taxées au taux réduit que parmi les sociétés taxées au taux plein.

Les graphiques suivants détaillent la relation entre taux effectif et taille de l'entreprise selon différentes variantes de la taille que sont successivement la valeur ajoutée, le chiffre d'affaires, le total du bilan et l'effectif du personnel. Pour les trois premiers d'entre eux, la catégorisation se fait par déciles tandis que pour l'effectif du personnel, elle se fait par classes du nombre d'équivalents temps plein (ETP). Chaque graphique présente l'évolution des taux médians et moyens dans chaque catégorie (un décile ou une classe d'ETP), mesurée sur l'axe de gauche

81 Au sens de l'article 15 du Code des sociétés. Voir ci-après, Encadré 7, page 173.

ainsi que la dispersion, mesurée sur l'axe de droite par le coefficient de variation (rapport de l'écart-type à la moyenne).

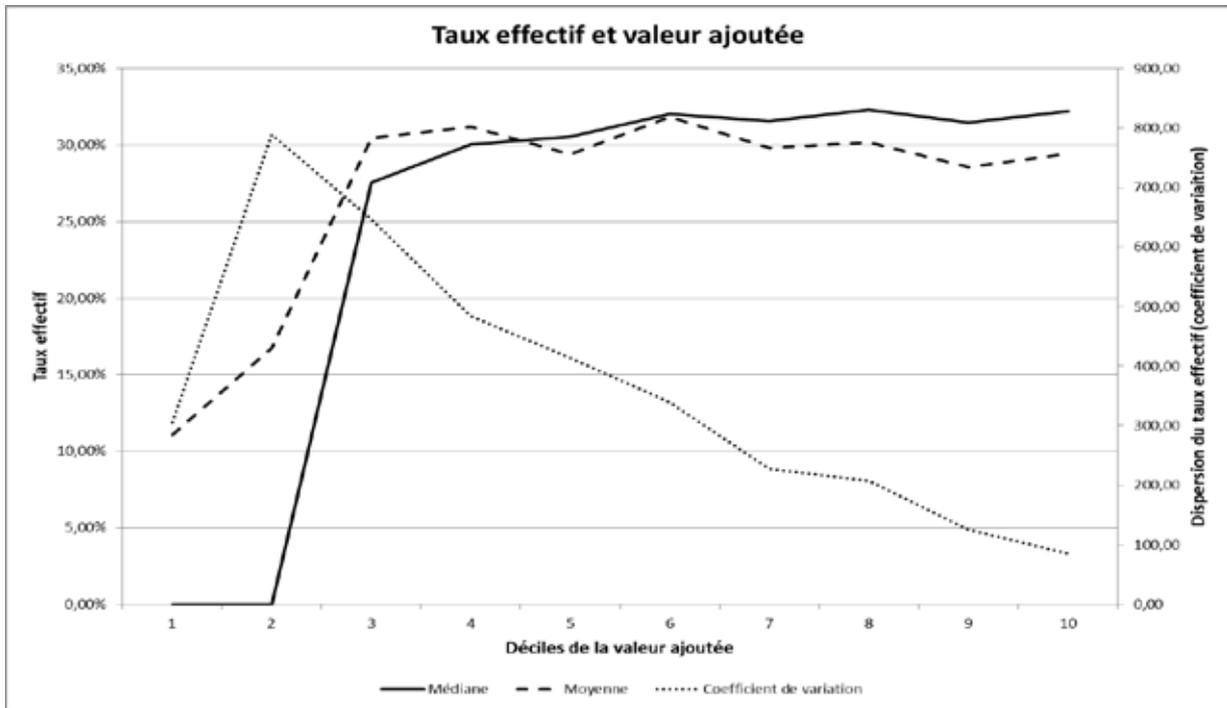
Globalement, ces quatre graphiques confirment le résultat de l'étude de Halleux et Valenduc (2007) : la relation entre taux effectif et taille n'est pas clairement établie. Le changement législatif majeur introduit depuis lors avec la déduction pour capital à risque n'infirmes pas ce constat :

- Si on prend la relation entre taux effectif et valeur ajoutée, elle est plutôt stable à partir du troisième décile, une fois éliminé l'effet des taux effectifs nuls.
- La relation entre taux effectif et total du bilan est plutôt décroissante. Entre les deux termes de la relation se trouve également, outre les variables fiscales, la rentabilité des actifs. Vivet (2013) note que la rentabilité de l'actif total est plus élevée dans les PME que dans les grandes entreprises. La relation mise en évidence dans le Graphique 46 pourrait donc s'expliquer par une relation inverse entre rentabilité et total du bilan.
- La relation entre taux effectif et chiffre d'affaires est également relativement stable à partir du troisième décile. Or, toujours selon Vivet (2013), la marge nette sur ventes est plus élevée dans les PME que dans les grandes entreprises. Ceci pourrait indiquer une relation inverse entre taux effectif et marge nette.
- La relation entre taux effectif et taille de l'entreprise mesurée par l'emploi est également relativement stable.
- Le dernier enseignement de ces graphiques est transversal : il concerne la dispersion. Celle-ci est élevée : quel que soit le critère de catégorisation, il reste une dispersion interne importante. Elle est aussi décroissante en fonction de la taille.

La conclusion de cet examen de la relation entre taux effectif et taille de l'entreprise est donc plutôt qu'il y a peu de tendance claire. Le point le plus clair est une conclusion « négative » : ***ces résultats réfutent clairement la thèse d'une relation inverse entre taux effectif et taille de l'entreprise. La relation est plutôt stable, soit sur toute la distribution, soit une fois passée la zone des taux effectifs nuls. L'autre point très clair est qu'il reste une très forte dispersion.***

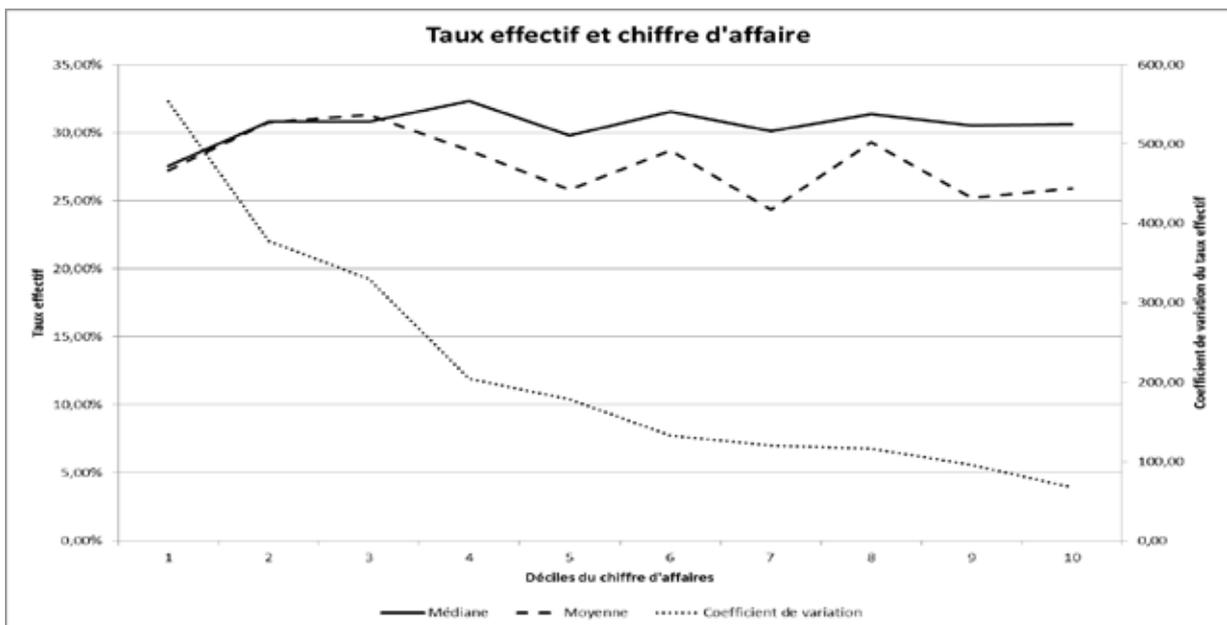
En bref, ce n'est pas la taille de l'entreprise qui explique la dispersion des taux effectifs : l'explication est ailleurs, c'est pour cela qu'il reste une très forte dispersion dans chaque classe de taille, et surtout dans les sociétés de petite taille. Halleux et Valenduc (2007) pointaient le rôle majeur des dépenses non admissibles dans la dispersion du taux effectif. Ces mêmes DNA expliquaient des taux effectifs élevés pour les petites sociétés. Le rôle des DNA dans la dispersion reste vrai et l'effet de la déduction pour capital à risque s'y est ajouté.

Graphique 45



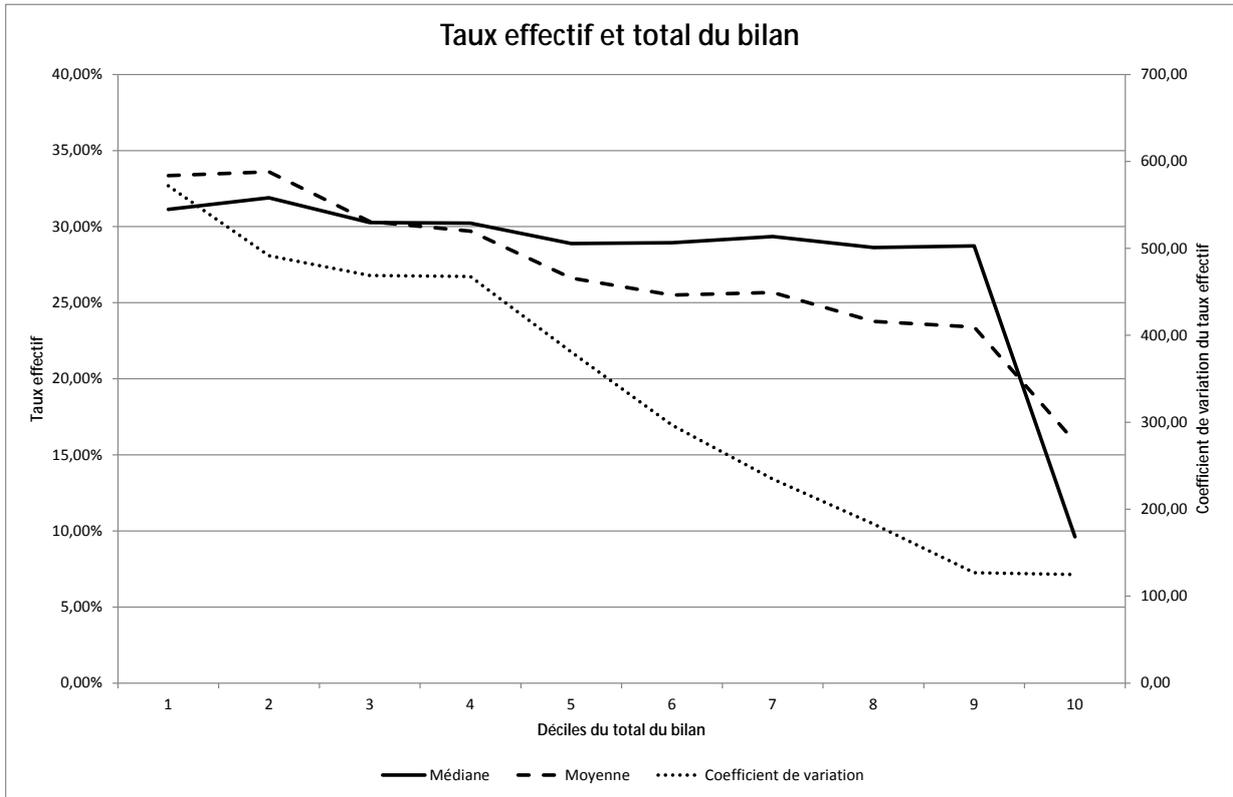
Source : SED.

Graphique 46



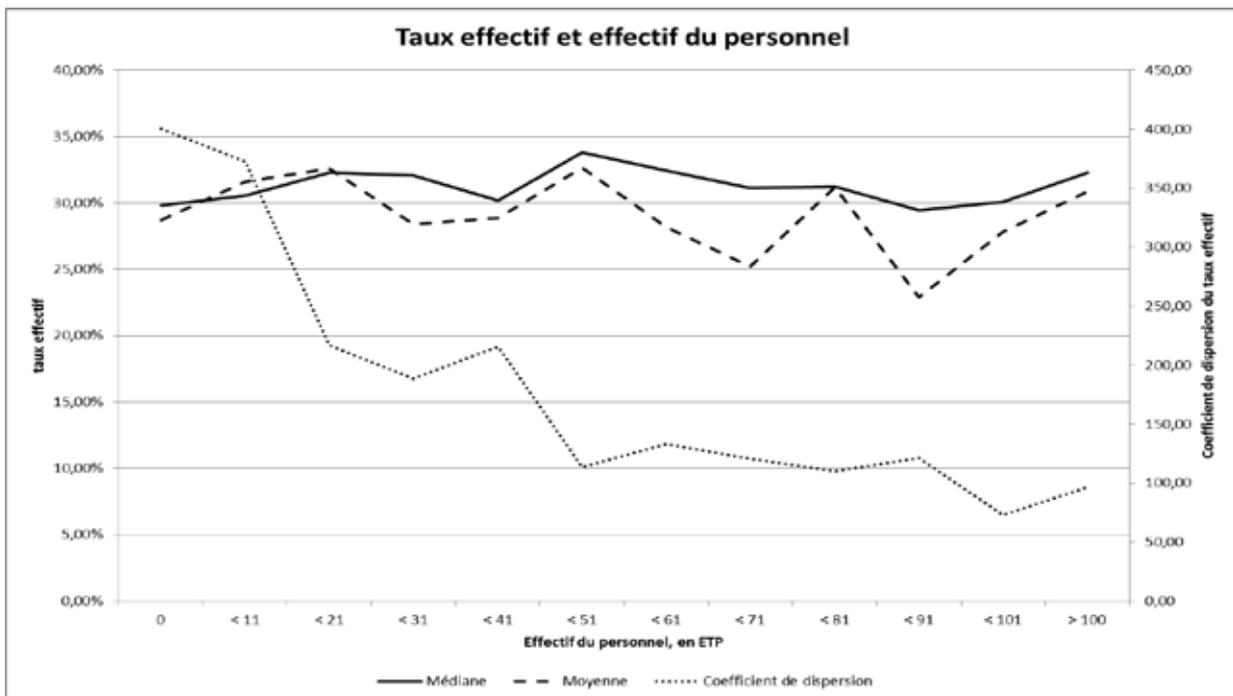
Source : SED.

Graphique 47



Source : SED.

Graphique 48



Source : SED.

3. Examen des dépenses fiscales

3.1 Une vue globale

Globalement, les dispositions considérées comme des dépenses fiscales génèrent pour l'exercice d'imposition 2012 des pertes de recettes à concurrence de **755 millions d'euros, soit 6,8% du rendement de l'impôt et 0,2% de PIB.**

Tableau 30
Principales dépenses fiscales – exercice d'imposition 2012

	Millions €	% du total
Réserve d'investissement	0,59	0,1%
Taxation étalée des plus-values (*)	46,17	6,1%
Déduction pour investissement	86,65	11,5%
Exonération des aides régionales	39,09	5,2%
Plus-values sur véhicules d'entreprises	16,24	2,2%
Crédit d'impôt R&D	346,56	45,9%
Déduction pour revenus de brevets	113,75	15,1%
Exonération pers supplémentaire PME	10,28	1,4%
Plans de réorganisation	17,02	2,3%
Taux de 5% pour logement social	11,73	1,6%
Tax shelter audio-visuel	38,10	5,0%
Libéralités	7,30	1,0%

Source : Inventaire des dépenses fiscales, cf. CHAMBRE DES REPRESENTANTS (2013a).

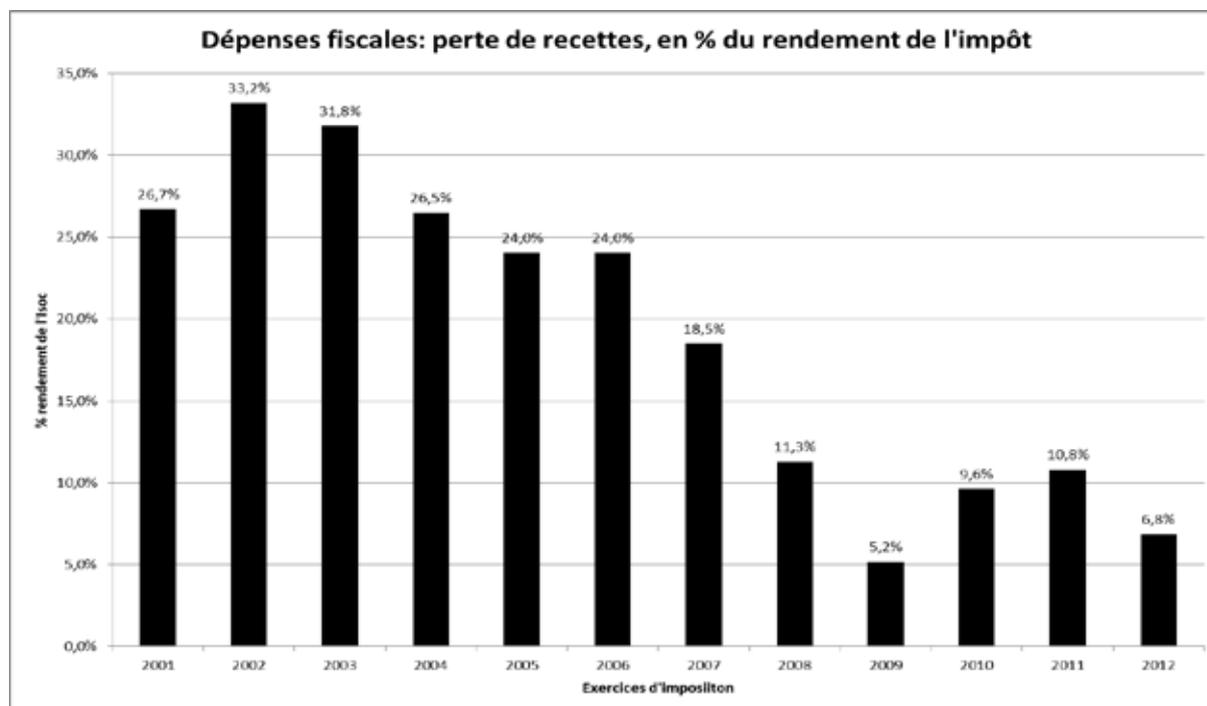
(*) Le chiffrage est en coût brut, conformément à la méthodologie de l'Inventaire des dépenses fiscales. Voir, ci-après en 3.34, la remarque sur ce chiffrage.

Les dépenses fiscales les plus importantes actuellement sont celles liées à la R&D : crédit d'impôt pour recherche et développement (347 millions d'euros pour les revenus de l'année 2011) et déduction pour revenus de brevets (114 millions d'euros en 2011). La déduction pour investissement représente également un poste important, avec 87 millions d'euros en 2011.

Sur la période qui va de l'exercice d'imposition 2001 à l'exercice 2012, les pertes en recettes provenant de ces dépenses fiscales sont globalement en nette diminution. L'explication majeure de cette évolution réside dans le démantèlement du régime fiscal des centres de coordination. Ce régime préférentiel était clairement une dépense fiscale. Lors de la déduction pour capital à risque, on a également supprimé quelques incitants fiscaux qui étaient considérés comme des dépenses fiscales (déduction pour investissement au taux de base, crédit d'impôt pour les nouveaux fonds propres).

L'effet du démantèlement des centres de coordination masque en fait la hausse de dépenses fiscales plus récentes. Ainsi, le tax shelter pour le secteur audio-visuel ainsi que le crédit d'impôt R&D présentent tous deux une croissance annuelle moyenne de l'ordre de 50% depuis l'apparition de ces incitants en 2003 et 2006, respectivement. La déduction pour revenus de brevets a également crû de façon importante, mais a chuté la dernière année (voir ci-après, Tableau 36, page 157). La dépense fiscale liée à l'exonération des mesures d'aides régionales a augmenté fortement (34,5% de croissance annuelle moyenne sur la période 2006-2011).

Graphique 49



Source : Inventaires des dépenses fiscales.

3.2 Critères d'examen

La suppression des dépenses fiscales ne permet donc pas une baisse significative du taux nominal de l'impôt des sociétés. Ceci ne dispense toutefois pas d'un examen plus approfondi. D'autres arguments peuvent en effet justifier leur suppression, dont par exemple la simplification de l'impôt. Nous regrouperons les dépenses fiscales examinées par grandes catégories d'objectif en examinant successivement (a) les aides à l'investissement, (b) les aides à la recherche-développement et à l'innovation, (c) les aides à l'emploi, (d) le tax shelter pour l'audiovisuel pour terminer par une catégorie résiduelle. Certains de ses objectifs se situent en tout ou partie dans la sphère des compétences des Régions et des Communautés. L'opportunité d'une intervention du pouvoir fédéral, par l'impôt des sociétés, doit s'apprécier en tenant compte du fait qu'il garde la compétence fiscale exclusive pour cet impôt.

Pour chaque dépense fiscale, ou catégorie de dépenses fiscales, nous discutons d'abord l'objectif poursuivi (le *policy rationale*). Dans un second temps, nous rassemblons les éléments statistiques disponibles sur l'impact de la dépense fiscale. C'est sur cette base que nous examinons ensuite dans quelle mesure elle rencontre l'objectif poursuivi. Les modalités des dispositions examinées sont décrites en Annexe 4.

Une importante remarque préalable doit être faite : l'efficacité d'une dépense fiscale ne se mesure pas sur le nombre de bénéficiaires, mais sur son effet additionnel. Parmi les bénéficiaires se trouvent inévitablement un certain nombre de contribuables qui auraient de toute façon adopté le comportement souhaité : c'est l'effet d'aubaine. Mesurer l'effet additionnel est toutefois très

complexe : il faut construire une situation contrefactuelle (ou en disposer), à savoir ce qui se serait passé si la mesure n'avait pas été prise. Nous ne pourrions donc estimer que très indirectement l'effet d'aubaine et l'effet additionnel.

3.3 Les aides à l'investissement

3.31 Policy rationale

L'investissement est un des déterminants majeurs de la croissance économique. Le soutien de l'investissement procède des politiques de soutien de la croissance et, corrélativement (sous l'hypothèse d'une complémentarité des facteurs de production) de l'emploi. Au niveau macroéconomique, les déterminants majeurs de l'investissement sont la demande anticipée et le coût du capital. Les aides fiscales sont ciblées sur le second de ces déterminants.

Les politiques de soutien à l'investissement peuvent avoir différents objectifs :

- Elles peuvent viser à augmenter le **volume** de l'investissement, en réduisant le coût du capital. Ceci peut d'abord se faire en réduisant le taux de l'impôt des sociétés, quoique l'effet ne soit pas univoque : il dépend du mode de financement des investissements (82). Un soutien généralisé à l'investissement peut également se faire par un amortissement accéléré ou par une déduction à plus de 100% du montant investi, ce que fait une déduction (ou un crédit d'impôt) à l'investissement.
- Elles peuvent être ciblées sur le **mode de financement** de l'investissement. Dans un régime classique, l'impôt des sociétés introduit une discrimination entre le financement par fonds propres et le financement par emprunt : la rémunération des fonds propres n'est pas déductible, tandis que les charges d'intérêt le sont (83). C'est le *Debt-Equity bias*, que la déduction pour capital à risque vise à réduire. L'histoire des aides fiscales à l'investissement contient beaucoup d'exemples de dépenses fiscales visant à réduire le coût du capital pour un mode de financement donné. Au début des années 80, les « Monory-De Clercq (AR 15&150) » visaient à réduire le coût des nouveaux fonds propres. La réserve d'investissement, dont nous parlerons ci-après, est une aide à l'autofinancement. On invoque souvent, pour justifier de telles aides, des imperfections de marché dont souffriraient surtout les petites et moyennes entreprises. Comme mentionné ci-dessus, il est toujours préférable (et budgétairement moins coûteux) de corriger l'imperfection de marché à la source plutôt que de compenser ses prétendus effets par des aides fiscales.
- Elles peuvent être ciblées sur **certains types d'investissement ou certains secteurs d'activité**. On trouve alors des aides à des investissements qui génèrent des externalités positives (R&D, technologies propres).

82 Une baisse de l'impôt des sociétés réduit l'imposition effective des investissements financés par fonds propres mais augmente l'imposition effective des investissements financés par emprunt, dès lors qu'elle réduit l'avantage fiscal sur la déduction des charges d'intérêt.

83 Sous réserves des règles de sous-capitalisation.

On trouve donc globalement, trois types de justifications : (a) le soutien global de l'investissement, par une réduction générale du coût du capital ; (b) la compensation d'imperfections de marché et (c) la prise en compte d'effets externes.

L'aide à l'investissement, reste, dans la répartition des compétences entre Etat fédéral et entités fédérées, une compétence partagée. De plus, la nouvelle loi de financement n'a pas organisé, pour l'impôt des sociétés, un transfert des dépenses fiscales liées aux compétences matérielles des Régions, comme elle l'a fait à l'IPP.

3.32 *La réserve d'investissement*

La « réserve d'investissement » a été instaurée par la réforme de l'impôt des sociétés de 2002 et est toujours en vigueur. Elle est réservée aux PME, au sens du Code des sociétés, article 15. Il s'agit ici d'un incitant fiscal à l'autofinancement. Depuis l'introduction de la déduction pour capital à risque, elle ne peut toutefois être cumulée avec le demi-point de déduction supplémentaire pour cette dernière.

On se trouve en fait dans une situation de concomitance de deux incitants. La réserve d'investissement vise l'autofinancement, est soumise à une obligation d'investissements à l'actif du bilan et est plafonnée tandis que la déduction pour capital à risque vise tant l'autofinancement que le recours aux nouveaux fonds propres, sans obligation corrélative d'investissement à l'actif du bilan et sans plafond. De telles situations contribuent assurément à rendre la législation opaque.

Les faits ont tranché. La réserve d'investissement est de moins en moins utilisée : alors que les montants annuels immunisés étaient de l'ordre de 200 millions d'euros avant l'introduction de la DCR, ils ont chuté à 38 millions d'euros pour l'exercice d'imposition 2007 et à 5 millions d'euros pour l'exercice d'imposition 2012.

Tableau 31
Utilisation de la réserve d'investissement et impact budgétaire

Exercices d'imposition	Mouvement net réserve d'investissement	En % du résultat 1 ^{ère} opération	Perte de recettes
2004	214,9	0,5%	73,0
2005	210,0	0,5%	71,3
2006	215,4	0,4%	70,8
2007	38,5	0,1%	10,1
2008	23,0	0,0%	4,8
2009	21,1	0,0%	5,8
2010	19,5	0,0%	5,8
2011	11,3	0,0%	2,5
2012	5,0	0,0%	0,6

Millions €

La Section se prononce donc pour l'abrogation d'une disposition tombée manifestement en désuétude et justifie cette position par une simplification de l'impôt et une clarification dans le domaine des incitants à l'investissement.

3.33 La déduction pour investissement

La déduction pour investissement a été une mesure phare des années 80. Elle avait été instaurée comme une mesure simple, donnant un avantage direct et lisible, et reportable dans le temps pour les sociétés qui ne pouvaient l'imputer sur les bénéfices imposables de l'année. Dans son architecture initiale, il y avait un taux de base (13%), des taux majorés pour certains types d'investissement (R&D) et un régime particulier pour les petites sociétés (déduction étalée) avec une définition ad-hoc de celles-ci.

Le taux de base a été progressivement réduit pendant la période de réforme de l'impôt des sociétés initiée lors de l'exercice d'imposition 1991. Le taux de base a d'abord été lié à l'inflation, puis graduellement réduit, pour aboutir à la « désactivation » pour les investissements ordinaires hors PME (alors définies comme les sociétés taxées au taux réduit). Il ne restait alors que les déductions au taux majoré pour des investissements spécifiques et la déduction au taux ordinaire en une fois ou étalée pour les PME.

Le Tableau 32 détaille l'évolution de la déduction pour investissement et de son coût budgétaire depuis l'exercice d'imposition 2004. On constate une baisse des montants déduits et des pertes en recettes, qui s'explique par l'évolution de la législation. La suppression de la déduction au taux de base pour les investissements « ordinaires » des PME n'a pas eu d'impact significatif. La baisse la plus nette s'amorce à partir de l'exercice d'imposition 2009 et correspond à la montée en puissance du crédit d'impôt pour les investissements en R&D (voir ci-après, Tableau 35). En fin de période, le coût budgétaire de la déduction pour investissement n'est plus que de 86,7 millions d'euros.

Tableau 32
Utilisation de la déduction pour investissement et impact budgétaire

Exercices d'imposition	Montants déduits	En % du résultat 1 ^{ère} opération	Perte de recettes
2004	570,0	1,1%	193,7
2005	645,3	1,2%	219,3
2006	667,7	1,0%	165,5
2007	572,9	0,7%	111,9
2008	402,4	0,5%	130,1
2009	262,6	0,3%	88,1
2010	280,9	0,4%	91,0
2011	230,1	0,3%	75,3
2012	271,7	0,3%	86,7

Millions €

Une part importante des aides accordées concernent des investissements qui génèrent des externalités positives (R&D, économie d'énergie) et dont le *policy rationale* est donc relativement bien établi. Rappelons toutefois qu'en ce qui concerne les investissements économiseurs d'énergie, l'intégration du coût externe dans la tarification de l'énergie est une solution économiquement supérieure à la subvention des investissements économiseurs d'énergie (84), sous réserve des problèmes de compétitivité en cas de taxation dans le chef d'entités productives.

Le *policy rationale* est nettement moins bien établi pour les navires neufs ou d'occasion, pour les investissements de sécurisation et pour les systèmes d'extraction et d'épuration de l'air dans l'Horeca. Dans le premier cas, il s'agit clairement d'une politique sectorielle. Dans le second cas, on peine à trouver l'effet externe ou l'imperfection de marché qui le justifierait et dans son rapport de 2002 sur les déductions fiscales à l'impôt des personnes physiques, le Conseil avait anticipé sur un projet en indiquant que « *ce n'est pas a priori le rôle de la fiscalité que (...) de veiller à la sécurité des citoyens* » (85). Dans le troisième cas, il s'agit en quelque sorte d'une faveur faite en compensation d'une réglementation. On peut se demander ce qu'il y a de cohérent à, d'une part introduire une réglementation – ce qui suppose qu'on la trouve justifiée – et d'autre part en compenser le coût pour ceux qui doivent s'y adapter.

La Section considère qu'il faut limiter la déduction pour investissement aux cas où il y a clairement un effet externe à prendre en compte. Elle suggère également d'éviter des doubles emplois entre déduction et crédit d'impôt pour la R&D, et de trancher en faveur des modalités les plus utilisées, et donc du crédit d'impôt.

84 Cf. Conseil supérieur des Finances (2009), pp. 37 et suivantes.

85 Conseil supérieur des Finances (2002), pp. 10.

3.34 La taxation étalée des plus-values

Le principe est le suivant : la plus-value réalisée est transférée dans la base imposable de manière progressive, au prorata des amortissements pratiqués sur l'investissement remplaçant celui dont la vente a généré la plus-value.

Il ne s'agit pas ici d'une perte fiscale définitive mais d'un simple report de taxation. Ainsi, le chiffre de 46 millions d'euros (Tableau 30, page 146) pour l'exercice d'imposition 2012 correspond à la différence entre le rendement d'une taxation intégrale et celui de la taxation étalée pour cette même année. La vraie perte pour l'Etat est beaucoup moindre : elle correspond simplement au financement du report de taxation.

Le coût réel de cette dépense fiscale est donc dérisoire. De plus, elle est relativement bien justifiée en ce sens qu'elle rend la charge fiscale plus stable dans le temps pour les entreprises qui ont un comportement normal de remplacement des investissements.

Son coût administratif n'est toutefois pas négligeable, tant pour le contribuable que pour l'administration.

La Section se prononce pour le maintien de cette disposition

3.35 L'exonération des plus-values sur les véhicules d'entreprise

Il s'agit ici d'exonérer une plus-value réalisée lors de la vente d'un véhicule d'entreprise, sous condition de remploi dans des véhicules répondant à certaines normes écologiques.

Le Tableau 33 détaille l'évolution du coût budgétaire de cette disposition. Les pertes de recettes sont faibles. Cette mesure semble être peu utilisée, au regard de la valeur du parc automobile des sociétés.

Tableau 33
Exonération des plus-values sur véhicules d'entreprises

Exercices d'imposition	2008	2009	2010	2011	2012
Montants exonérés	48,8	61,9	27,4	37,4	47,8
Pertes en recettes	16,6	21,0	9,3	12,7	16,2

Millions €

Sources : Statistiques fiscales – Inventaire des dépenses fiscales.

Dans la logique de la typologie retenue par la Section en 2009 dans son examen de la fiscalité du transport (86), il s'agit d'une subvention avec effets positifs sur l'environnement. Cette mesure s'ajoute à d'autres dispositions qui incitent les sociétés à renouveler leur parc automobile en privilégiant des véhicules dont les émissions de CO₂ sont moindres (87).

Son *policy rationale* peut donc se rattacher à la prise en compte d'une externalité positive. Rappelons la remarque faite ci-dessus, d'un point de vue économique, l'intégration du coût externe dans les prix est une solution supérieure à la subvention de l'investissement économiseur d'énergie. En outre, il s'agit ici du remplacement d'un véhicule par un autre : le véhicule vendu alimente le marché d'occasion et continue donc à polluer. Il est probable que ce type d'incitant profite plus à l'industrie – dont le carnet de commandes bénéficie de l'accélération du renouvellement du parc automobile – qu'à l'environnement.

La Section suggère la suppression de cette disposition : il y a d'autres moyens qui permettent de mieux rencontrer l'objectif poursuivi.

3.4 Les aides à la recherche-développement

3.41 Policy rationale

La R&D est une activité qui génère des *externalités positives*. Il est largement reconnu dans la littérature économique que le rendement social (au sens : pour la société) de ses activités est plus élevé que le rendement privé. Hors intervention publique, une économie marchande produira donc un niveau de R&D qui est sous-optimal.

L'intervention publique est donc ici largement justifiée. Elle peut prendre différentes formes : aides fiscales ou aides directes, aides ciblées sur les inputs (dépenses en capital, dépenses en personnel, ou toutes les dépenses de R&D) ou sur les outputs (les brevets). L'intervention publique peut donc s'opérer à différents stades.

Le soutien à la R&D peut d'abord prendre la forme *d'une réduction du coût de la R&D*. Celui-ci consiste en dépenses de personnel et en dépenses en capital. Les instruments d'aides seront alors ciblés sur l'ensemble des dépenses ou, comme c'est le cas chez nous, conçus de manière spécifique pour chacune d'entre elles. Les aides peuvent être fonction du volume des dépenses ou de leur variation. Dans le second cas, on parle d'aide marginale. Ce type d'aide peut permettre d'éviter l'effet d'aubaine mais s'avère trop restrictif.

86 Conseil Supérieur des Finances (2009), *La politique fiscale et l'environnement*, pp. 132-133. Cette typologie distinguait les subventions avec effets négatifs sur l'environnement, les signaux négatifs du système général, les signaux positifs du système général, les subventions avec effets positifs sur l'environnement, les taxes d'approximation et les taxes pigouviennes.

87 Cf. Les règles définissant le montant déductible des frais de voiture en fonction des émissions de CO₂. Dans la typologie du rapport de 2009, la restriction à la déductibilité était considérée comme «assez proche d'une taxe pigouviennne, sous réserve qu'elle corresponde aux coûts externes générés».

Les aides de second stade concernent l'exploitation des résultats de la recherche. Elles ne seront donc octroyées que lorsque celle-ci a réussi. Ceci se traduit, dans un premier stade, par le dépôt d'un brevet. L'entreprise qui détient le brevet a alors le choix entre trois options : soit elle l'exploite elle-même, soit elle en conserve la propriété mais donne une licence d'exploitation à une entreprise tierce ou apparentée, soit elle vend le brevet à une entreprise, tierce ou apparentée. Le *policy rationale* est donc ici d'une autre nature : il s'agit d'encourager l'exploitation de la recherche.

Le cas des « patent boxes » et autres instruments similaires est particulier. Ces aides fiscales sont ciblées sur les sociétés qui détiennent les brevets et perçoivent les revenus liés à leur exploitation. Il se peut qu'elles ne soient ni celles qui réalisent l'effort de recherche, ni celles qui développent des activités innovantes en utilisant un brevet. Par ailleurs, les « Patent boxes » peuvent être pour les groupes multinationaux d'importants outils de tax planning : la fixation des prix de transferts des brevets est une matière très délicate, vu la difficulté intrinsèque qu'il y a à définir un « prix de pleine concurrence » (arm length principle) pour quelque chose qui est par nature unique. Les groupes multinationaux peuvent utiliser largement ces régimes fiscaux préférentiels pour déplacer de la base imposable en vue de réduire leur charge fiscale globale.

Le soutien de la R&D et de l'innovation reste, dans la répartition des compétences entre Etat fédéral et entités fédérées, une compétence partagée. De plus, la nouvelle loi de financement n'a pas organisé, pour l'impôt des sociétés, un transfert des dépenses fiscales liées aux compétences matérielles des Régions, comme elle l'a fait à l'IPP. On peut donc considérer que le Pouvoir fédéral peut toujours agir en cette matière par la voie des dépenses fiscales.

3.42 *Le rôle de l'instrument fiscal dans le soutien à la R&D*

L'instrument fiscal n'est qu'un des instruments utilisés pour soutenir la R&D. Celle-ci bénéficie assez largement d'aides directes octroyées par les Régions. Parmi les instruments fiscaux, les plus importants sont en outre extérieurs à l'impôt des sociétés : il s'agit des dispenses de versement de précompte professionnel pour les chercheurs. Celles-ci ont pris le relais des immunités d'impôt pour personnel supplémentaire affecté à la recherche scientifique et en ont largement amplifié les effets.

Les instruments fiscaux subsistant concernent la composante « capital » des dépenses de R&D et, en bout de chaîne, l'utilisation des brevets pour la production. Entre ces deux pôles se trouve la déduction pour revenus de brevets.

Le Tableau 34 reprend l'ensemble des aides à la R&D, tant directes que fiscales, octroyées par les différents niveaux de pouvoir en Belgique en 2009, aux ***entreprises qui ont bénéficié au moins d'une aide et qui ont répondu à l'enquête bisannuelle menée par le Service fédéral des affaires scientifiques*** (SSTC) (88). On peut considérer que cet ensemble d'entreprise est représentatif pour ce qui est de l'importance relative des différents types d'aides.

88 Voir DUMONT M. (2012).

Tableau 34
L'ensemble des aides à la R&D - 2009

	Nombre d'entreprises	Total millions €	Moyenne €	Médiane €
Subventions régionales	558	160,0	286 587	86 312
Dispense Pr.P collaborations entreprise – université	147	14,4	97 869	25 135
Dispense Pr.P Young Innovative Companies	134	9,9	73 685	44 025
Dispense Pr.P chercheurs « liste 1 » (Doctorats et ingénieurs)	501	120,0	239 053	52 115
Dispense Pr.P chercheurs « liste 2 » (masters)	451	95,2	211 051	46 112
Déduction pour investissement brevets	21	1,8	85 317	4 198
Déduction pour investissements et crédit d'impôt R&D	57	33,9	593 957	69 000

Source : Base de données sur les aides à la R&D - DUMONT (2012).

Les aides fédérales sont plus importantes que les subventions régionales et parmi les aides fédérales, c'est incontestablement la dispense de précompte professionnel pour les chercheurs qui est l'aide la plus importante : son budget (215 millions d'euros) atteint environ quatre fois le total des autres aides. On notera également les écarts très importants entre la moyenne et la médiane. Ceci indique une distribution fortement asymétrique des aides : celles-ci sont fortement concentrées dans un nombre restreint de grandes entreprises. La distribution par quartile de dépenses en R&D indique que 95% des aides sont attribuées au quartile supérieur, tandis que le quartile inférieur ne reçoit que 0,3% des aides (Dumont *op.cit*, 2012, page 31)

Les montants d'aides ont évolué depuis 2009 comme nous le verrons ci-après, la déduction pour brevets est montée en puissance depuis lors. Le taux de la dispense de précompte a aussi été augmenté.

Un constat s'impose en tout état de cause : l'impôt des sociétés n'a donc qu'un rôle mineur dans l'ensemble des aides à la R&D. Ceci vaut, non seulement en volume, mais aussi en efficacité. Dumont (2012) a examiné de manière approfondie l'impact des principales catégories d'aides publiques. L'additionnalité d'input (l'augmentation des dépenses de R&D est la plus élevée pour les dispenses de précompte professionnel « liste 1 » (3,46) et pour celles octroyées pour les collaborations entre entreprises et université (2,13). Elle est nettement moindre (de 0,6 à 0,8) pour les dispenses de précompte professionnel des chercheurs « liste 2 », pour les aides régionales et pour les autres instruments. Une partie de l'additionnalité peut provenir d'une hausse des salaires des chercheurs : il y a en effet un incitant à l'embauche qui, en présence d'une offre inélastique, pousse les salaires vers le haut. On peut éliminer cet effet en mesurant l'additionnalité sur l'effectif du personnel. La conclusion est similaire : tant les aides régionales que les dispenses de précompte professionnel ont un effet significatif en termes d'additionnalité d'input, à l'exception de celle relative aux titulaires d'un diplôme de master.

La même étude donne également des indications sur l'additionnalité d'output en termes de développement de produits ou de processus innovants. Ici aussi, c'est la dispense de Pr.P pour la « liste 1 » (doctorats et ingénieurs) qui est la plus efficace.

3.43 Examen des dispositions concernées

CREDIT D'IMPOT A LA R&D

Le crédit d'impôt réplique la déduction pour investissement et est largement plus utilisé que celle-ci, comme indiqué ci-dessus. Il a toutefois la particularité d'être reportable. Il s'agit ici d'une aide basée sur les inputs, à savoir sur une partie des dépenses de R&D. Il ne s'agit cependant pas de la catégorie de dépenses la plus importantes : les dépenses de R&D sont avant tout des dépenses de personnel. Rappelons que les aides accordées pour les dépenses de personnel sont extérieures à l'impôt des sociétés.

Le Tableau 35 détaille l'évolution des crédits d'impôt imputés. La montée en puissance du dispositif est assez éloquente : en six ans, on passe de 45 à 346 millions d'euros.

Tableau 35
Crédit d'impôt R&D – Coût budgétaire

Exercices d'imposition	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pertes en recettes	45,49	107,60	134,58	225,77	308,62	346,56

Millions €

Sources : Statistiques fiscales – Inventaire des dépenses fiscales.

Tout comme la déduction pour investissement qu'il réplique, le crédit d'impôt n'est octroyé que pour les investissements en R&D respectueux de l'environnement. Ce type de ciblage peut se comprendre, en ce sens qu'il correspond à l'intersection de deux effets externes ou, à tout le moins qu'on évite de subventionner des investissements qui auraient à la fois un effet externe positif (la R&D) et négatif (la dégradation de l'environnement). On ne trouve cependant pas le même « double critère » pour les autres aides à la R&D.

La Section se prononce pour le maintien du crédit d'impôt du fait qu'il concerne des activités qui génèrent des externalités positives.

DEDUCTION POUR REVENUS DE BREVETS

Il s'agit d'une déduction de 80% pour les revenus de brevets dont la société est titulaire et qu'elle a, soit développés elle-même, en tout ou partie, soit améliorés.

Le Tableau 36 donne l'évolution des montants déductibles et des pertes en recettes correspondantes. On constate une forte montée en puissance du dispositif. Sur les quatre derniers exercices d'imposition, le montant déductible a plus que quintuplé.

Tableau 36
Déduction pour revenus de brevets – pertes en recettes

Exercices d'imposition	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre de déductions	191	71	97	203	231
Montants déduits	25,24	111,81	603,67	786,15	569,86
Pertes en recettes	8,58	13,14	183,44	219,46	113,75

Millions €

Sources : Statistiques fiscales – Inventaire des dépenses fiscales.

Il existe à l'égard de cette déduction des arguments en sens divers :

- Ces aides sont « de second stade » selon la typologie introduite ci-dessus. Elles peuvent se cumuler avec des aides sur les inputs. Le taux d'aide global peut donc être élevé (89) et il semble qu'il existe un seuil au-delà duquel cette additionnalité diminue (Van Pottellesbergue, 2007).
- Lorsqu'il s'agit de brevets acquis de tiers, il est certes requis qu'il y ait une « amélioration » mais rien n'oblige à ce que cette amélioration soit vraiment significative.
- Des aides similaires existent dans d'autres pays et l'encadré ci-dessous en reprend l'essentiel. En outre, il est bien connu que les paradis fiscaux sont largement utilisés pour annuler l'imposition sur les revenus de brevets.

89 La déduction pour brevets, cumulée avec la déduction pour capital à risque (DCR), permet d'exonérer d'impôt, à concurrence de 5 fois le taux de cette dernière, le rendement d'un brevet. Hors limitation de la DCR, on en arrive donc à exonérer d'impôt un return qui peut aller jusqu'à 5 fois le taux d'intérêt à long terme sans risque après avoir exonéré environ 25 % des dépenses de personnel et un peu plus de 10% des dépenses en capital et ce hors aides régionales.

Encadré 5
Les régimes de Patent boxes à l'étranger : quelques exemples

Différents pays ont instauré des régimes de « patent box » qui exonèrent tout ou partie des revenus de brevets. Parmi les pays limitrophes, on trouve le Luxembourg et les Pays-Bas. Le Luxembourg exonère 80% des revenus de brevets. L'exonération ne couvre pas les revenus des brevets acquis auprès d'une entreprise apparentée mais, pour les autres acquisitions de brevets, il n'est pas exigé qu'il y ait une amélioration apportée en interne. Aux Pays-Bas, un taux effectif de 5% est appliqué aux revenus de brevets qui contribuent pour au moins 30% aux profits obtenus de l'utilisation de l'actif incorporel. Le taux de 5% s'applique également aux revenus des actifs incorporels développés en interne et non brevetés. Il ne s'applique pas aux logos et marques commerciales. Au Royaume-Uni, un taux de 10% s'applique à une fraction des revenus de brevets (60% en 2013, accroissement de 10 points par an ensuite jusque 100% en 2017). Ce régime a été considéré par la Commission européenne comme non conforme au Code de Conduite sur l'impôt des sociétés. L'Irlande a abrogé sa « patent box » en 2010.

- La prolifération de ces régimes préférentiels indique clairement qu'il y a une concurrence fiscale pour attirer l'activité de gestions de brevets. Le fait que la Commission européenne ait jugé la patent box britannique non conforme au Code de conduite indique qu'on est clairement aux limites de la concurrence fiscale dommageable. Cette concurrence fiscale semble davantage motivée par le déplacement de bases imposables que par la volonté d'attirer des activités économiques qui génèrent des externalités positives. Or, ce qui importe d'un point de vue économique, c'est surtout d'attirer les activités de recherche ou les activités innovantes.

La Section considère que le maintien de la déduction pour revenus de brevets peut se justifier à la condition que le lien avec le développement et la valorisation des activités de recherche et d'innovation soit clairement établi et contrôlé. Elle attire toutefois l'attention sur le risque de taux d'aides trop élevés – obtenus conjointement avec d'autres instruments – qui peuvent accroître l'effet d'aubaine et réduire l'additionnalité.

3.5 Les aides à l'emploi

3.51 Policy rationale

Nous avons déjà discuté largement, dans les chapitres précédents, la question de la taxation du travail. Les aides à l'emploi visent la réduction du coût de travail et leur *policy rationale* est donc bien établi.

3.52 Quel rôle pour l'impôt des sociétés ?

L'impôt des sociétés ne joue qu'un rôle mineur dans les aides à l'emploi. Celles-ci sont en effet principalement octroyées sous forme de réductions de cotisations de sécurité sociale. Ces dernières années, des subventions salariales ont également été instaurées par la voie fiscale, sous forme de dispenses de versements de précompte professionnel.

L'impôt des sociétés est d'abord un déterminant du coût du capital. Il n'est pas garanti que moduler celui-ci en fonction du volume de l'emploi ou de ses variations ait son incidence économique sur le coût du travail. Si l'objectif des aides à l'emploi est amplement justifié, l'utilisation de l'impôt des sociétés comme instrument est loin de l'être.

3.53 Les dépenses fiscales concernées

La seule dépense fiscale significative à signaler ici est l'immunisation d'impôt pour personnel supplémentaire des PME (90). Différentes formulations de cette aide se sont succédé au fil du temps. Lorsque la mesure a été rendue permanente, les modalités ont été revues pour en faire clairement une aide marginale : l'immunisation est en effet calculée sur base de la variation du nombre de travailleurs donnant droit à la mesure par rapport à la période imposable antérieure et l'immunisation d'impôt est reprise en cas de diminution de l'effectif du personnel concerné.

La notion de « PME » n'est pas celle de l'article 15 du Code des sociétés : le législateur a opté pour une définition ad-hoc, à savoir les sociétés ayant moins de 11 travailleurs au 1^{er} janvier 1997 ou à la clôture de son premier exercice comptable si sa création est postérieure. La variation est calculée uniquement sur le nombre de travailleurs « à bas salaire » (91).

Tableau 37
Immunité d'impôt pour personnel supplémentaire
Exercices d'imposition 2008-2012

Exercices d'imposition	2008	2009	2010	2011	2012
Montant immunisé, millions €	31,23	26,97	21,33	27,03	27,57
Nombre de déductions, unités	3.553	3.012	2.195	2.765	2.402
Déduction moyenne, en €	8,789	8,955	9,716	9,775	11,477
Perte en recettes, millions €	7.65	7.51	7.26	7.50	10,28

Source : Statistiques fiscales, inventaire des dépenses fiscales pour la perte en recettes.

Le Tableau 37 rassemble les données sur l'impact du dispositif actuel. Le coût budgétaire est très faible, du fait du peu de sociétés qui font appel à la mesure. On recense 332.090 sociétés de moins de 11 travailleurs : il n'y a donc que moins de 1% d'entre elles qui font appel à la mesure. La déduction moyenne obtenue indique que le nombre moyen de travailleurs concerné par société bénéficiaire est inférieur à 2.

90 Il existe également une immunisation d'impôt pour personnel supplémentaire affecté à la gestion de qualité ou au service des exportations, dont l'impact est clairement anecdotique.

91 Il s'agit des travailleurs dont le salaire n'excède pas 90,32 euros par jour ou 11,88 euros à l'heure. Cette limite correspond actuellement à 135% salaire minimum intersectoriel. Ces montants ne sont pas indexés.

Cette mesure est donc également très peu utilisée et son impact sur l'emploi doit donc être minime. Tout plaide pour une utilisation d'autres instruments, plus lisibles et dont l'effet sur le coût du travail est plus immédiat.

La Section suggère donc de supprimer cette disposition, ainsi que les autres immunités d'impôt pour personnel supplémentaire, et de réduire le coût du travail par d'autres moyens plus efficaces.

3.6 Le tax shelter pour l'audio-visuel

Cette disposition, en vigueur depuis 2003, permet d'exonérer les bénéfices réalisés dans le cadre de financement d'œuvres audiovisuelles. Les modalités sont décrites en annexe 4.

Cette mesure est clairement une mesure sectorielle. Elle peut également se lire comme une mesure de soutien à la production d'un bien qui peut être considéré comme public, en l'occurrence la culture. C'est au même titre que les pouvoirs publics subventionnent nombre d'institutions actives dans ce domaine.

Il s'agit cependant là clairement d'une compétence exclusive des Communautés. L'opportunité d'une intervention du pouvoir fédéral, par l'impôt des sociétés, doit s'apprécier en tenant compte du fait qu'il garde la compétence fiscale exclusive pour cet impôt.

Le Tableau 38 détaille l'impact budgétaire du tax shelter. Celui-ci est clairement en augmentation avec des pertes de recettes qui atteignent 38 millions d'euros pour l'exercice d'imposition 2012.

Tableau 38
Tax shelter « audio-visuel »
Montants immunisés et pertes en recettes

Exercices d'imposition	Montant immunisé	Perte en recettes
2004	4,2	1,4
2005	16,5	5,6
2006	29,4	10,0
2007	39,1	13,3
2008	97,7	33,2
2009	92,4	31,4
2010	92,9	31,6
2011	59,2	20,1
2012	112,1	38,1

Millions €

Source : Statistiques fiscales, inventaire des dépenses fiscales pour la perte en recettes

Le *tax shelter* pour l'audio-visuel se situe dans un environnement concurrentiel : d'autres pays offrent des incitants similaires: c'est notamment le cas au Luxembourg, en Italie, en France et au Royaume-Uni.

Ce dispositif a récemment été examiné au Parlement (Chambre des représentants, 2013b) et a été revu par le législateur.

La Section se pose la question de l'opportunité d'une mesure ciblée sur le secteur audiovisuel. Elle considère néanmoins que les récentes modifications législatives ont correctement recentré le dispositif sur son objectif principal.

3.7 Les autres dépenses fiscales

3.71 La déduction des libéralités

La déduction des libéralités existe tant à l'impôt des personnes physiques qu'à l'impôt des sociétés et la liste des institutions reconnues est la même. Dès lors que les missions pour lesquelles les institutions concernées sont agréées correspondent à des domaines où l'intervention publique est reconnue, le *policy rationale* est bien établi pour la déduction à l'impôt des personnes physiques.

Il l'est nettement moins pour l'impôt des sociétés. A la différence d'un citoyen, une société agit dans un but de lucre et chacun de ses actes posés est censé concourir à son objet social. Si un citoyen soutient une institution reconnue, c'est par générosité. Une société commerciale ne pratique en principe pas la générosité. Si elle le fait, c'est pour son image et le profit qu'elle espère en tirer. La notion de « libéralité » est intrinsèquement contradictoire avec le but du lucre. Cette contradiction explique le fait que les libéralités soient d'abord des dépenses non admises. Le « sponsoring » fait par contre partie des dépenses admises en déduction.

La Section suggère donc la suppression de cette disposition et le maintien des libéralités en dépenses non admises.

3.72 Les plans de réorganisation

Il s'agit, en bref, donc de considérer comme non imposable une réduction du passif de l'entreprise pour autant que celle-ci « redémarre ». On peut considérer qu'il s'agit là de la prise en compte d'une externalité positive. Dans un domaine similaire, on considère en effet qu'une entreprise qui licencie impose un coût externe à la société. Dans le même ordre d'idée, donner une subvention pour réduction de dette peut être considéré comme une réduction du passif social résultant d'une faillite et des licenciements.

Les pertes en recettes sont évaluées, dans l'inventaire des dépenses fiscales, à 9,49 millions d'euros pour l'exercice d'imposition 2011 et à 17,02 millions d'euros pour l'exercice d'imposition 2012. Il semble donc que son usage soit très limité.

La Section soutient le maintien de cette disposition : qui constitue, dans la plupart de ces cas d'application une mesure essentielle au redémarrage de l'activité. L'effet d'aubaine devrait être minime.

3.73 *Les taux réduits pour des sociétés à objet social spécifique*

Il s'agit de taux réduits octroyés d'une part, pour les sociétés et fédérations admises à fournir des crédits à l'outillage artisanal en vertu du statut de la SA Crédit professionnel et, d'autre part, pour les sociétés de logement.

La Section considère que dans le premier cas, l'aide est donnée trop loin en amont dans le processus d'aide à l'investissement pour avoir un effet significatif. Dans le second cas, il s'agit d'une compétence régionale exclusive.

La Section suggère de supprimer ces taux réduits.

3.74 *Le non-assujettissement des intercommunales à l'impôt des sociétés*

Cette dépense fiscale n'est pas chiffrée dans l'Inventaire. Il s'agit cependant clairement d'une dérogation au système de référence, en tout cas pour les sociétés intercommunales qui exercent une activité commerciale, et également pour celles qui exercent toute activité avec un but de lucre (92). Le non-assujettissement de ces entreprises est une atteinte claire à la neutralité de l'impôt et peut se traduire par des distorsions de concurrence. Une simulation a été effectuée sur base des bilans et comptes de résultats de l'année 2011 et indique un rendement budgétaire de 329 millions d'euros (93).

La Section recommande d'assujettir à l'impôt des sociétés les intercommunales qui exercent une activité commerciale ou qui ont clairement un but lucratif.

4. La déduction pour capital à risque

4.1 *Description et historique*

La déduction pour capital à risque (DCR) a été introduite en 2005 pour permettre la déduction de la rémunération des fonds propres. Dans sa version initiale, la déduction était donnée au taux d'intérêt à long terme (obligations linéaires à 10 ans) de l'année antérieure, majoré d'un demi-point pour les PME, au sens de l'article 15 du Code des sociétés. La déduction est appliquée sur le stock de fonds propres existant et non pas sur son augmentation.

La DCR a été modifiée à de nombreuses reprises depuis lors, ce qui indique assurément une instabilité politique.

92 Si elles étaient des ASBL reconnues à but lucratif, elles seraient alors soumises à l'impôt des sociétés.

93 Les hypothèses sont les suivantes : pas de stock activable pour les pertes antérieures, les RDT, la Déduction pour capital à risque et la déduction pour investissement, ratio DNA (hors impôts non déductibles) au résultat 1^{ère} opération égal à la moyenne, pas de revenus étrangers, calcul des RDT sur base d'un ratio « RDT/immobilisations financières » égal à la moyenne, pas de déduction pour revenus de brevets, taux de 33,99%, pas d'application des dispositions « petites sociétés ».

Encadré 6
Modifications législatives depuis l'introduction de la DCR

- *Limitation temporaire à 3,8 % du taux pour les exercices d'imposition 2011 et 2012 (art 132 de la loi-programme 29/12/2009 - MB 30/12/2009).*
- *Limitation à 3% du taux à partir de l'exercice d'imposition 2013 (art. 45 et art. 52, L 28.12.2011 - MB 30.12.2011) (art. 205quater, § 5 CIR 92).*
- *Fin du report des stocks antérieurs de déduction de capital à risque à partir de l'exercice d'imposition 2013 (art. 48 et art. 59, al.6, L 13.12.2012 – MB 20.12.2012) (abrogation de l'article 205quinquies CIR92).*
- *Mesure transitoire pour les stocks de déduction de capital à risque antérieurement à l'exercice d'imposition 2013 (art. 56 et art. 59, al. 6, L 13.12.2012 - MB 20.12.2012) (art. 536 CIR 92).*
- *Modification du calcul du taux (prise en compte uniquement des mois de juillet août et septembre) à partir de l'exercice d'imposition 2014 (art. 16, 1°,2°, 3°, 4° et art. 23, al. 5, L 17.06.2013 –MB 28.06.2013) (modification de l'art. 205quater, § 2 CIR 92).*
- *Harmonisation RDT et base de calcul de la déduction pour capital à risque (les actions et parts détenues en placements de trésorerie dont les revenus entrent en ligne de compte pour la déduction RDT sont exclues de la base de calcul de la déduction pour capital à risque) à partir de l'exercice d'imposition 2014 (art. 4 de la loi-programme 28/06/2013 - MB 01/07/2013).*
- *Introduction de la « fairness tax » qui vise les déductions pour capital à risque appliquées sur des distributions de dividendes.*

4.2 Policy rationale

La déduction pour capital à risque a été présentée comme une réforme visant à supprimer la discrimination entre le financement par fonds propres et le financement par emprunt alors que son but était surtout d'offrir une voie de sortie pour le démantèlement des centres de coordination, requis par la Commission européenne dans le cadre de la mise en œuvre du « Code de conduite » et de décisions parallèles de la DG concurrence sur les aides d'Etat (94).

L'objectif de réduction de la discrimination entre fonds propres et endettement était au cœur de la proposition originelle d'*Allowance for Corporate Equity* qu'on trouve dans la littérature économique (DEVEREUX et FREEMAN H, 1991). Deux mérites essentiels y sont attribués à une telle réforme :

- Ainsi organisé, un impôt des sociétés ne taxe pas l'investissement marginal (celui dont le rendement n'excède pas le taux intérêt à long terme sans risque). Seule la prime de risque est imposée. L'impôt des sociétés a donc moins d'effet négatif sur le volume de l'investissement.

94 Voir à ce sujet VALENDUC (2009).

- Il n'y a plus de discrimination entre fonds propres et fonds empruntés.

Ces propriétés théoriques, largement positives d'un point de vue économique, sont analysées dans notamment dans OECD (2007b) et dans VALENDUC (2009).

Un point important doit être signalé : aucune des deux propriétés fondamentales ne requiert que l'introduction d'un *Allowance for corporate Equity* ne soit étendue au stock de capital existant. Celui-ci est la traduction d'investissements antérieurs qui ont été jugés rentables aux conditions fiscales et économiques en vigueur lors des décisions d'investissement correspondantes, et ce qui n'a pas été fait ne sera pas « ressuscité ». Appliquer la réforme au stock de capital existant, c'est générer un effet d'aubaine au profit des détenteurs du capital existant (95.) Par contre, pour que la DCR soit une solution au démantèlement des centres de coordination, il fallait évidemment l'appliquer au stock de capital existant.

Si le législateur avait opté pour limiter le champ d'application de la réforme aux nouveaux investissements, cela aurait nécessité des mesures anti-abus supplémentaires, dont certaines sur base consolidée.

4.3 *Éléments d'évaluation*

4.31 *Le coût budgétaire*

Le Tableau 39 détaille l'évolution des montants déduits et le coût budgétaire correspondant.

Tableau 39
Coût brut de la déduction pour capital à risque

Exercices d'imposition	2007	2008	2009	2010	2011	2012
(a) Total des déductions	7.155,11	12.391,09	17.180,85	16.475,08	15.522,46	20.392,25
(b) Pertes en recettes	1.845,20	3.803,16	5.354,99	4.951,75	3.518,30	6.159,81

Sources : *Statistique I.Soc au 30 juin t+1 de l'exercice d'imposition pour (a), inventaire des dépenses fiscales pour (b).*

Millions €

Le total des déductions (a) comprend tant celle octroyée dans l'année même, sur base de situation des fonds propres au début de l'exercice comptable, que celles qui proviennent de périodes imposables antérieures et qui n'avaient pu être effectuées, faute de bénéfices imposables suffisants. Les pertes en recette sont évaluées conformément à la méthodologie

95 Lorsqu'il a introduit une *Allowance for Corporate Equity*, le gouvernement « Monti », en Italie, l'a limitée aux nouveaux investissements et l'a clairement motivée par une aide à la croissance économique.

utilisée pour l'inventaire des dépenses fiscales. Il s'agit donc du rendement budgétaire, calculé de manière statique, qui résulterait de la suppression de cette disposition (96).

L'application de la réforme au stock de capital existant a généré dès le départ un coût brut important. Les montants déduits ont ensuite nettement augmenté : ***en 6 ans, ils sont passés de 7,2 à 20,4 milliards d'euros et ce malgré un contexte économique déprimé, qui n'est pas spécialement favorable à la création d'entreprises et à l'investissement.*** Sur la même période, les pertes en recettes sont passées de 1,8 à 6,2 milliards d'euros. Il faut également tenir compte du stock de déductions qui s'est accumulé : celui est proche de 18 milliards d'euros en fin de période.

Il s'agit d'un coût brut. Quatre réserves doivent être faites :

- Il n'est pas tenu compte du rendement des mesures compensatoires qui avaient été introduites lors de la réforme ;
- Une partie du coût budgétaire n'est jamais que la transposition, sous une autre forme, du coût budgétaire des centres de coordination. La plupart de ceux-ci se sont transformés en sociétés de financement intra-groupe ;
- Les sociétés de financement qui bénéficient largement de la DCR se sont installées en Belgique du fait de cette disposition. La déduction n'est donc pas un coût budgétaire net ;
- Il n'est pas non plus tenu compte du fait que certaines augmentations de fonds propres n'auraient pas eu lieu si la réforme n'avait pas été faite et que ces augmentations de fonds propres n'ont pas de coût budgétaire net. Elles pourraient même au contraire avoir un effet positif si la base taxable localisée en Belgique reste positive après toutes déductions.

L'estimation du coût net est une tâche très délicate : il faut en effet construire la situation contrefactuelle : que ce serait-il passé si la réforme n'avait pas eu lieu ? Dans son rapport fait à la demande du Gouvernement, la Banque nationale (2008) a pris une position extrême, en attribuant à la réforme toute l'augmentation des flux d'investissements directs entrants après 2005, ce qui est assurément exagéré. D'autres éléments ont été portés à la connaissance de la Section. Ainsi, il avait été mentionné dans des auditions organisées par la Commission des Finances de la Chambre des représentants en 2010 que le taux de croissance des fonds propres des sociétés non financières sur les années 2005-2007 n'était pas plus élevé que le taux de croissance annuel moyen constaté sur la période 1998-2004 et que, lorsqu'on met ce taux de croissance en relation avec celui du PIB, on ne voit pas davantage une accélération sur la période de mise en œuvre de la réforme.

L'évaluation du coût net de la DCR reste donc une question complexe. La Section a toutefois fait une estimation de la marge qui pourrait rester libre pour une baisse de l'impôt des sociétés en cas de suppression de la déduction pour capital à risque (97).

96 Ce chiffrage tient compte tant des déductions de l'année que de celles provenant du stock non encore apuré de déductions provenant d'exercices antérieurs. L'évaluation tient compte des effets en aval, à savoir le fait que l'octroi d'une déduction réduit la marge disponible pour d'autres déductions situées en aval, principalement des déductions de pertes antérieures.

97 Voir ci-après page 184 et suivantes.

4.32 Qui bénéficie de la déduction pour capital à risque ?

Cette question peut s'examiner sous deux optiques. On peut examiner la distribution des déductions ou celle de la réduction de l'imposition effective que crée la déduction pour capital à risque. La première optique est la plus courante, mais n'est pas pertinente : souvent, les résultats ne font que reproduire la concentration de la base imposable dans un nombre limité de grandes sociétés, alors que les petites sociétés sont bien plus nombreuses. C'est pourquoi la Section estime que c'est la deuxième optique qui est la plus pertinente. Nous donnons toutefois les résultats des deux optiques pour mettre en évidence leurs particularités.

LA DISTRIBUTION DES DEDUCTIONS ET DU COUT BUDGETAIRE BRUT

L'essentiel de la DCR bénéficie aux grandes entreprises : les critères de classification retenus dans le Tableau 40 le confirment.

Les petites sociétés, qui sont neuf fois plus nombreuses que les grandes sociétés, ne bénéficient que de 448 millions d'économie d'impôt tandis que les grandes sociétés voient leur charge fiscale réduite de 3.576 millions d'euros. Si nous prenons le critère fiscal pour délimiter les PME (celles qui bénéficient du taux réduit), elles sont à nouveau plus nombreuses que les sociétés taxées au taux plein mais ne reçoivent que 5% de la DCR. Ceci s'explique en partie par la concentration de la base taxable dans les grandes sociétés.

Tableau 40
Distribution du coût budgétaire de la DCR, hors report, exercice d'imposition 2011

	Total, millions €	Nombre	Moyenne (€)	Base taxable Millions €
Toutes sociétés	4.024,48	175.602	5.951,65	31.576,08
Ventilation selon le taux d'imposition				
Sociétés taxées au taux réduit	230,33	95.558	943,99	3.856,43
Sociétés taxées au taux plein	3.791,97	79.930	18.473,53	27.675,65
Petites sociétés/autres sociétés				
Petites sociétés	448,35	156.782	1.265,86	9.973,37
Autres sociétés	3.576,13	18.820	37.489,02	21.602,71

Source : Modèle de micro-simulation MiSIS.

Les tableaux et graphiques ci-après donnent la distribution du coût de la DCR selon différents critères de taille des entreprises (98). Il s'agit successivement de l'emploi (Graphique 50), de la valeur ajoutée (Tableau 41) et du total du bilan (Tableau 42). Pour l'emploi, la taille est

98 Ces tableaux nécessitent un croisement des données fiscales et des données comptables. Les informations ne sont donc pas disponibles pour les sociétés qui n'ont pas déposé leurs comptes annuels, ni pour les banques et assurances dont les comptes annuels sont établis selon un schéma ad-hoc et ne sont pas repris dans la base de données BELFIRST.

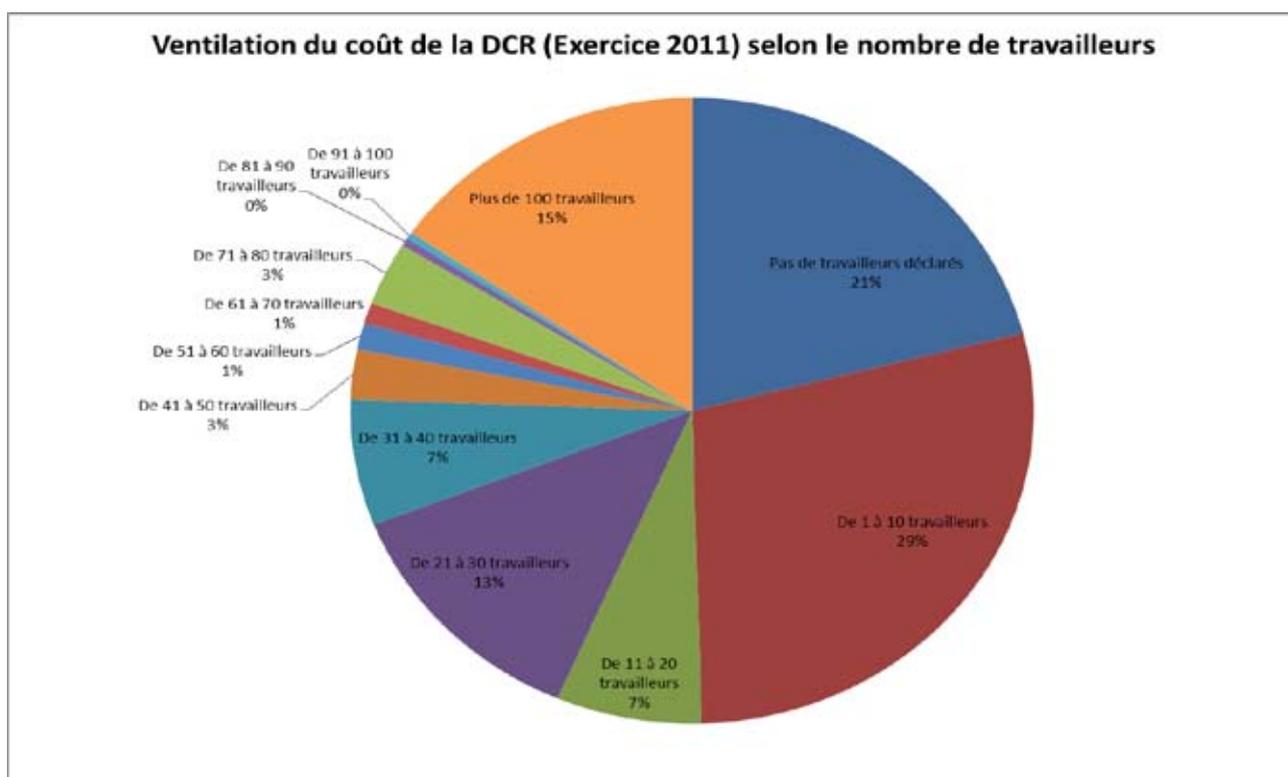
logiquement mesurée par le nombre de travailleurs. Pour les deux autres critères, nous avons constitué des déciles.

Le Graphique 50 livre une information intéressante : alors que nous venons de voir que l'essentiel du coût de la DCR était logé dans des « grandes sociétés », ce graphique indique que la moitié du coût est logé dans des sociétés qui ont moins de 10 travailleurs, dont un cinquième du total dans des sociétés qui n'ont pas de travailleurs déclarés. Les sociétés qui bénéficient largement de la DCR sont « grandes » mais pèsent beaucoup moins lourd en termes d'emploi.

Le classement des sociétés par décile de la valeur ajoutée donne également un résultat surprenant. Une part importante du coût de la DCR est logée dans des sociétés dont la valeur ajoutée est faible (1^{er} décile). On y trouve un millier de sociétés qui ont une déduction moyenne très élevée. Il s'agit très vraisemblablement de sociétés dont l'essentiel des résultats vient d'une activité financière, qui ne génère pas de valeur ajoutée au sens comptable du terme.

Le classement selon le total du bilan donne un résultat plus logique : près de trois quarts du coût de la DCR se concentre dans le décile supérieur, alors que celui-ci ne comprend qu'un millier de sociétés utilisant la DCR pour l'exercice d'imposition concerné.

Graphique 50



Source : Modèle de micro-simulation MiSIS.

Tableau 41
Ventilation de la DCR, par décile de valeur ajoutée – exercice 2011

Déciles	Total de la DCR (millions €)	Nombre de déductions	Déduction moyenne, en €
1	1.208,01	1.062	66.819,12
2	42,00	5.657	846,52
3	82,71	29.112	1.166,85
4	50,71	35.664	740,33
5	95,06	30.486	1.742,51
6	201,49	23.272	5.021,79
7	235,94	16.433	9.322,23
8	469,14	8.977	33.790,81
9	327,16	4.012	53.746,51
10	975,28	1.519	384.571,59
Pas d'information	336,98	19.410	3.369,21

Source : Modèle de micro-simulation MiSIS.

Tableau 42
Ventilation de la DCR, par décile sur le total du bilan – exercice 2011

Déciles	Total de la DCR (millions €)	Nombre de déductions	Déduction moyenne, en €
1	3,56	16.183	56,23
2	17,40	34.324	252,93
3	34,17	30.963	555,97
4	52,00	25.569	979,48
5	91,04	19.949	2.164,62
6	106,61	12.981	3.721,34
7	135,01	8.670	7.980,66
8	144,35	4.502	15.635,19
9	202,45	1.972	45.947,32
10	2.901,27	1.083	1.075.734,25
Pas d'information	336,64	19.408	3.400,50

Source : Modèle de micro-simulation MiSIS.

Dans la première optique, il apparaît clairement **une forte concentration de déductions – et donc du coût brut de la DCR – dans un nombre restreint de sociétés qui ont un revenu imposable élevé et un total du bilan élevé. Ces sociétés ne sont cependant pas importantes en termes de valeur ajoutée et d'emploi.** L'introduction de la DCR était précisément motivée, comme indiqué ci-dessus, par la volonté de maintenir en Belgique ce type de sociétés, qui prenaient le relais des centres de coordination.

COMMENT EST DISTRIBUEE LA REDUCTION DE L'IMPOSITION EFFECTIVE CREEE PAR LA DEDUCTION POUR CAPITAL A RISQUE ?

L'impact économique de la DCR provient de la réduction de l'imposition effective qu'elle crée. Tous les impacts attendus (réduction de l'endettement, investissement, emploi) sont en effet fonction de ce paramètre. Comme indiqué ci-dessus, il existe différentes mesures de l'imposition effective. Nous utilisons ici le taux d'imposition effectif calculé sur base des données de la déclaration fiscale (99). Ce taux d'imposition effectif est calculé sans et avec DCR. La différence donne la réduction de l'imposition effective créée par la DCR.

Tableau 43
Effet de la DCR sur l'imposition effective, par catégorie de sociétés
(Moyenne par catégorie)

	Avec DCR	Hors DCR	Ecart
Toutes les sociétés	17.67%	25.18%	7.51
Sociétés taxées au taux réduit	16.77%	23.57%	6.80
Sociétés taxées au taux plein	18.77%	27.13%	8.36
Petites sociétés	17.67%	25.02%	7.35
Autres sociétés	17.36%	30.66%	13.30

Source : Modèle de micro-simulation MiSIS.

Globalement, la réduction de la charge fiscale créée par le DCR est de 7,5 points d'imposition effective. Elle est légèrement plus importante pour les sociétés taxées au taux plein. On retrouve le même constat, en plus net, lorsqu'on catégorise sur base du critère des « petites sociétés » dans le Code des sociétés et ce malgré l'octroi d'un demi-point de déduction supplémentaire.

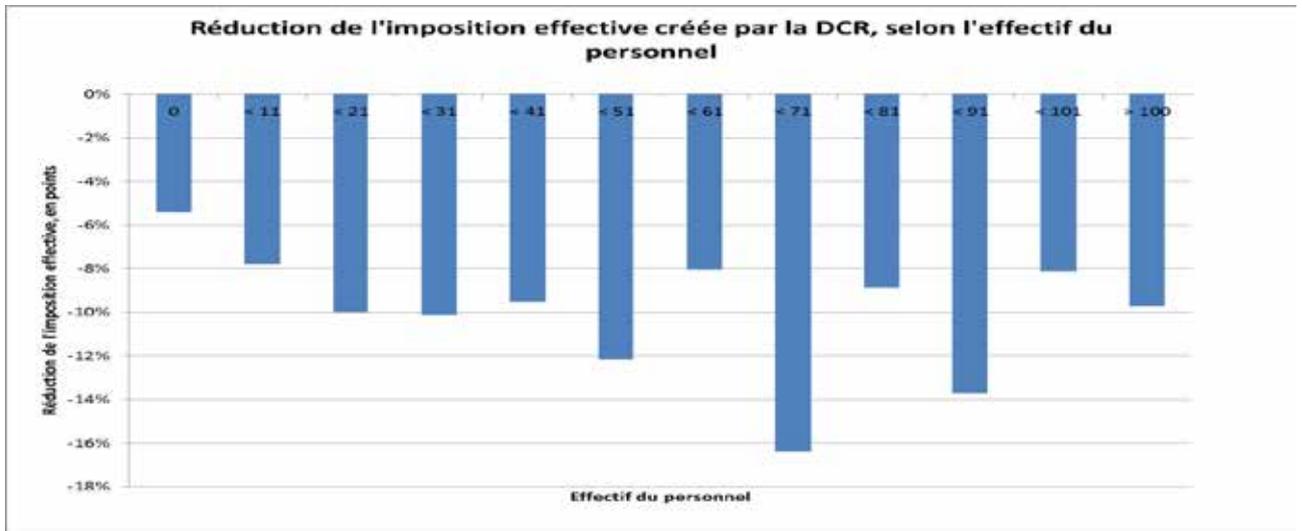
Les trois graphiques ci-dessous indiquent comment la réduction de l'imposition effective se distribue en fonction des trois critères de taille que sont l'emploi, la valeur ajoutée et le total du bilan.

La conclusion qui se dégage est que **la réduction de l'imposition effective qui résulte de la DCR est plus importante pour les grandes sociétés que pour les petites, quels que soient les critères de définition et de taille retenus**. Il reste toutefois une forte dispersion de l'impact à l'intérieur des différentes catégories.

Le profil le plus clair est celui qui apparaît quand on classe les sociétés en fonction du total du bilan. Plus celui-ci est élevé, plus la réduction de l'imposition effective créée par le DCR est importante. Le profil est un peu moins net lorsqu'on regarde la distribution de la réduction de l'imposition effective en fonction de la valeur ajoutée. Le profil le plus irrégulier est celui qui est distribué en fonction de l'emploi.

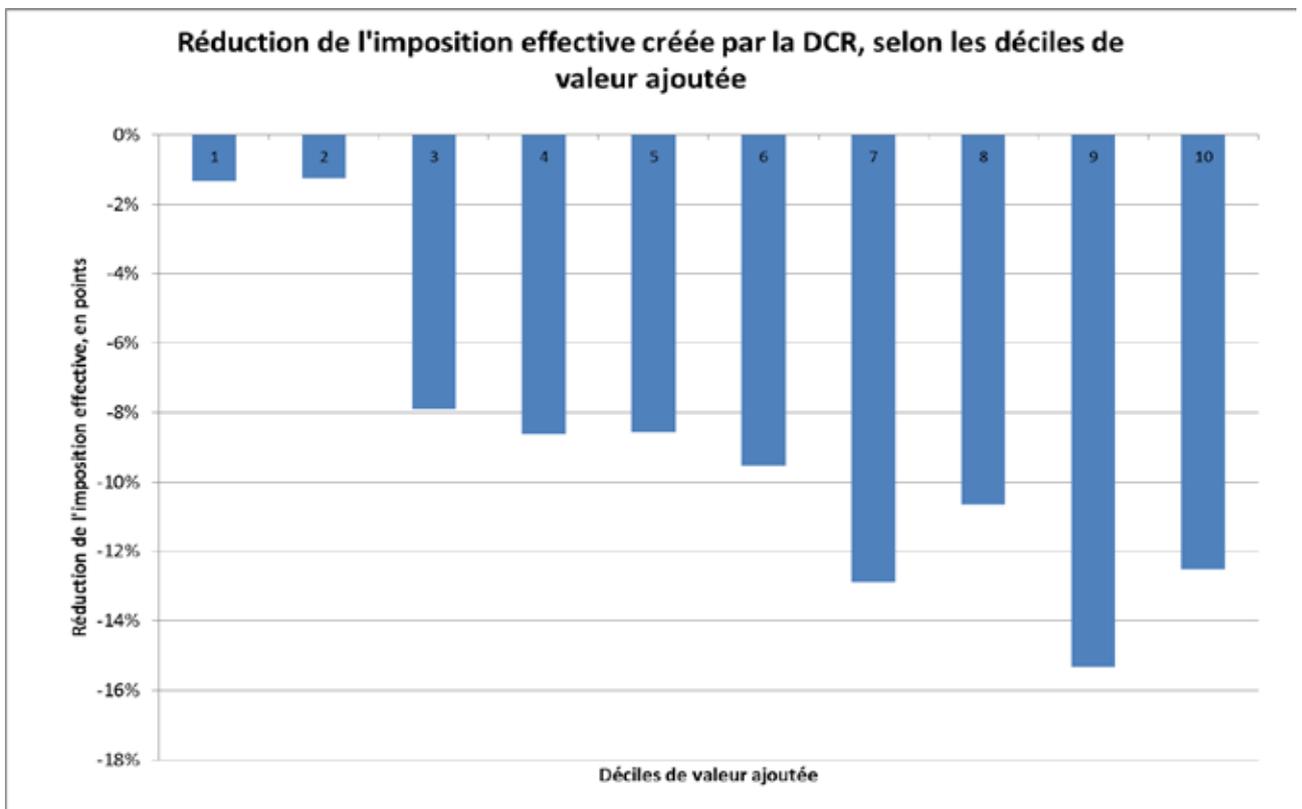
99 Voir ci-dessus pages 138 et suivantes.

Graphique 51



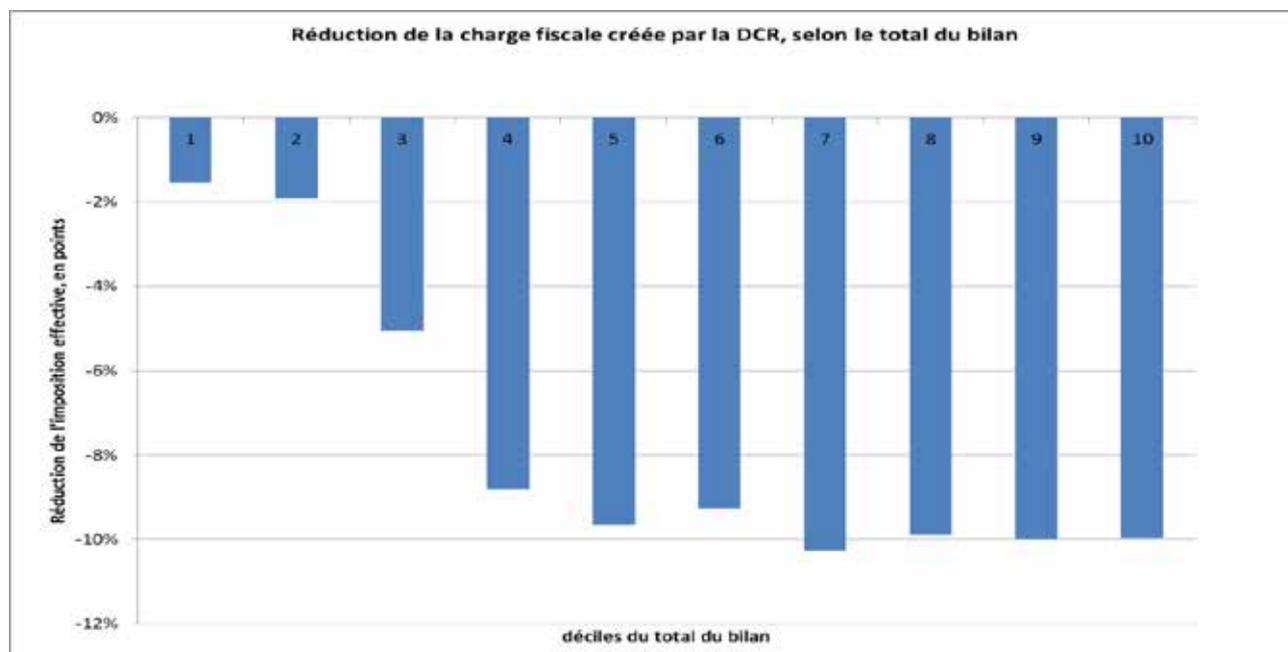
Source : Modèle de micro-simulation MiSIS.

Graphique 52



Source : Modèle de micro-simulation MiSIS.

Graphique 53



Source : Modèle de micro-simulation MiSIS.

4.33 Quels effets économiques ?

Peu d'études ont été faites pour mesurer l'impact de la DCR sur la structure du bilan des sociétés, à l'exception notable de PRINCEN (2011). Cette étude procède suivant la méthode « différence par différence » : il s'agit donc de comparer à l'égard de variables « de résultat » telles que le taux d'endettement des sociétés ou la part des fonds propres dans le total du bilan, deux groupes de sociétés sur une même période. Le premier groupe « groupe de traitement » concerne les sociétés non financières établies en Belgique : le second groupe (« groupe de contrôle ») est constitué par les mêmes sociétés d'un autre pays, avec une analyse de sensibilité qui fait tourner le groupe de contrôle. Celle-ci confirme que les résultats ne sont pas liés au choix du groupe de contrôle et qu'ils sont donc robustes.

Cette étude conclut que *l'introduction de la DCR a réduit le taux d'endettement des sociétés non-financières belges à concurrence de 2,7 points. Elle ne décèle par contre aucun effet à l'actif du bilan et aucun effet sur l'emploi.*

VALENDUC (2011b) a pris une optique davantage macroéconomique : il s'agit de voir dans quelle mesure la baisse de l'imposition effective des sociétés créée par la DCR s'est traduite dans un élargissement de l'assiette, par une hausse de la taille du secteur des sociétés en comptabilité nationale.

S'il y a bien un élargissement de la base macroéconomique de l'impôt des sociétés par rapport au PIB, celui-ci s'explique plus par une hausse de la profitabilité brute (le revenu primaire des

sociétés, exprimé en % de la valeur ajoutée) que par un élargissement de la taille du secteur (la part de la valeur ajoutée des sociétés dans le PIB).

La hausse de la profitabilité brute paraît surprenante mais le résultat constaté est compatible avec un scénario où sont créées en Belgique des sociétés de financement, largement dotées en fonds propres, qui reprennent des centres de coordination le rôle de « banquier interne » des groupes de sociétés en prêtant aux sociétés apparentées. Ce type de société crée peu de valeur ajoutée mais génère des profits et leur profitabilité brute, exprimée par rapport à la valeur ajoutée, est donc particulièrement élevée.

Cette explication de la hausse de la profitabilité brute nuance fortement le caractère de l'effet de retour de la réforme : il n'y a pratiquement pas d'élargissement de la taille du secteur et de création de valeur ajoutée additionnelle. Ceci relativise donc très fortement la possibilité que la réforme ait créé davantage d'activité économique, d'investissement et d'emploi.

4.4 En conclusion

L'introduction de la déduction pour capital à risque reste une réforme fondamentale et controversée. Dès le départ, la dualité des objectifs – suppression de la discrimination à l'encontre du financement par fonds propres versus maintien en Belgique de l'activité des centres de coordination – a créé une certaine confusion. Celle-ci affecte l'évaluation du coût budgétaire. Si le coût budgétaire brut est clairement élevé et en hausse, l'évaluation du coût budgétaire net reste une question complexe. La réforme a en effet permis de maintenir en Belgique ou d'attirer de sociétés de financement. L'examen de la distribution des bénéficiaires montre d'ailleurs la concentration du coût brut de la DCR dans un nombre restreint de sociétés qui ont un total du bilan élevé, un revenu imposable avant déductions élevé mais qui sont moins importante en termes de valeur ajoutée et d'emploi. Elles génèrent cependant des bénéfices par leur activité financière, à un tel point qu'il y a globalement une hausse de la profitabilité brute des sociétés depuis l'entrée en vigueur de la réforme mais pas de hausse de la part de la valeur ajoutée des sociétés dans le PIB. Pour les sociétés non-financières, l'introduction de la DCR a permis une réduction du taux d'endettement mais n'a pas engendré de hausse des investissements à l'actif du bilan.

La question du maintien ou de la suppression de la DCR est au cœur du choix entre une stratégie de « taux bas, base large » et une stratégie de niches.

Nous y reviendrons dans la 6^{ème} section de ce chapitre, consacrée aux options de réforme.

5. Les dispositions fiscales relatives aux PME

5.1 Les dispositions concernées

Les dispositions fiscales relatives aux PME sont nombreuses et nous ne les exposerons pas en détail ici.

Les taux réduits constituent assurément l'une des plus importantes. Ils permettent d'imposer à 24,25% la première tranche de 25.000 euros de bénéfices imposables. Au-delà, le taux monte à 31%, puis à 34,5%, soit au-delà du taux nominal, en vue de remettre sur pied d'égalité, à 322.500 euros de bénéfices imposables, les sociétés qui bénéficient des taux réduits et celles qui n'en bénéficient pas. Il existe en effet d'autres conditions que le niveau du bénéfice pour bénéficier des taux réduits. La principale d'entre elles concerne la rémunération minimale du dirigeant.

A cela s'ajoute un certain nombre de mesures visant à réduire le coût du capital dont la plupart ont déjà été mentionnées voire analysées dans le cadre de ce rapport. On trouve principalement sous cette rubrique la réserve d'investissement, le demi-point supplémentaire de déduction du capital à risque. Tout récemment, la déduction pour investissement a été réintroduite pour certains investissements réalisés en 2014 et en 2015 et un précompte mobilier réduit va être appliqué sur les dividendes rémunérant des actions ou parts nominatives émises à l'occasion de nouveaux apports en numéraire effectués à partir du 1^{er} juillet 2013.

Les mesures liées à l'emploi ou au coût du travail sont pour l'essentiel extérieures à l'impôt des sociétés, où il ne subsiste qu'une immunisation d'impôt pour personnel supplémentaire à « bas salaires ».

Mentionnons également que les PME ont été exclues de certaines mesures d'accroissement de l'impôt, telles la fairness tax ou l'imposition des plus-values sur actions, ou encore la limitation prorata temporis de la première annuité d'amortissement.

On observe également, dans la législation, un glissement dans les modalités de définition des PME : si les taux réduits restent un élément important pour déterminer l'imposition, ils ne sont plus guère utilisés comme porte d'entrée d'autres avantages : c'est le critère de la « petite société » (article 15 du Code des sociétés) qui a pris le relais.

Encadré 7

Les PME au sens du Code des Sociétés

La nouvelle définition des PME, qui remplace la définition des PME selon le critère des taux réduits, exige le respect des critères repris à l'article 15 du Code des Sociétés consacré aux « petites sociétés ». Selon le Code des Sociétés, les petites sociétés sont les sociétés dotées de la personnalité juridique qui ne dépassent pas plus d'un des critères suivants, pour le dernier et l'avant-dernier exercice clôturé :

- *moyenne annuelle des travailleurs : 50,*
- *chiffre d'affaires annuel (HTVA) : 7.300.000 euros,*
- *total du bilan : 3.650.000 euros.*

Sont exclues d'office les sociétés qui occupent plus de 100 travailleurs en moyenne annuelle.

Ce critère repose sur trois limites définies par la moyenne annuelle du nombre de travailleurs, le chiffre d'affaires HTVA et le total du bilan. Les limites exprimées en euros ne sont pas indexées. On notera qu'il suffit de satisfaire à deux de ces critères pour être qualifié de « petite société ». A cela s'ajoute une limite absolue de 100 sur le nombre de travailleurs.

Cette définition est plus stricte que la définition européenne (100) : selon HENNE et STRENGS (2014), 99,8% des entreprises européennes sont des PME d'après cette définition. On peut estimer qu'environ 90% des sociétés sont « petites » selon le critère de l'article 15 du Code des sociétés.

5.2 Le policy rationale

Le *policy rationale* des mesures de soutien aux PME a été discuté au début de ce chapitre.

5.3 Eléments d'appréciation

L'évaluation discutera brièvement les questions suivantes :

- L'imposition des petites entreprises, telle qu'elle est organisée, rencontre-t-elle l'objectif de neutralité ?
- Y a-t-il, d'un point de vue économique, un *policy rationale*, pour dévier de l'objectif de neutralité et si oui, les dispositions fiscales correspondantes rencontrent-elles ces autres objectifs ?
- Les taux réduits sont-ils correctement ciblés ?

5.31 L'imposition des petites entreprises et l'objectif de neutralité

L'objectif de neutralité peut se décliner de différentes façons. Deux d'entre elles sont examinées ici : la neutralité à l'égard de l'*incorporation decision* et la neutralité entre les modes de financement des investissements. Peu de systèmes fiscaux assurent une neutralité complète. L'exigence théorique est d'autant plus importante que les situations sont substituables entre elles.

NEUTRALITE ET « INCORPORATION DECISION »

Ce premier angle d'examen renvoie à la comparaison de l'imposition individuelle et de celle de l'entreprise en société. Ou encore à l'incitation que peut procurer le système fiscal à passer en société.

L'éventualité d'un passage en société doit être examinée en prenant en compte les aspects sociaux, fiscaux, administratifs, comptables et juridiques. Sont ici uniquement abordés les paramètres fiscaux et parafiscaux et les principaux éléments sont résumés dans l'Encadré 8.

100 Selon la définition européenne, une petite entreprise y est définie comme une entreprise dont l'effectif est inférieur à 50 personnes et dont le chiffre d'affaires ou le total du bilan annuel n'excède pas 10 millions d'euros. Il existe toutefois une définition de la « micro-entreprise » est définie comme telle une entreprise dont l'effectif est inférieur à 10 personnes et dont le chiffre d'affaires ou le total du bilan annuel n'excède pas 2 millions d'euros. Une définition belge de la « micro-entreprise » va entrer en vigueur au 1^{er} juillet 2015 : les limites seront un effectif moyen du personnel de 10, un total du bilan de 350.000 € et un chiffre d'affaires net de 700.000 €.

Encadré 8
Entreprise individuelle ou mise en société ?
Les principaux éléments du choix

Lorsque le choix est fait de rester en entreprise individuelle, l'intégralité du revenu est imposée, aux taux progressifs de l'IPP, au titre de bénéfices ou de profits. La mise en société permet de rémunérer les dirigeants de multiples façons. Outre l'attribution de revenus professionnels, qui sont alors imposés à l'IPP comme revenus de dirigeants d'entreprise, la rémunération peut aussi se faire partiellement sous forme de dividendes, via des revenus locatifs, par la mise à disposition d'une voiture de société, via des intérêts d'emprunts octroyés à la société. Les bénéfices peuvent également être conservés dans la société.

- *L'un des arguments les plus couramment avancés en faveur du passage en société est le taux d'imposition pratiqué à l'impôt des sociétés qui est systématiquement comparé au taux marginal en vigueur à l'impôt des personnes physiques et est inférieur à celui-ci. Il faut en fait de comparer le taux applicable à l'impôt des sociétés au taux moyen effectif de l'IPP.*
- *L'attribution de revenus sous forme de loyers bute sur leur requalification en revenus professionnels. Celle-ci ne s'opère que pour la partie des loyers qui excède 5/3 du RC revalorisé. Donc dans le respect de cette limite fiscale, il reste intéressant fiscalement pour un dirigeant de louer la partie professionnelle du bien privé à sa société.*
- *Les intérêts de prêts sont une autre façon d'attribuer les revenus. Il s'agirait donc là d'un mode de rémunération, particulièrement attrayant, vu que le taux du Pr.M sur intérêts est inférieur au taux normal de l'impôt des sociétés et a même été longtemps inférieur au taux réduit le plus bas. Il y a toutefois une règle de reclassification pour les intérêts des avances faites aux sociétés par des actionnaires ou dirigeants. La hausse du précompte mobilier à 25% et l'introduction de la DCR ont rendu ce mode d'attribution de revenus moins attractif.*
- *En société, une liste précise de dépenses non admises est établie, ce qui entraîne l'inclusion obligatoire de ces dépenses dans la base imposable à l'I.Soc, tandis que la frontière est plus floue en IPP. D'autre part, l'entrepreneur est d'office soumis aux charges professionnelles réelles à l'IPP tandis que le dirigeant d'entreprise peut cumuler la déduction des charges à l'I.Soc avec une déduction des charges forfaitaires à l'IPP (3%).*
- *Les cotisations sociales de l'entrepreneur personne physique sont calculées sur l'ensemble des revenus imposables de l'année tandis que les cotisations sociales du dirigeant d'entreprise sont déterminées sur base de la rémunération attribuée au dirigeant. Les autres formes d'attribution du revenu ne sont pas soumises aux cotisations sociales. Il est aussi possible en société d'étaler des revenus élevés dans le temps et d'ainsi réduire le montant de cotisations sociales. A l'inverse, il n'y a pas à l'IPP de cotisation sociale fixe pour l'entrepreneur personne physique tandis que les sociétés sont soumises à une cotisation sociale annuelle fixe.*

- *La société peut être un moyen d'optimisation fiscale du patrimoine privé via des montages consistant en scission de l'usufruit et de la nue-propriété, en droits d'emphytéose, etc. Le passage en société permet la cession de clientèle (c'est le cas pour la clientèle des médecins notamment). L'apport du goodwill dans la société permet la mise en place de certaines optimisations.*

De façon générale, *les avantages du passage en société se sont réduits ces dernières années.*

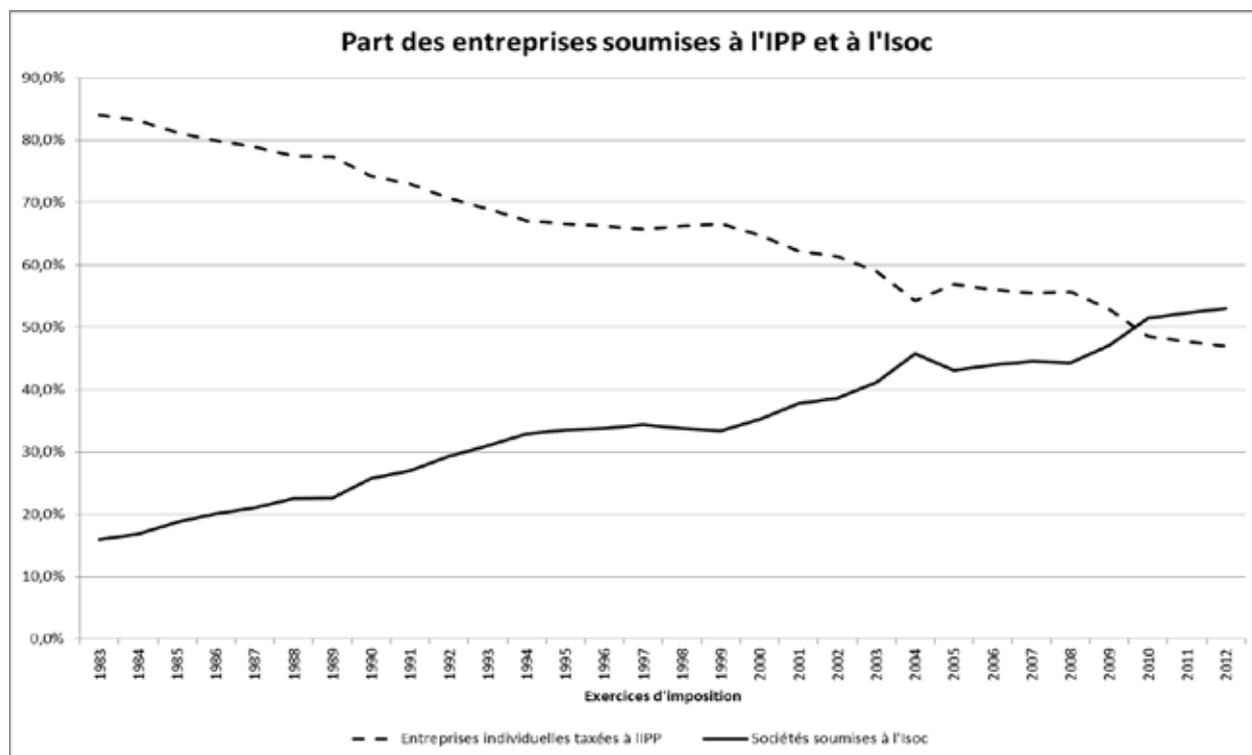
Outre les aspects purement fiscaux, *d'autres questions ont leur importance* dans la décision de passer en société, à savoir la protection du patrimoine privé, une meilleure garantie pour la pérennité de l'activité, les aspects de pension (assurance-groupe au nom de l'administrateur, possibilité à l'I.Soc de combiner les deuxième et troisième piliers, tandis qu'à l'IPP, l'entrepreneur aurait uniquement le bénéfice du troisième pilier).

Cet examen des règles applicables a été complété par un exercice de simulation détaillé en Annexe 5. Dans les hypothèses retenues, l'imposition en entreprise individuelle peut rester plus avantageuse en deçà de 20.000 euros de bénéfices. Si on sort du cadre inévitablement restrictif de cette modélisation, tous les autres éléments ne feront que renforcer l'incitation au passage en société. On peut donc conclure que dans les règles actuelles, il reste une incitation significative à exercer une activité indépendante en société. En tout état de cause la neutralité est loin d'être assurée.

La conclusion de l'exercice effectué ci-dessus est assez claire : *le système actuel n'est pas neutre et globalement, il incite au passage en société et cela est largement confirmé par les faits* (Graphique 54).

La distorsion est assez évidente et d'autant plus dommageable qu'il s'agit là de deux situations économiques facilement substituables.

Graphique 54



Source : SED.

Au-delà de la distorsion économique qu'elle crée, cette situation a un effet dérivé en sécurité sociale. Dès lors que les dispositions fiscales incitent à minimiser la rémunération du dirigeant en revenus professionnels, elle réduit le financement de la sécurité sociale des travailleurs indépendants. Dans un système purement assurantiel, le problème serait mineur, puisque le lien entre prestations et cotisations contrebalancerait la distorsion fiscale. Dans le système tel qu'il est organisé, toute diminution des cotisations crée un déséquilibre et des transferts de charges.

NEUTRALITE ET MODE DE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS

La neutralité de l'impôt des sociétés quant au mode de financement des investissements est mieux assurée. La déduction pour capital à risque réduit fortement la distorsion classique entre financement par fonds propres et financement par emprunt : elle se résume à l'écart entre le taux de la DCR et le taux d'intérêt d'emprunt des PME. L'écart est réduit par le demi-point supplémentaire accordé aux petites sociétés. Cet écart comprend l'effet des mesures de limitation de la DCR et la prime de risque.

La prise en compte de l'imposition des revenus de l'apporteur de fonds ne modifie pas fondamentalement ce constat : tant les dividendes que les intérêts sont imposés à 25% et il en sera de même des bonis de liquidation à partir du 1^{er} octobre 2014. La principale distorsion existant provient de l'absence d'imposition sur la cession de parts, et elle renvoie à la problématique plus générale de l'absence d'imposition des plus-values sur actions à l'impôt des personnes physiques.

5.32 Dévier de la neutralité ?

Comme expliqué au début de ce chapitre, l'objectif de la neutralité ne tient pas compte des imperfections de marché et des effets externes. Nous avons identifié deux possibilités d'imperfections de marché : celles ayant trait aux diverses contraintes de financement, qui peuvent se traduire par une insuffisance de fonds propres et/ou un coût accru du crédit et celle relative au poids des charges administratives.

CONTRAINTES DE FINANCEMENT

En ce qui concerne la contrainte de financement, il est établi empiriquement que les PME (les entreprises qui déposent leurs comptes selon le schéma abrégé) ont relativement moins de fonds propres et qu'elles recourent donc relativement plus à l'emprunt. Ceci est en partie compensé par un degré d'autofinancement plus élevé (Vivet, 2013).

On manque d'éléments objectifs pour évaluer deux points importants : la mesure dans laquelle le moindre recours aux nouveaux fonds propres est volontaire (par exemple, par la volonté de garder le contrôle de l'entreprise dans l'environnement familial) ou involontaire et le coût accru du crédit. Il faut donc recourir aux éléments subjectifs fournis par les enquêtes.

En Belgique, le Cefip (voir Cefip, 2013) mène régulièrement ce type d'enquête. La dernière en date concerne l'année 2012. La conclusion est mitigée : certes, le problème des contraintes de financement est mentionné comme important mais il ne semble pas plus aigu qu'ailleurs et ne s'est pas aggravé ces dernières années.

Il faut rappeler à ce sujet que la première réponse à une imperfection de marché est de traiter directement celle-ci. Les enquêtes CeFIP, dont il a été fait mention ci-dessus, interrogent également les dirigeants des PME sur leur connaissance de différents dispositifs d'aides aux entreprises. Si la déduction pour capital à risque est relativement bien connue, c'est moins le cas des dispositions qui visent à desserrer les contraintes de financement (101).

Le système fiscal contient des dispositions qui réduisent le coût des fonds propres et qui sont spécifiques aux PME. Ainsi en est-il du demi-point supplémentaire pour la déduction pour capital à risque. Indirectement, la non-application de la *fairness tax* aux PME va dans le même sens puisque cet impôt minimum est en fait une taxe sur la déduction pour capital à risque (et sur les déductions de pertes antérieures). L'effort a été accentué avec une décision récente de réduire l'imposition à l'IPP des dividendes attribués à des nouvelles actions ou parts nominatives émises à l'occasion de nouveaux apports en numéraire effectués à partir du 1^{er} juillet 2013. La réinstauration prévue de la déduction pour investissement va également en ce sens, puisqu'elle réduira le coût du capital.

101 Ainsi, le prêt subordonné du fonds de participation est déclaré « mal connu » par plus de deux tiers des entreprises. Les résultats ne sont pas plus brillants pour les mesures régionales telles Arkimedes (80,2%) ou le Vlaamse Innovatie Fonds (77,4%) en Flandre, le capital à risque de la SRIW (73,4%) en Wallonie ou les prêts de la SRIB à Bruxelles (77,2%). Voir CeFIP (2013), p. 56.

CHARGES ADMINISTRATIVES

Les enquêtes successives montrent que les charges administratives imposées par les pouvoirs publics pèsent proportionnellement plus sur les entreprises de petite taille et que cela est particulièrement vrai pour la fiscalité (Kegels, 2014 pour la dernière édition). Il faut cependant garder à l'esprit que, dès lors que les entreprises sont interrogées sur les charges administratives relatives à l'emploi, la fiscalité et l'environnement, la tenue d'une comptabilité ne peut être intégrée que dans la fiscalité. Or, la tenue d'une comptabilité est de toute façon nécessaire.

Le système fiscal actuel ne contient pas de dispositions spécifiques à cet égard. Il est d'ailleurs nettement préférable de réduire directement le coût des charges administratives.

5.33 « Taux réduits »... ou « Petite société » ?

Nous avons souligné l'évolution de la législation du critère des taux réduits vers le critère de l'article 15 du Code des sociétés. L'examen du champ d'application de ces deux critères montre que le second est nettement plus large que le premier : sur base d'une extrapolation faite à partir d'un échantillon représentatif, on dénombre en effet au minimum 340.992 petites sociétés (102), voire plus de 400.000 pour 244.028 sociétés qui bénéficient des taux réduits.

Tableau 44
Croisement des critères « Taux réduit » et « petites sociétés »
Exercice d'imposition 2012

	Petites	Autres	Sans info	Total
Taux réduit PME	193.310	712	50.006	244.028
Taux particuliers	157	68	62	287
Taux plein	147.526	9.722	48.017	205.265
Total	340.992	10.502	98.086	449.580
Taux réduit PME	56,7%	6,8%	51,0%	54,3%
Taux particuliers	0,0%	0,6%	0,1%	0,1%
Taux plein	43,3%	92,6%	49,0%	45,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Taux réduit PME	79,2%	0,3%	20,5%	100,0%
Taux particuliers	54,7%	23,7%	21,6%	100,0%
Taux plein	71,9%	4,7%	23,4%	100,0%
Total	75,8%	2,3%	21,8%	100,0%

Source : SED – base de données du modèle de micro-simulation MiSIS.

102 Les « sans info » sont très vraisemblablement, pour l'essentiel, des petites sociétés. Ils comprennent également le secteur des banques et assurances.

Un autre enseignement du Tableau 44 est que les deux critères ne se chevauchent que partiellement. Ainsi, dans les petites sociétés, il n'y en a que 57% qui sont taxées au taux réduit, les autres le sont au taux plein (103). Subsidiairement, quand on observe la sous-population constituée par les sociétés qui bénéficient des taux réduits, il n'y en a que 0,3% d'entre elles qui ne sont pas des petites sociétés.

On observe donc que, d'une part le critère des taux réduits déborde marginalement sur les « grandes entreprises » tandis qu'il ne s'applique que partiellement aux « petites sociétés ». Le premier point est un défaut de ciblage relativement mineur. Le second point est plus important et mérite d'être examiné. Deux explications différentes sont possibles :

- S'il existe une part importante des petites sociétés qui sont taxées au taux plein, cela pourrait s'expliquer par le fait qu'elles ne respectent pas la règle de rémunération minimale des dirigeants ou parce qu'elles ne sont pas détenues majoritairement par des personnes physiques. Dans ce cas, la couverture partielle des « petites sociétés » par les taux réduits n'est que la traduction de l'intention du législateur.
- Une autre possibilité est que les petites sociétés taxées au taux réduits soient les « petites des petites ». Ce point est examiné, en Annexe 6, en comparant la distribution des sociétés taxées au taux réduit et celles taxées au taux plein sur un axe où la taille est mesurée alternativement par la valeur ajoutée, le total du bilan et l'effectif du personnel. Les résultats sont nuancés. On constate une certaine concentration des sociétés taxées au taux réduit dans la partie « basse » de la distribution, lorsque le critère de classement est la valeur ajoutée (Graphique A6.1) ou le total du bilan (Graphique A6.2) mais la séparation est toutefois moins nette que pour les petites sociétés « article 15 » et les grandes. Le ciblage opéré par le taux réduit apparaît meilleur lorsqu'on prend le total du bilan comme critère de taille : il ne reste alors que 8% des sociétés taxées au taux réduit au-delà de la médiane de la distribution. Le ciblage apparaît par contre moins net lorsque la taille est mesurée sur base de l'effectif du personnel (Graphique A6.3).

Ceci signifie que ***prendre le critère « Code des sociétés » pour référence accroît clairement le coût des aides aux PME.*** On peut également s'interroger d'un critère qui ferait que les entreprises en dehors du régime particulier ne feraient que 2,3% de l'ensemble des sociétés, tout en représentant bien sûr une part beaucoup plus importante de la base taxable. Il ressort également de l'examen empirique que les sociétés qui bénéficient des taux réduits sont plutôt les « petites des petites » mais que cette caractéristique n'est pas absolue. S'il faut prendre les « petites des petites », le critère de la micro-entreprise de la nouvelle Directive comptable, qui va entrer en vigueur en 2015, est plus pertinent (104).

Une particularité importante du taux réduit est qu'il ne crée pas d'effet de seuil, à l'inverse d'un taux préférentiel qui serait défini sur base de l'article 15 du Code des sociétés.

103 Les sociétés qui bénéficient de taux particuliers sont peu nombreuses, et n'ont que peu d'intérêt pour la problématique examinée ici.

104 Voir ci-dessus, note 100, page 174.

Reste, d'autre part, la critique de la Cour constitutionnelle : le niveau des bénéfices n'est pas un critère de taille. En 2007, la Cour constitutionnelle avait jugé discriminatoire qu'une société qui répond aux caractéristiques d'une PME mais dont le bénéfice imposable dépasse la limite prévue à l'article 215, alinéa 2, du Code des impôts sur les revenus, soit exclue du mécanisme de la réserve d'investissement (105).

6. Orientations de réforme

La discussion des orientations de réforme au début de ce chapitre a laissé ouverte la voie entre un système « taux bas, base large » et le maintien d'une stratégie de niches. Nous revenons ici sur cette alternative, à la lumière de tous les éléments d'analyse rassemblés dans ce chapitre. Un certain nombre de possibilités d'élargissement de la base imposable ont déjà été identifiées lors de l'examen des dépenses fiscales mais elles n'ont qu'un impact limité.

Dans cette dernière section, nous intégrons dans la discussion de l'alternative mentionnée ci-dessus les éléments d'analyse relatifs à la déduction pour capital à risque et aux PME.

Il reste toutefois un point à éclaircir, celui du coût budgétaire d'une baisse de l'impôt des sociétés.

6.1 Que coûte une baisse du taux nominal ?

Le Tableau 45 évalue le coût budgétaire d'une baisse d'un point du taux nominal de l'impôt des sociétés.

Tableau 45
Coût budgétaire d'une baisse d'un point du taux nominal de l'impôt des sociétés

	2011	2014
Coût budgétaire brut		
Baisse d'un point de tous les taux d'imposition	329	453
Baisse d'un point du taux normal, gel des taux réduits	289	398
Effets de retour : estimation BFP		1,5%
Effets de retour via IDE (semi-élasticité de 2,8)		24,0%
Coût budgétaire net		
Baisse d'un point de tous les taux d'imposition	245	339
Baisse d'un point du taux normal, gel des taux réduits	207	285

Millions €

Sur base des données de 2011 (exercice d'imposition 2012), une baisse d'un point d'I.Soc, à base taxable inchangée, coûte 329 millions d'euros si la baisse est généralisée à tous les taux et 289 millions d'euros si la baisse ne concerne que la base taxable au taux plein, donc en gelant les taux réduits PME à leur niveau actuel. Le Tableau 45 donne la projection à l'horizon 2014. On a alors 453 millions d'euros pour une baisse généralisée et 398 millions d'euros pour une baisse limitée au taux plein. La hausse s'explique par la forte croissance du revenu primaire des sociétés en sortie de récession.

Il s'agit là du coût budgétaire brut. Le Tableau 45 donne quelques indications sur les effets de retour :

- Ceux-ci peuvent être appréhendés à partir de simulations faites sur le modèle HERMES du Bureau fédéral du Plan (Bassilière e.a, 2005) en comparant le coût budgétaire brut d'une baisse donnée de l'impôt des sociétés avec l'effet final sur le solde budgétaire de l'ensemble des pouvoirs publics. L'effet de retour ainsi mesuré est très limité (1,5% de l'effet initial).
- Ce modèle ne prend cependant pas en compte les effets de la concurrence fiscale. Parmi ceux-ci figure la réponse des flux d'investissement direct étranger à une baisse du taux de l'impôt des sociétés. Celle-ci a fait l'objet de nombreuses estimations dans la littérature économique. Nous retenons ici la valeur médiane, qui ressort d'une méta-analyse faite par DE MOOIJ et EVERDEEN (2005), qui conclut à une semi-élasticité de -2,8 (106). La traduction en recettes, du fait du rendement des fonds propres et du ratio de la base taxable nette aux fonds propres, génèrerait un effet de retour de l'ordre de 24%. Il s'agit là d'une hypothèse maximale, en considérant un comportement inchangé des autres pays. La conclusion est claire ; *même dans une hypothèse maximale, les effets de retour ne permettent pas de financer une baisse du taux.*

Dès lors que nous raisonnons maintenant dans un cadre budgétaire neutre, c'est le coût budgétaire brut qui est pertinent, vu que les mesures compensatoires ont des effets de retour en sens inverse de ceux générés par la baisse du taux.

6.2 Elargir la base imposable, sans toucher à la déduction pour capital à risque

Dans une telle option, les marges de manœuvre sont assurément limitées. En considérant l'ensemble des dépenses fiscales (voir Tableau 30, page 146), la marge de manœuvre pour baisser le taux d'imposition n'est que de 2,3 points. L'assujettissement des intercommunales à l'impôt des sociétés permettrait une baisse supplémentaire d'un point.

106 Ceci signifie qu'une baisse de l'impôt des sociétés d'un point augmente les investissements directs entrants de 2,8%.

L'examen des dépenses fiscales effectué ci-dessus plaide toutefois pour le maintien de certaines dépenses fiscales, dont principalement les aides à la R&D. La marge de manœuvre est alors dérisoire : elle n'atteint pas 1,5 point, en ce compris l'assujettissement des intercommunales à l'impôt des sociétés.

Il n'est donc pas possible d'opérer une baisse significative du taux d'imposition dans un cadre budgétairement neutre sans élargir la base au-delà des dépenses fiscales. Ceci pose inévitablement le débat sur le maintien ou la suppression de la déduction pour capital à risque.

6.3 Elargir la base imposable, en supprimant la déduction pour capital à risque

6.31 Le pour et le contre

Il y a donc lieu d'apprécier les avantages et inconvénients du maintien de cette disposition, en comparaison avec ceux d'une baisse du taux nominal.

Une baisse significative du taux de l'impôt des sociétés a un effet de visibilité, certes difficilement mesurable. A l'inverse, le maintien d'un taux nominal élevé dans le cadre d'une stratégie de niches, laisse la Belgique vulnérable au profit shifting, ce qui est moins le cas dans un système à taux bas et à base large.

Au-delà de ces deux considérations d'ordre général, il faut prendre en compte des aspects spécifiques à la déduction pour capital à risque.

Celle-ci souffre assurément d'une *instabilité législative* qui lui confère un manque de crédibilité. D'autre part, la DCR permet de rendre le système **compétitif à moindre coût**, par rapport à une baisse du taux d'imposition nominal.

La crise financière a remis à l'avant plan le débat sur la *neutralité de l'impôt dans le choix entre financement par fonds propres et financement par emprunt*. Nous avons indiqué que l'effet de la DCR sur la réduction du taux d'endettement des sociétés non financières est confirmé. D'autres travaux récents plaident dans le même sens. Ainsi, dans son examen annuel des réformes fiscales dans les Etats membres, la Commission européenne discute le problème du *debt Equity bias* (European Commission, 2013) et reprend les arguments avancés dans la littérature économique sur la responsabilité de la fiscalité dans l'endettement des entreprises, surtout financières. L'effet sur la structure du bilan est confirmé par deux études récentes. (De Mooij, 2011a et 2011b) estime, sur base d'une méta-analyse qu'une baisse d'un point du taux de l'ISoc réduirait l'endettement (debt-asset ratio) de 0,27 point.

Il faudrait pouvoir évaluer *l'impact économique des sociétés de financement*, qui perdent assurément lors de l'introduction d'une telle réforme. Or il s'agit d'une activité économique et d'une base taxable très mobiles. On ne dispose hélas pas, sur ce sujet, d'une évaluation qui soit à la fois neutre et robuste. Des arguments en sens divers sont avancés :

- Plaide en faveur du maintien de la DCR le fait que l'impact favorable sur les sociétés de financement place la Belgique sur les « short lists » pour les investissements des entreprises multinationales. L'argument est régulièrement mis en avant par les milieux d'affaire.

- Il n'en reste pas moins vrai que ces sociétés de financement n'ont qu'un faible impact économique direct. L'analyse faite ci-dessus l'indique clairement : il y « du bilan » mais peu de valeur ajoutée et peu d'emplois.
- L'effet indirect est controversé. La thèse des défenseurs de la mesure est qu'en attirant les sociétés de financement, on favorise également l'implantation d'activités productives : ce serait l'effet indirect de la DCR. Cet argument peut être mis en doute : la stratégie d'un groupe multinational est de minimiser l'impôt du groupe et de ce point de vue, l'avantage accordé à la société de financement et la localisation des activités productives sont deux sujets différents. D'une manière générale, on peut douter que, dans le contexte actuellement de fragmentation des « global value chains », la décision de localisation d'une activité productive soit liée à la localisation d'une société de financement.
- L'évaluation de l'impact économique faite par Princen (2011) relativise fortement ces impacts indirects car s'ils existaient, il y aurait une hausse des investissements en actifs corporels à l'actif du bilan et une telle hausse n'est pas constatée. Dans le même sens, il devrait y avoir création de valeur ajoutée. Or, la DCR ne s'est pas traduite dans une hausse de la part de la valeur ajoutée des sociétés dans le PIB.

L'impact économique des sociétés de financement n'est donc pas solidement établi.

6.32 Quelle marge de manœuvre génèrerait la suppression de la DCR ?

L'estimation de la marge de manœuvre que génèrerait la suppression de la DCR est une tâche délicate. On ne peut en effet se baser sur le coût budgétaire brut et raisonner de manière purement statique : la suppression de la DCR, même couplée à une baisse du taux de l'impôt des sociétés, modifierait fondamentalement le comportement des groupes multinationaux dans leur décision de localisation des sociétés de financement. De plus, comme expliqué ci-après, il faut tenir compte du contexte conjoncturel.

Le point de départ du raisonnement est le coût budgétaire brut, de la DCR repris au Tableau 39 (page 164).

- Le premier élément à prendre en compte et la distinction entre les déductions « de l'année » et celles qui proviennent du stock, constitué par les déductions d'années antérieures qui n'ont pu être effectuées faute de bénéfices suffisant. Pour l'exercice d'imposition 2012, la perte en recettes liée à la déduction « de l'année » (hors reports de déductions antérieures) est de 4.609 millions d'euros en brut, soit environ du 75% du coût brut total de la DCR. Ce ratio était le même pour l'exercice d'imposition antérieur.
- Nous écartons le stock de déductions antérieures, et ce pour plusieurs raisons : (1) les règles de déduction ont fondamentalement changé ; (2) le gain budgétaire d'une éventuelle suppression n'est pas structurel et (3) la suppression de la déduction pour le stock existant poserait de sérieux problèmes sur le plan juridique. Ce stock s'écoulerait donc sur base des dispositions législatives actuelles.
- Le calcul fait pour l'exercice 2012 prend pour base un taux de 3,425%. Avec une déduction au taux de 2,630%, en vigueur actuellement, le coût budgétaire brut est de 3.542 millions d'euros pour les déductions « de l'année ».
- Il faut alors prendre en compte la réaction hautement probable des sociétés de financement. En identifiant ces sociétés, comme le fait la Banque nationale, sur base de

leur code NACE, on peut estimer que leur DCR représente un tiers du total de la DCR. Ce chiffre pourrait être affiné pour deux raisons, qui vont en sens opposés.

- Il y a dans les sociétés ainsi identifiées quelques grosses sociétés qui génèrent une valeur ajoutée importante indépendamment de leur activité d'intermédiation financière. Ces sociétés sont assurément moins mobiles que des sociétés de financement pures et de plus, elles profiteraient substantiellement d'une baisse significative du taux de l'impôt des sociétés. D'autre part, certaines sociétés pourraient être identifiées comme telles.
 - Par contre, pour les sociétés qui se délocaliseraient, on perd aussi la base taxable nette qu'elles laissent en Belgique pour l'instant.
- Le coût budgétaire net serait donc, à ce stade, de l'ordre de 2.361 millions d'euros.
 - De cela, il faut encore décompter le fait que la suppression de la DCR libère de la marge pour les déductions en aval, dont principalement les pertes antérieures. Or, celles-ci se sont accumulées pendant la crise. La marge qui est prise par les déductions de pertes antérieures est très variable d'une année à l'autre. Elle était estimée à 40% pour l'exercice d'imposition 2011 mais n'est plus que de 16% pour l'exercice d'imposition 2012. Les années 2012 et 2013 doivent avoir généré de nouvelles déductions de pertes. En sortie de crise, on pourrait donc très bien revenir à un ratio de 40%. Sur cette base, la marge de manœuvre serait donc de l'ordre de 1,4 milliard d'euros. On aurait donc une enveloppe d'environ 4 points d'I.Soc.
 - Cette estimation devrait être affinée en tenant compte d'une mise en œuvre dans un contexte économique meilleur que celui de l'année 2011. Les effets de ce contexte conjoncturel vont en sens divers : une baisse d'un point d'I.Soc coûte plus cher, comme indiqué au Tableau 45 mais le montant de la DCR pourrait être plus élevé.

Le Tableau 46 présente quelques variantes.

Tableau 46
Quelle baisse du taux de l'I.Soc peut-on financer par une suppression de la DCR ?

	Part de la base taxable additionnelle qui est compensée par une hausse des déductions en aval	
DCR logée dans les sociétés de financement	40%	20%
Répartition en 70/30 entre les déductions de l'année et les déductions antérieures	4,3 points	5,7 points
Intégralité de leur DCR = déductions de l'année	2,8 points	3,7 points

Nous jouons sur deux hypothèses : (1) la part de la base taxable additionnelle qui est mangée par une hausse des déductions en aval (40 ou 20% de la base taxable additionnelle) et (2) la DCR des sociétés de financement. Pour ces dernières, nous avons retenu l'hypothèse qu'elle était répartie entre « déductions de l'année » et « déductions antérieures » selon une proportion identique à celle de l'ensemble des sociétés. L'hypothèse alternative est que les 2 milliards d'euros de déductions des sociétés de financement sont des déductions de l'année.

Partons de 4,3 points. Nous faisons alors l'hypothèse que la part de la base taxable additionnelle qui va être compensée par des déductions en aval est de 40% et que la DCR logée dans les sociétés de financement se répartir entre 70% pour les déductions de l'année et 30% pour les déductions antérieures.

- Si nous prenons pour hypothèse qu'il y a moins de déductions en aval (ratio de 20% de la base taxable additionnelle), la hausse de la base taxable est plus importante et on peut donc financer une baisse plus forte du taux nominal de l'I.Soc (5,7 points). Ce scénario est toutefois peu probable en sortie de crise.
- En revenant dès lors au point de départ, modifions maintenant l'autre hypothèse : les 2 milliards de déductions des sociétés de financement sont intégralement des déductions de l'année. Ceci réduit le gain budgétaire net de la suppression de la DCR et on ne peut plus financer qu'une baisse de 2,8 points du taux de l'impôt des sociétés.

On peut raisonnablement considérer que la marge de baisse est de l'ordre de 3 points d'I.Soc et n'excéderait assurément pas 4,5 points.

Les auditions organisées par la Commission mixte Chambre-Sénat sur la réforme fiscale (DAEMS e.a, 2014) indiquent un large consensus sur une baisse du taux nominal de l'impôt des sociétés. La plupart des intervenants retiennent un objectif situé entre 20 et 25%.

Il est clair qu'une baisse de l'impôt des sociétés à un taux compris entre 20 et 25% n'est pas possible dans un cadre budgétairement neutre ex ante, même en combinant la suppression des dépenses fiscales et la suppression de la déduction pour capital à risque. Il faudrait pour cela financer 9 à 14 points de baisse et, selon les options retenues ici, on pourrait financer 4,5 et au maximum 6 points.

6.4 Le maintien de la DCR dans le cadre d'une stratégie de niches

Dès lors que le taux considéré comme compétitif ne peut pas être atteint dans le cadre d'une réforme budgétaire neutre, et ce malgré la suppression de la déduction pour capital à risque, il peut être considéré comme préférable d'assurer la compétitivité par le maintien d'une stratégie de niches.

Une option possible est de supprimer l'application générale de la déduction pour capital à risque sauf pour les entreprises les plus sensibles à la concurrence fiscale et à opter pour une baisse du taux d'imposition pour les autres sociétés. On définirait un secteur « fiscalement exposé » et un secteur « fiscalement abrité ».

Il faut pour cela un critère jugé comme non discriminant en droit interne et conforme aux règles européennes en matière d'aides d'Etat.

Une première piste pourrait être de réserver le régime à des sociétés établies en Belgique et qui ont des relations importantes avec des sociétés apparentées établies à l'étranger. C'était l'optique utilisée pour délivrer l'agrément des centres de coordination. Elle a été largement critiquée dans les débats sur le Code de conduite tant à l'Union européenne qu'à l'OCDE, et certes parfois à tort. Sans revenir sur cette controverse, il faut bien convenir que cette approche n'est pas opérationnelle. Il est préférable de l'abandonner.

La Section a examiné une autre option, qui consiste à limiter l'octroi de la déduction pour capital à risque aux sociétés qui sont cotées en Bourse ou qui font partie d'un groupe dont une société est cotée en bourse, cette circonstance étant vérifiée sur base des comptes consolidés (ci-après « sociétés cotées »). On approche ainsi, de manière certes indirecte mais assez précise, le secteur « fiscalement exposé ».

Deux questions sont ouvertes :

- La première est celle de la compatibilité à l'égard du droit européen. Le risque est que le ciblage amène à considérer la DCR comme une aide d'Etat. Il existe cependant dans le droit européen d'autres exemples de dispositions fiscales limitées aux sociétés en bourse, ou interdites à celles-ci, ce qui indique que le critère serait accepté ;
- La deuxième question concerne le principe constitutionnel d'égalité de traitement qui requiert que les critères appliqués afin de soumettre des contribuables à un régime particulier soient objectifs et pertinents, par rapport à la nature des dispositions concernées.

Un exercice de simulation a été effectué. Comme les autres exercices de simulation commentés dans ce rapport, il s'agit d'un exercice statique. La portée de cette limitation est toutefois moindre ici qu'il s'agit de déterminer les modalités dans lesquelles on peut conserver un avantage. Les paramètres sont les suivants :

- La déduction pour capital à risque est maintenue pour les sociétés cotées ou membre d'un groupe dont une société est cotée. Pour ces sociétés, le taux de l'impôt des sociétés est maintenu à 33,99%.

- Les autres sociétés ne bénéficient plus de la déduction pour capital à risque mais sont imposées à 29%. Les taux réduits sont supprimés.

Les résultats sont évidemment tributaires de la fiabilité et de l'exhaustivité de l'information disponible dans les comptes annuels sur la cotation en bourse.

La mesure est neutre pour les sociétés « cotées ». Pour les autres sociétés, il 'avère qu'il y a un nombre significatif de gagnants et de perdants. Certaines sociétés gagnent plus à la baisse du taux qu'elles ne perdent à la suppression de la déduction pour capital à risque. D'autres sont dans la configuration inverse. D'une manière générale, plus une société non cotée est capitalisée, et/ou moins élevé est le rendement de ses fonds propres, plus élevée est la probabilité qu'elle perde du fait de cette réforme.

Ce scénario a pour objectif central le maintien de la compétitivité fiscale. La distribution des gagnants et des perdants illustre ses conséquences plus générales. Un autre élément d'appréciation est qu'en ciblant la DCR sur les sociétés cotées, il réduit le coût des fonds propres pour les sociétés qui ont le plus de facilité à augmenter leurs fonds propres. Il y a donc la une forte présomption d'effet d'aubaine, mais celui-ci peut être considéré comme le prix à payer pour le maintien de la compétitivité fiscale.

La Section ne se prononce pas sur l'opportunité de cette disposition.

6.5 Un système optionnel ?

Dès lors qu'une baisse du taux nominal de l'impôt des sociétés et le maintien de la DCR ont tous deux leurs avantages économiques, on peut se poser la question d'un système optionnel. On permettrait alors aux sociétés de choisir entre un taux nominal plus bas, sans déduction pour capital à risque, ou le taux actuel avec suppression de la DCR.

Une simulation a été faite sur le modèle MiSIS. L'optimisation a été faite, pour chaque société, sur base des données du dernier exercice disponible, avec l'application de la législation fiscale de 2013. Il faut bien être conscient que, dans la pratique, le choix serait fait sur un horizon de temps plus long, les sociétés intégrant des données prospectives dans leur choix. Ceci est d'autant plus vrai si l'option est assortie d'une période ferme.

Sous cette réserve, le coût budgétaire d'une telle option est, sur base des revenus de 2011 et de la législation 2013 :

- de 1,8 milliard d'euros pour une baisse à 25%.
- de 3,4 milliards d'euros pour une baisse à 20%.

Ces résultats indiquent clairement les conséquences d'un système optionnel, à savoir le prix à payer, en termes de coût budgétaire, pour que tout le monde gagne. Un système optionnel est également ambigu en termes de politique fiscale. C'est refuser de choisir entre deux orientations politiques.

La Section estime donc que cette solution n'est pas praticable.

6.6 La transparence fiscale pour les petites sociétés

L'examen du régime fiscal des PME a mis en évidence l'absence de neutralité de notre système fiscal à l'égard de « l'incorporation decision » (le choix entre l'entreprise individuelle et la mise en société). Comme indiqué ci-dessus, cette absence de neutralité est d'autant plus dommageable qu'elle concerne des situations très substituables. Elle crée des écarts d'impositions qui ne sont pas économiquement justifiés et a un effet négatif tant sur les recettes fiscales que sur le financement de la sécurité sociale.

6.61 Description du scénario

La Section a donc examiné un scénario qui, pour les petites sociétés, instaurerait la transparence fiscale. Le principe de la transparence fiscale est le suivant. Bien que la société reste le support de l'activité sur le plan juridique, les résultats et l'ensemble des revenus générés par les activités de la société sont fiscalement considérés comme réalisés directement par les associés de la société. Les bénéfices de la société sont alors répartis entre associés - en fonction des parts - et les associés l'intègrent dans leur déclaration. Si l'associé est une personne physique, sa part des bénéfices sera soumise à l'impôt sur les revenus. La transparence fiscale peut être aussi appliquée pour les pertes qui peuvent être intégrées dans le cadre de la déclaration de revenu

Il s'agirait d'un système obligatoire et non optionnel. Il est évidemment nécessaire de s'assurer que les critères de délimitation du champ d'application de la transparence ne puissent être considérés comme discriminants.

Cette piste avait déjà été envisagée dans un rapport antérieur sur la réforme de l'impôt des sociétés (107). La piste alors examinée consistait à assujettir à l'impôt des personnes physiques les sociétés qui n'ont pas un nombre suffisant d'associés rémunérés au titre de dirigeant d'entreprises.

6.62 Transparence fiscale dans les pays voisins

La Section a examiné ce qu'il en était de l'application du principe de transparence. Plusieurs pays ont pris pour principe, à l'inverse de la Belgique, ne pas accepter automatiquement les conséquences fiscales de la mise en société.

Le régime de la transparence fiscale existe dans tous les pays voisins. Il est cependant moins abouti en France qu'en Allemagne. La seule entité entièrement transparente en France est celle des sociétés immobilières de copropriété. Par contre, la proportion de sociétés de personnes, soumises à l'impôt sur le revenu, est particulièrement élevée en Allemagne. Beaucoup d'entre elles sont des PME, mais certaines grandes entreprises allemandes ont conservé la forme juridique de sociétés de personnes.

107 Cf. Conseil supérieur des Finances, 2001, pp. 141 et suivantes.

CRITERES DE DELIMITATION

Le critère retenu semble être le type de société :

- Au Luxembourg, il s'agit des sociétés en nom collectif, des sociétés en commandite simple, ainsi que des sociétés civiles. Ces types de sociétés sont fiscalement transparents.
- En France, historiquement les entités soumises au régime des sociétés de personnes étaient les sociétés en nom collectif, les sociétés civiles immobilières et les sociétés civiles professionnelles. Ce régime est également applicable aux exploitations agricoles à responsabilité limitée, entreprises unipersonnelles à responsabilité limitée, groupements d'intérêt économique, etc. On parle cependant en France plutôt de « sociétés translucides ». Ce régime de sociétés translucides est intermédiaire entre celui de la transparence fiscale, dans lequel les opérations sont réputées être réalisées directement par les associés, et celui de l'opacité fiscale, dans lequel la société de personnes est imposée en son nom propre sur son résultat fiscal, les associés n'étant imposés que sur les sommes effectivement appréhendées. Dans le régime des sociétés translucides, la personnalité morale de la société ne fait pas entièrement écran entre elle et les associés.
- En Allemagne, les formes juridiques des sociétés de personnes sont variées : il peut s'agir de sociétés en nom collectif, de sociétés de droit civil, de sociétés en commandite ou d'entreprises individuelles.

POSSIBILITE D'OPTION POUR L'IMPOT DES SOCIETES ?

En Allemagne, il n'existe pas de possibilité d'option pour le passage à l'impôt des sociétés.

En France, la possibilité d'opter pour l'assujettissement à l'impôt sur les sociétés (sauf exceptions, dont le groupement d'intérêt économique) est offerte aux sociétés de personnes et constitue donc une différence importante avec le régime allemand.

6.63 *Quelles options en Belgique ?*

Une première option consiste à délimiter le champ d'application de la transparence fiscale sur base de la forme juridique (du type de société). On l'appliquerait alors aux sociétés de personnes à responsabilité illimitée.

Une deuxième option serait d'appliquer d'office la transparence à toutes les sociétés dont l'objet social est une activité que le ou les dirigeants exercent en leur nom personnel. Ceci permettrait de neutraliser notamment les effets des transformations de profession libérales en sociétés ou encore les sociétés d'administrateurs.

Une troisième option serait de combiner un critère basé sur le nombre d'associés avec des critères de taille. Ceux-ci peuvent être exprimés sur base de l'effectif du personnel, du total du bilan ou de la valeur ajoutée en prenant une période de référence de plusieurs années pour éviter que des fluctuations annuelles ne créent des allers retours entre l'IPP et l'I.Soc.

L'assujettissement à l'impôt des personnes physiques pourrait s'accompagner de la taxation, en tant que revenu du capital et donc hors globalisation, d'un rendement présumé du capital investi. Cette option s'insère parfaitement dans les principes d'un impôt dual tel que proposé au

Chapitre 3. Dans un tel cadre, l'opportunité d'aides à l'investissement devrait faire l'objet d'une analyse approfondie.

La Section considère que, pour les sociétés qui sont les plus proches de l'entreprise individuelle, il faut appliquer un principe de transparence pour assurer davantage de neutralité. Différentes options ont été énoncées, entre lesquelles la Section n'a pas tranché. Elle insiste cependant pour qu'un tel système soit obligatoire et non optionnel. Il peut s'accompagner, en cas d'assujettissement à l'IPP, d'une taxation au taux du Pr.M du rendement présumé du capital investi. Cette mesure complète l'uniformisation de la fiscalité de l'épargne et contribue à structurer notre système fiscal autour des principes d'un système de « dual income tax ».

ANNEXE 1

LES EXONERATIONS DE TVA

La TVA est réglée dans l'ensemble de l'Union européenne par un certain nombre de directives qui sont transposées en droit national par les Etats membres. La directive centrale est la « directive TVA » n° 2006/112/CE du 28.11.2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 347 du 11.12.2006). Cette directive a depuis lors été modifiée à plusieurs reprises.

La présente note analyse tout d'abord les principales activités qui doivent (en principe) être exonérées selon la directive TVA. Ensuite, il sera examiné dans quelle mesure la situation belge actuelle s'écarte du principe, en vertu des dispositions transitoires inscrites dans la directive.

Etant donné la complexité du système de TVA, tous les détails juridiques ne peuvent être analysés dans le cadre du présent texte et certaines opérations sont décrites de manière simplifiée. Des exceptions ou des dispositions particulières peuvent s'appliquer à pratiquement tous les principes.

Seules les exonérations relatives à certaines activités d'intérêt général (art. 132-134) et les exonérations en faveur d'autres activités (art. 135-137) sont examinées.

Les autres exonérations (relatives aux opérations intracommunautaires, à l'importation, à l'exportation, relatives au transport international, etc.) ne sont pas abordées. Ces exonérations visent la plupart du temps à garantir le bon fonctionnement du système général de TVA. Etant donné qu'elles concernent, dans la plupart des cas, des échanges entre des assujettis qui ont droit à la déduction de la TVA, elles n'entraînent pas de pertes en recettes. En pratique, la TVA est une taxe qui touche la consommation finale mais pas (en principe) les relations entre les fournisseurs de biens et les prestataires de services.

Les activités d'intérêt général exonérées sont :

- a. les prestations effectuées par les services publics postaux, à l'exception des transports de personnes et des télécommunications
- b. l'hospitalisation et les soins médicaux
- c. les soins médicaux effectués par les professions médicales et paramédicales
- d. les livraisons d'organes, de sang et de lait humains
- e. les prestations des mécaniciens-dentistes
- f. les prestations de services effectuées par des groupements autonomes de personnes exerçant une activité exonérée ou pour laquelle elles n'ont pas la qualité d'assujetti (« associations de frais »)
- g. les services liés à l'aide et à la sécurité sociales, par ex. les maisons de retraite
- h. la protection de l'enfance et de la jeunesse
- i. l'éducation de l'enfance ou de la jeunesse, l'enseignement scolaire ou universitaire, la formation ou le recyclage professionnel
- j. les leçons données, à titre personnel, par des enseignants et portant sur l'enseignement scolaire ou universitaire

- k. la mise à disposition de personnel par des institutions religieuses ou philosophiques pour un certain nombre d'activités et dans un but d'assistance spirituelle
- l. les activités par des organismes de nature politique, syndicale, religieuse, patriotique, philosophique, philanthropique et civile
- m. certaines prestations de services liées au sport
- n. certaines prestations de services culturels
- o. les prestations de services et les livraisons de biens effectuées par les organismes qui exercent certaines activités exonérées et qui organisent des activités destinées à leur apporter un soutien financier
- p. le transport de malades ou de blessés
- q. les activités des organismes publics de radio-télévision autres que celles ayant un caractère commercial

Si les activités suivantes ne sont pas réalisées par des organismes de droit public, les Etats membres peuvent en principe subordonner l'exonération à des conditions supplémentaires (art. 133).

- hospitalisation et soins médicaux en établissements
- aide et sécurité sociales
- protection de l'enfance et de la jeunesse
- enseignement
- activités par des organismes de nature politique, syndicale, religieuse, patriotique, philosophique, philanthropique et civile
- prestations de services liées au sport et à l'activité sportive
- prestations de services culturels

La Belgique utilise notamment cette possibilité pour les exonérations relatives à l'aide et la sécurité sociales et la protection de l'enfance et de la jeunesse (énumération à l'article 44, §2, 2°, Code TVA), les prestations de services liées au sport et à l'activité sportive (article 44, §2, 3°, Code TVA : association sans but lucratif), l'enseignement (article 44, §2, 4° : pas de recherche systématique du profit) et les prestations de services culturels (article 44, §2, 6°, 7° et 9°, Code TVA : association sans but lucratif). Par contre, pour d'autres exonérations (par ex. exonération pour les établissements hospitaliers, etc.), cette possibilité n'est pas utilisée.

Les exonérations pour d'autres activités concernent (art. 135, 1) :

- a. les assurances
- b. l'octroi de crédits
- c. les engagements et les garanties de crédits
- d. les opérations concernant les dépôts de fonds, comptes courants, paiements, virements, créances et autres
- e. les opérations portant sur les devises et les moyens de paiement légaux
- f. les opérations portant sur les titres
- g. la gestion de fonds communs de placement
- h. les livraisons de timbres-poste ayant valeur d'affranchissement, de timbres fiscaux et d'autres timbres similaires
- i. les paris, loteries et jeux de hasard
- j. les livraisons de bâtiments ou d'une fraction de bâtiment et du sol y attenant, à l'exception des « nouveaux bâtiments avec sol y attenant »

- k. les livraisons de biens immeubles non bâtis autres que celles de terrains à bâtir
- l. l'affermage et la location de biens immeubles, à l'exception des hôtels, campings, emplacements pour le stationnement des véhicules, les outillages et machines fixés à demeure, les coffres forts et autres opérations qui peuvent être exclues par les Etats membres (art. 135, 2 – en Belgique, c'est le cas pour le leasing immobilier et la mise à disposition d'emplacements pour l'entreposage de biens)

Pour les activités suivantes, les Etats membres peuvent accorder aux assujettis le droit d'opter pour la taxation (art. 137) :

- les services financiers tels que l'octroi de crédits, les comptes financiers, les dépôts de fonds, les opérations portant sur les devises et les actions, la gestion des fonds communs de placement
- les livraisons de « bâtiments non neufs » et sols y attenants
- les livraisons de biens immeubles non bâtis autres que celles de terrains à bâtir
- la location et l'affermage de biens immeubles

ANNEXE 2

EXHAUSTIVITE DE LA BASE IMPOSABLE

Examiner l'exhaustivité de la base imposable requiert de prendre des points de comparaison qui ne peuvent être qu'externes. On se tourne alors tout naturellement vers la comptabilité nationale. La comparaison porte sur la période la plus récente. Pour les comptes nationaux, les dernières données exhaustives portent sur l'année 2012 tandis que pour les bases imposables, les données les plus récentes relatives à l'impôt des personnes physiques et à l'impôt des sociétés portent sur l'année 2011 (exercice d'imposition 2012).

Les comptes nationaux ne sont toutefois pas le seul point de comparaison. Ils ne comprennent en effet pas les plus-values, vu que celles-ci proviennent de transactions non liées à des activités productives et qui ne créent donc pas de valeur ajoutée. Or, la définition de la base imposable de référence de Schantz-Haig-Simons (SHS) que nous avons retenue au Chapitre 3 inclut les plus-values dans la base imposable. Un autre point sur lequel nous nous écarterons de la comptabilité nationale est celui de l'évaluation des revenus locatifs privés.

1. Revenus professionnels et transferts sociaux

1.1 Méthode de travail

La méthode retenue consiste ici à comparer les revenus bruts imposables avec l'équivalent en comptabilité nationale, à savoir les revenus bruts diminués des cotisations personnelles de sécurité sociale. Il s'agit donc d'une approche « top-down » : nous déduisons une évaluation de la non-exhaustivité de la base imposable en comparant deux séries statistiques. A l'inverse, une approche « bottom-up » additionnerait l'impact de diverses exonérations. Une telle approche est prisonnière des données statistiques disponibles et n'offre pas de garanties d'exhaustivité. L'inconvénient de l'approche « top-down » est que l'écart identifié peut provenir de différences conceptuelles qui n'ont pas d'implications en termes de politique fiscale.

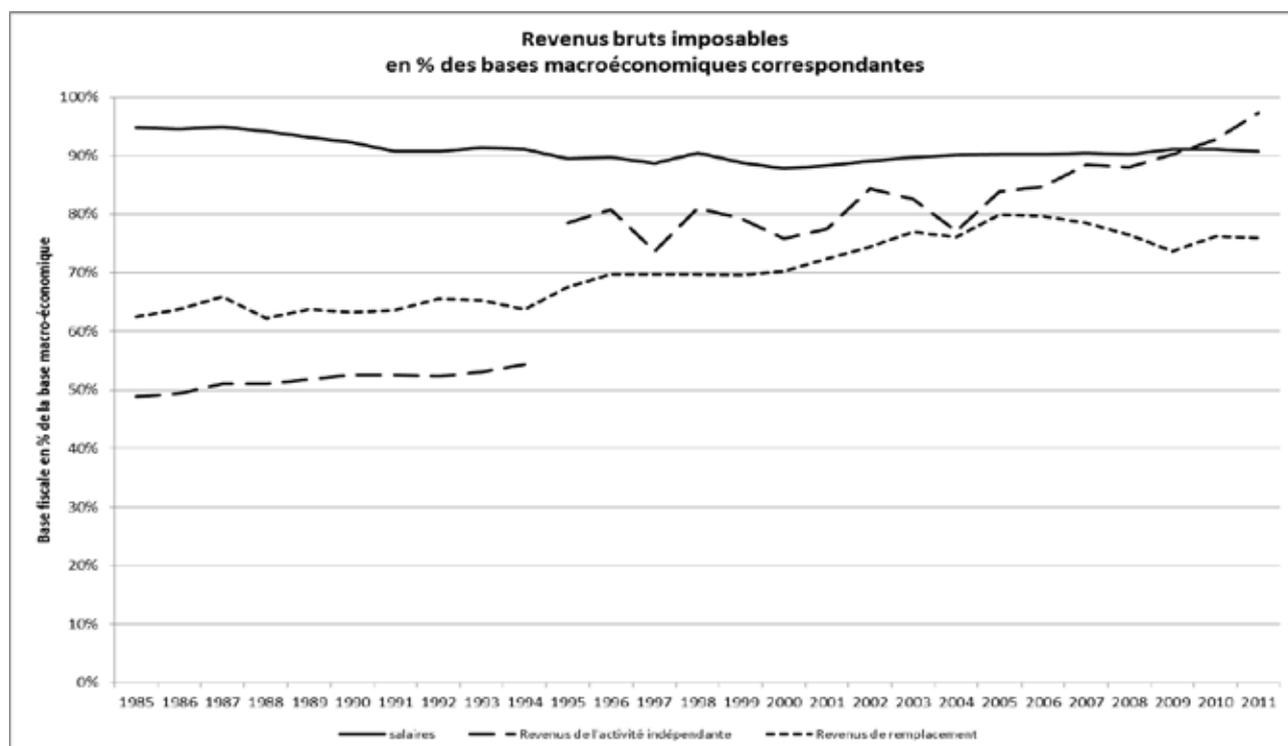
1.2 Résultats

Le Tableau A2.1 et le Graphique A2.1 donnent les résultats de cette approche pour les trois grandes catégories de revenus que sont les salaires, les revenus de l'activité indépendante et les transferts sociaux.

Pour les salaires et pour les transferts sociaux, la comparaison se fait au niveau des revenus bruts imposables. Pour les revenus de l'activité indépendante, la comparaison se fait entre le « revenu mixte » en comptabilité nationale, net de cotisations sociales, et les revenus nets de charges dans les données fiscales.

Pour les trois catégories de revenus, la comparaison se fait sur base « nationale » : les revenus payés au reste de monde ne sont pas pris en compte tandis que les revenus reçus du reste du monde sont compris.

Graphique A2.1



Source : ICN – SPF Finances – calculs propres.

Tableau A2.1
Comparaison des bases imposables avec l'évaluation des revenus en comptabilité nationale (CN)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Salaires						
Selon la comptabilité nationale	106.779,8	111.584,8	117.772,4	117.778,4	119.993,0	125.559,1
Salaires bruts imposables	96.310,9	100.997,7	106.285,8	107.371,1	109.339,8	113.933,9
Idem, en % du concept CN	90%	91%	90%	91%	91%	91%
Ecart sur concept CN	-10.469	-10.587	-11.487	-10.407	-10.653	-11.625
Revenus de l'activité indépendante (revenus nets de charges)						
Selon la comptabilité nationale	17.245,5	17.446,0	17.636,5	17.166,9	17.419,9	17.168,1
Revenu imposable	14.617,4	15.439,4	15.529,9	15.487,4	16.168,3	16.709,8
Idem, en % du concept CN	85%	88%	88%	90%	93%	97%
Ecart sur concept CN	-2.628	-2.007	-2.107	-1.679	-1.252	-458
Transferts sociaux						
Selon la comptabilité nationale	53.677,1	55.863,4	58.854,2	63.164,5	64.242,6	67.134,4
Revenu brut imposable	42.771,9	43.852,9	45.032,1	46.525,2	48.945,7	50.979,7
Idem, en % du concept CN	80%	79%	77%	74%	76%	76%
Ecart sur concept CN	-10.905	-12.010	-13.822	-16.639	-15.297	-16.155

Source : Comptes nationaux – statistiques fiscales – calculs propres.

Millions €

Pour les *salaires*, l'écart relatif (exprimé en pourcentage) est relativement stable dans le temps. Son interprétation doit tenir compte qu'une part importante des revenus reçus du reste du monde n'est pas imposable : les institutions internationales font partie du « reste du monde » en comptabilité nationale et les revenus attribués par celles-ci à des personnes qui résident en Belgique ne sont pas imposables. On ne connaît pas le détail des revenus qu'elles versent à des résidents belges mais on peut mentionner que les revenus nets reçus du reste du monde s'élèvent à 5.380 millions d'euros (en salaires bruts) pour l'année 2011.

Pour le reste, soit environ 6 milliards d'euros de revenus bruts imposables ou encore un peu plus de 5% des salaires bruts, les pistes d'explications sont :

- des modalités différentes d'évaluation des avantages de toute nature, dont les voitures de société et les stock-options ;
- le travail au noir : rappelons que les données de la comptabilité nationale sont en principe corrigées pour la fraude fiscale et sociale ;
- une prise en compte des revenus de jobistes qui ne serait pas exhaustive dans les données fiscales ;
- diverses exonérations (par exemple, les avantages extra-salariaux liés aux résultats).

Pour les *revenus de remplacement*, les données de comptabilité nationale comprennent à la fois les prestations payées par les organismes de sécurité sociale, les prestations d'assurance sociale de régimes privés (principalement l'assurance-groupe) et les prestations sociales payées directement par l'employeur (les pensions de la fonction publique, par exemple). Nous ne reprenons, de la comptabilité nationale, que les prestations payées en espèces. En outre, nous ne reprenons pas les prestations d'assistance sociale.

Normalement, les trois catégories prises en considération correspondent à des revenus imposables. Il subsiste toutefois un écart significatif de 16 milliards d'euros en fin de période. Parmi les trois catégories de revenus examinées ici, c'est celle pour laquelle l'écart est le plus important en fin de période, tant en termes absolus qu'en termes relatifs.

On notera que l'écart se resserre, ce qui peut s'expliquer par la généralisation de l'enrôlement. Celle-ci a en effet fait rentrer dans les statistiques fiscales des allocataires sociaux non imposables, qui auparavant n'étaient pas enrôlés.

En ce qui concerne l'explication de l'écart, on peut avancer les éléments suivants :

- L'écart comprend assurément les allocations familiales (6.012 millions d'euros en 2011).
- Il y a un écart substantiel entre le montant des prestations sociales payées par les entreprises d'assurance et les fonds de pension, tel que recensé par la comptabilité nationale (5.713 millions d'euros en 2011) et les revenus imposables correspondants (2.961 millions d'euros). Juridiquement, toutes ces prestations sociales sont imposées comme revenus de remplacement. On sait toutefois qu'une part des capitaux et valeurs de rachat est payée à des personnes qui ne sont plus résidentes et qu'elle n'est donc plus imposée. On en dispose d'aucune donnée sur le montant en jeu. L'écart peut aussi s'expliquer par des différences conceptuelles, par exemple le traitement de l'équivalent des « rentes de conversion » en comptabilité nationale.

- Les prestations sociales payées directement par les employeurs (13.327 millions d'euros en 2011) comprennent des attributions qui peuvent être considérées comme des salaires sur le plan fiscal, au titre d'avantage de toutes natures. Si ceci peut expliquer l'écart entre les revenus de remplacement au sens fiscal et les prestations sociales au sens de la comptabilité nationale, la conséquence est que la part des revenus salariaux et avantages de toute nature qui est imposée serait sous-estimée.

Pour les *revenus de l'activité indépendante*, l'interprétation est plus délicate, et ce pour plusieurs raisons.

- Il y a une rupture de série, en comptabilité nationale, en 1995.
- Les comptes nationaux font une correction pour la fraude fiscale et ceci crée forcément un gap avec les statistiques fiscales.
- Les termes de la comparaison ne sont pas conceptuellement identiques. En comptabilité nationale, le revenu mixte est calculé à partir de la production (le chiffre d'affaires) en déduisant la consommation intermédiaire et la consommation de capital fixe (l'amortissement). Le revenu net de charges repris dans les statistiques fiscales est après déduction des charges de l'entreprise et des charges personnelles et on ne sait pas faire systématiquement la distinction entre les deux catégories. (108). On compare donc en partie du net avec du brut, ce qui crée forcément un écart qui n'est pas une sous-estimation.
- L'allure ascendante du ratio et niveau atteint en fin de période (près de 100%) pose question, surtout si on tient compte du point précédent. Il pourrait y avoir un problème de mesure du revenu mixte en comptabilité nationale. Ce poste est en effet obtenu par solde.

Il y a donc des « vases communicants » entre les écarts obtenus sur ces trois postes. Si la rubrique « prestations sociales » en comptabilité nationale comprend des éléments qui sont imposés comme salaires, cela explique l'écart entre les revenus de remplacement imposables et les prestations sociales au sens de la comptabilité nationale, mais cela signifie que le « gap » est plus important pour les salaires que ce qui est mesuré en comparant les revenus fiscaux et les revenus recensés par la comptabilité nationale. De même, si le revenu mixte est surestimé, cela veut dire que, pour une valeur ajoutée correctement mesurée, les revenus salariaux sont sous-estimés.

On doit donc constater, avec regret, que *la comparaison des revenus bruts imposables avec les données correspondantes de la comptabilité nationale pose au moins autant de questions qu'elle n'apporte de réponse.*

108 La distinction entre ces deux catégories de charges n'est pas possible pour les commerçants et pour les titulaires de professions libérales.

2. Revenus courants du patrimoine

La comparaison est encore plus délicate à effectuer pour les revenus du patrimoine. Ceux-ci n'étant plus globalisés, on ne dispose pas de données statistiques sur l'ensemble des revenus imposables. Nous allons donc procéder poste par poste en distinguant trois catégories : le revenu cadastral de la maison d'habitation, les autres revenus immobiliers et les revenus financiers.

2.1 Revenu cadastral de la maison d'habitation

On peut considérer que le revenu cadastral de la maison d'habitation est en dehors de la problématique. Il ne s'agit pas d'un revenu effectif et nous actons que depuis 2005, il ne fait plus partie de la base imposable, sauf si le contribuable y trouve son avantage par la combinaison de la déduction ordinaire d'intérêts et de l'imputation d'un précompte immobilier à concurrence de 12,5% du revenu cadastral.

2.2 Autres revenus immobiliers

Les autres revenus immobiliers sont essentiellement des revenus locatifs. Il y a pour ce poste deux possibilités de sous-estimation : le pourcentage des charges forfaitaires (40% pour bâtis, 10% pour les non-bâtis) et, pour les locations « privées » (109), la référence au revenu cadastral indexé et revalorisé plutôt qu'au loyer effectif net de charges. Nous traitons uniquement le second point.

Il est connu que les loyers sont sous-estimés en comptabilité nationale on s'en rend compte en comparant les loyers imputés aux ménages qui sont propriétaires occupant (9.810 millions d'euros en 2011) avec les loyers payés par les ménages locataires (297 millions d'euros la même année. Cette sous-estimation nous prive d'un point de comparaison dont nous pourrions déduire l'écart entre l'assiette fiscale et l'assiette macroéconomique (110).

Il faut donc procéder autrement. On peut obtenir un point de comparaison en se référant à la date de référence de la dernière péréquation cadastrale et à l'évolution du poste « loyers » de l'indice des prix. Le raisonnement est le suivant : en 1975, date de référence de la dernière péréquation cadastrale, le revenu cadastral représentait le revenu locatif net de l'immeuble. En acceptant l'évaluation fiscale des charges (40%), la sous-estimation actuelle s'obtient par différence entre le montant imposable (140% du revenu cadastral indexé depuis 1991) et le revenu locatif théorique, calculé en appliquant la composante « loyers » de l'indice des prix en base 1975. Nous obtenons alors, au 31 décembre 2013, un indice de 4,53 à comparer avec un coefficient d'augmentation du RC de 2,35. En appliquant l'écart entre ces deux coefficients au total des revenus cadastraux concernés, nous obtenons **une sous-estimation d'assiette de 2.993 millions d'euros** en comparaison avec l'estimation des loyers nets effectifs. Cet écart comprend également les secondes résidences : pour celles-ci, il doit s'interpréter comme l'écart entre le revenu imputé imposable et le revenu imputé courant.

109 Nous désignons par là une location où le preneur est une personne physique qui ne l'affecte pas à l'exercice de son activité professionnelle. Dans les autres cas, il y a taxation sur base du loyer effectif, net de charges forfaitaires.

110 Elle n'affecte pas la mesure du revenu disponible des ménages car les loyers perçus par les uns sont payés par les autres et le revenu disponible reprend le montant net des revenus de la propriété.

2.3 Revenus financiers

La comparaison avec les statistiques fiscales et les comptes nationaux est ici aussi délicate, car on ne dispose pas d'une statistique sur la base imposable, vu que les revenus ne sont pas globalisés.

Les comptes nationaux incluent dans les revenus financiers :

- les intérêts, avec une distinction entre intérêts effectifs et SIFIM (111),
- les revenus distribués des sociétés,
- les revenus de la propriété attribués aux assurés.

Pour le premier poste, nous ne reprenons que les intérêts effectifs. La comptabilité nationale reprend dans ce poste non seulement les intérêts attribués, mais aussi toute somme comprise entre le prix d'achat et le prix de vente. La deuxième catégorie comprend les dividendes. La troisième catégorie concerne les revenus logés dans les polices d'assurance-vie et dans les fonds de pension. En comptabilité nationale, ils sont considérés comme attribués aux assurés dès lors que la compagnie d'assurance ou le fonds de pension les a affectés aux réserves qui financent les prestations futures. On trouve donc dans cette rubrique la capitalisation des revenus qui est faite dans le cadre du 3^{ème} pilier et également dans le cadre de la « branche 23 ».

En comptabilité nationale, les fonds de placement, en ce compris les SICAV et autres formes de sociétés d'investissement, sont transparents : les revenus sont attribués directement aux détenteurs des parts.

L'exhaustivité de la base imposable peut être évaluée de deux façons : soit en comparant la base imposable au précompte mobilier avec les revenus financiers tels qu'évalués par la comptabilité nationale, soit en comparant le rendement du précompte mobilier avec le rendement théorique d'une imposition uniforme, qui est obtenu en appliquant un taux de 25% aux revenus tels que mesurés par la comptabilité nationale. A défaut d'une série statistique sur la base imposable, c'est la deuxième optique qui est retenue dans le Tableau A2.2.

Selon cette optique, le rendement d'une imposition uniforme serait de 5.000 millions d'euros en 2013, ce qui donnerait un rendement complémentaire de 1.150 millions d'euros en tenant compte des perceptions réalisées. On voit au Tableau A2.2 que ce rendement supplémentaire diminue nettement sur les trois dernières années du fait de l'élargissement du champ d'application du taux de Pr.M de 25%. Environ un tiers de ce rendement supplémentaire viendrait de l'imposition des carnets d'épargne, compte tenu de l'estimation du coût de cette dépense fiscale pour 2013 (378 millions d'euros). Le solde non expliqué à ce stade est donc de 772 millions d'euros.

La question est évidemment de savoir à quoi correspond cet écart. A nouveau, il s'agit ici d'une approche « top down » : on ne peut donc pas le décomposer en différents types de revenus non imposés mais on peut repérer quelques postes.

Tableau A2.2
Estimation de la sous-estimation dans l'imposition des revenus de l'épargne

	2011	2012	2013
Montants des revenus de la propriété des particuliers			(prévisions)
(a) Intérêts effectifs	9.170,8	9.373,6	10.400,0
(b) Dividendes	13.020,4	14.079,6	14.600,0
(c) Revenus de la propriété attribués aux assurés	8.641,2	8.706,8	8.900,0
Rendement d'une imposition uniforme à 25% sur (a) et b)	6.112,9	5.547,8	5.000,0
Recette Pr.M, estimation de la part « impôt final »			
Intérêts	1.324,0	1.833,4	1 643,1
Dividendes	1.451,0	1.314,3	2 206,4
Rendement complémentaire d'une imposition uniforme à 25%	3.337,9	2.400,1	1.150,5
Exonération des livrets d'épargne	477,8	461,8	378,0
Solde	2.860,1	1 938,3	772,5

Sources Comptes nationaux pour les revenus de 2011 et 2012 – Bureau fédéral du plan pour 2013.

Inventaire des dépenses fiscales – statistiques fiscales pour le rendement du Pr.M – calculs propres.

Millions €

Ce solde comprend d'abord d'autres dépenses fiscales (intercommunales, fonds de pension, à concurrence de 80 millions d'euros.

Les SICAV et fonds de placement sont un élément majeur d'explication. En effet, si le rendement capitalisé des SICAV (et fonds de placement) obligataires est imposé, il n'en est pas de même du rendement des placements en actions. Les parts d'OPC détenues par des particuliers s'élèvent à environ 112 milliards d'euros pour les dernières années, dont environ 30 milliards d'euros en OPC obligataires ou monétaires. Avec un rendement de 5%, on explique déjà près d'un milliard d'euros de précompte manquant.

L'écart comprend également les revenus d'origine étrangère qui n'ont pas été soumis au Pr.M ou à l'IPP. Ils sont en effet inclus dans l'estimation des revenus de la propriété échéant aux particuliers en comptabilité nationale. D'après les comptes nationaux, les intérêts et dividendes reçus du reste du monde s'élèvent à respectivement 26 et 21,3 milliards d'euros en 2012. On ne connaît pas la part reçue par les ménages mais il suffit de 10% pour générer à nouveau 1 milliard d'euros de précompte manquant. Il inclut également le rendement des produits financiers qui transforment des intérêts en plus-values non imposables.

Rappelons que ce chiffrage n'inclut pas les revenus de la propriété attribués aux assurés. Ceux-ci s'élèvent à 8.384 millions d'euros pour l'année 2011. Ils comprennent la capitalisation du 3^{ème} pilier, mais aussi des bons d'assurance ou encore la branche 23.

- En ce qui concerne le 3^{ème} pilier, ces revenus sont déjà partiellement imposés par la taxe sur les dotations aux participations bénéficiaires et par la taxation du capital accumulé, lors de sa liquidation, à l'IPP (dans le cas du 2^{ème} pilier) ou par la taxe sur l'épargne à long terme. Il y a aussi détaxation à l'entrée, par la réduction d'impôt sur les primes versées octroyées à l'IPP (112). Leur prise en compte dans une imposition uniforme des revenus de l'épargne serait certes justifiée sur le plan théorique mais il en est autre chose d'un point de vue pratique : il est en effet impossible d'imposer la capitalisation qui s'effectue dans un pays étranger et dont le produit revient à un résident belge.
- Une partie des revenus générés par les bons d'assurance et par la branche 23 reste non imposée.

3. Plus-values et moins-values

La comptabilité nationale assimile les revenus capitalisés aux revenus courants mais ne prend pas en compte les plus-values (et moins-values) résultant d'une transaction sur des actifs existants. Il n'y a en effet pas de création de valeur ajoutée. La méthode adoptée consiste en une reconstitution macroéconomique qui part principalement des données sur le patrimoine des particuliers, et à titre complémentaire des données sur les prix de vente des biens immobiliers

Dans la suite de ce texte, nous parlerons des « plus-values » mais le terme fait référence au montant net des plus-values et moins-values, lequel peut être négatif. La particularité de ces plus-values est en effet d'être très variable d'une année à l'autre et les résultats auxquels nous arrivons le confirment.

Vu la variabilité des résultats annuels, nous avons opté pour une analyse sur longue période, dont nous dégagons des moyennes annuelles et des indices de variabilité.

3.1 Reconstitution macroéconomique des plus-values sur actifs financiers

La Banque nationale publie, sur base tant annuelle tant que trimestrielle, des statistiques sur les *actifs financiers détenus par les particuliers*. Ces données portent tant sur le stock en fin d'année (S_t) que sur la constitution (nette) pendant l'année (C_t). On peut approcher le montant des plus-values sur les actifs financiers comme suit :

$$PV_{fin} = S_t - S_{t-1} - C_t$$

Cette relation n'est mesurée que sur les actifs financiers hors dépôts et numéraire : pour ceux-ci, le solde ne peut correspondre à une plus- (ou moins-) value, sauf pour l'effet de taux de change sur la valorisation des dépôts en devises. Cette identité peut être perturbée par des changements de définition, des problèmes de périmètres (par exemple, les institutions couvertes), des flux entre secteurs (des particuliers vers les non-résidents) mais ces changements devraient être mineurs. De plus, pour le dernier point cité, ils impliquent bien une modification de la base imposable.

112 Selon VALENDUC (2003), la résultante de la détaxation à l'entrée et de l'imposition ultérieure est toutefois un taux effectif négatif. Ce résultat reste valable avec une réduction d'impôt ramenée à 25%.

Ce qui est obtenu ne correspond pas aux plus-values réalisées pendant l'année, mais bien à l'appréciation ou la dépréciation du patrimoine financier des ménages pendant l'année. Nous reviendrons sur ce point ci-après.

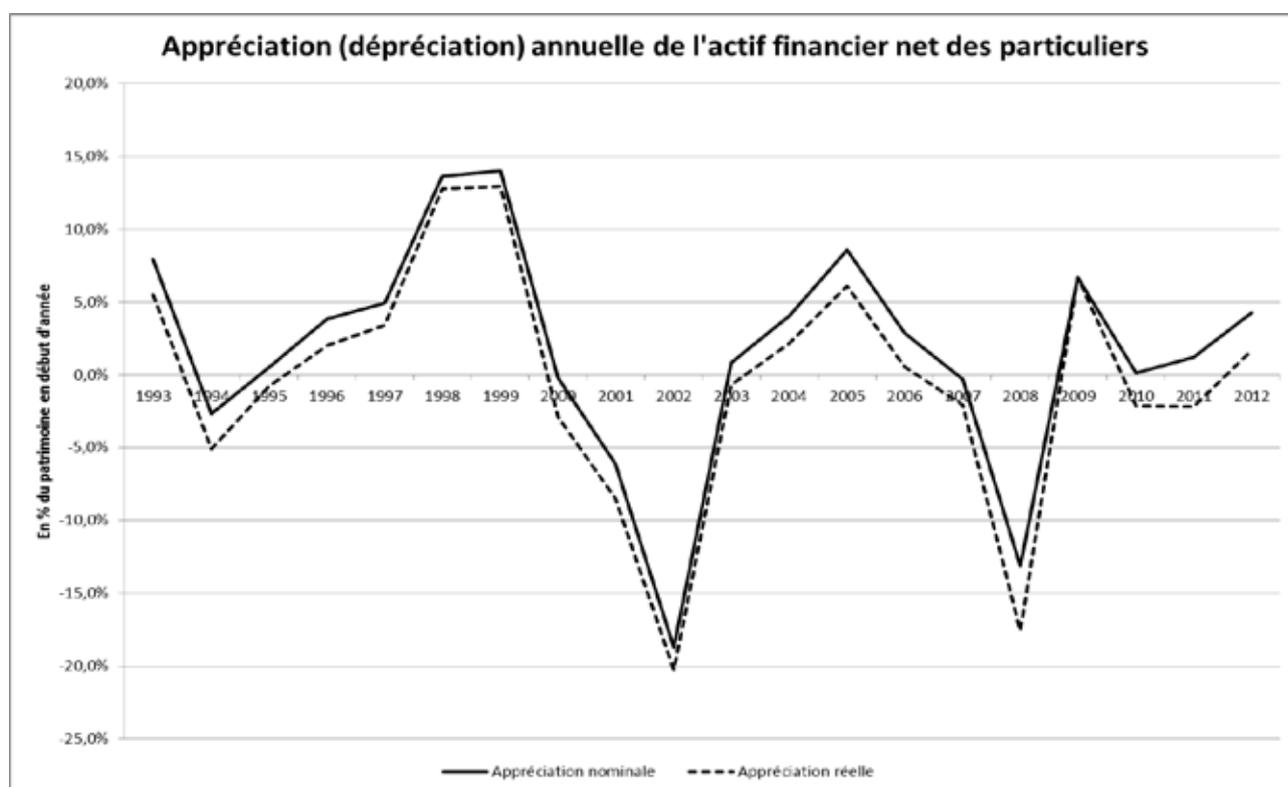
On peut mesurer sur cette base l'appréciation ou la dépréciation de ces actifs, en la rapportant au stock en début d'année. Le Graphique A2.2 retrace, sur cette base, les mouvements de valeur du patrimoine des particuliers depuis 1992 et le Tableau A2.3 donnent quelques indicateurs structurels.

Tableau A2.3
Variations de la valeur du patrimoine financier des particuliers
1992-2012

	Moyenne	Ecart-type	Min	Max
Variation nominale	1,6%	7,8%	-18,7%	14,0%
Inflation (IPCH)	2,0%	1,0%	0,0%	4,5%
Variation réelle	-0,4%	8,3%	-20,3%	12,9%

Source : BNB – calculs propres.

Graphique A2.2



Source : BNB – calculs propres.

Sur les 20 dernières années, l'appréciation annuelle moyenne est 1,6% en termes nominaux et en termes réels nous avons une dépréciation annuelle moyenne de -0,4%. Il est clair que ***l'appréciation annuelle du patrimoine financier a un profil très accidenté et cyclique***. On voit clairement l'effet des deux cycles, avec les crashes boursiers de 2002 et de 2008. L'écart entre le minimum et le maximum couvre un très large intervalle.

Qu'en serait-il du montant annuel des plus-values réalisées ? On peut traiter cette question de deux façons différentes : la première en faisant des hypothèses compliquées sur le taux de rotation moyen des actifs financiers, la seconde en posant pour principe ***qu'en termes structurels, sur une période donnée et relativement longue, la réalisation annuelle est égale à l'appréciation annuelle moyenne***. Ainsi, si un dixième du patrimoine est réalisé chaque année, cela veut dire que la détention moyenne est de 10 ans. On réalise donc chaque année un dixième de dix fois l'appréciation annuelle moyenne. On peut donc considérer, sur base des paramètres du Tableau A2.3 et du patrimoine financier des particuliers au 31 décembre 2012, qu'une taxation généralisée des plus-values réalisées sur les actifs financiers des particuliers générerait ***une base imposable annuelle de l'ordre de 11,5 milliards d'euros, soit environ 3 points de PIB***. On arrive au même résultat en prenant un ratio « patrimoine/PIB » de 2 et l'appréciation nominale annuelle moyenne des 20 dernières années.

Il s'agit là d'un chiffrage très global. Deux corrections s'imposent.

- Si on ajoute ces chiffres aux revenus financiers tels que mesurés par la comptabilité nationale, il y a un double comptage des revenus qui sont capitalisés dans les sociétés d'investissement, fonds communs de placement et autres intermédiaires.
- Hormis cet effet de capitalisation, la détention d'un titre à revenu fixe ne génère de plus-value qu'en période de baisse des taux d'intérêt et elle génère des moins-values en période de hausse des taux d'intérêts. La part des plus-values qui correspond à la composante obligataire du patrimoine financier n'est donc pas structurelle.

Ces observations invitent à limiter la base imposable supplémentaire aux plus-values sur les actions, détenues directement ou par l'intermédiaire de fonds de placement (113)..

Le Tableau A2.4 donne les mêmes paramètres que ceux du Tableau A2.3 en tenant compte de ces remarques.

113 Les statistiques publiées par la BNB ne permettent pas d'isoler ce qui vient des actions dans l'appréciation annuelle des parts d'OPC et dans les provisions techniques d'assurance. Nous avons pris pour hypothèse que ces structures intermédiaires ont le même ratio obligations/actions que l'ensemble du secteur des particuliers. On affecte ensuite à la partie obligataire le taux d'appréciation annuel des obligations. Le solde de l'appréciation des parts des OPC et des provisions techniques d'assurance est imputé à la détention directe d'actions par les particuliers.

Tableau A2.4
Variations de la valeur du patrimoine financier des particuliers
Détention directe et indirecte en actions- 1992-2011

	Moyenne	Ecart-type	Min	Max
Appréciation annuelle nominale	5,3%	21,7%	-42,5%	48,9%
Appréciation annuelle réelle	3,3%	22,3%	-47,0%	48,0%

Source : BNB – Statistiques fiscales - calculs propres.

On obtient alors une appréciation moyenne de 5,3% pour le patrimoine des particuliers qui est détenu directement ou indirectement en actions. En déduisant l'inflation, on obtient un taux d'appréciation annuel moyen de 3,3%.

Le taux d'appréciation annuel moyen est plus élevé que pour l'ensemble du patrimoine, mais il est aussi plus beaucoup plus variable. La variabilité diminue cependant nettement quand on retire de l'appréciation annuelle du patrimoine la variation des bénéfices réservés imposables des sociétés.

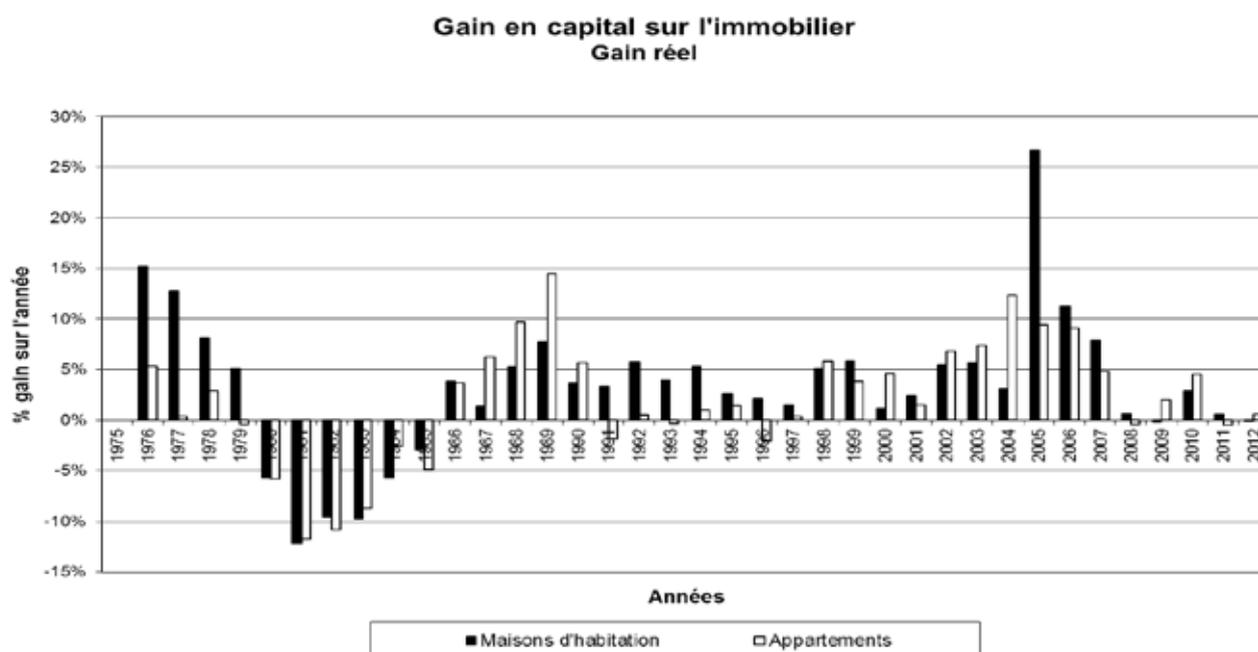
On peut calculer une base imposable structurelle comme ci-dessus, en multipliant le patrimoine détenu directement ou indirectement en actions, en fin de période, par les taux de rendement moyen repris au Tableau A2.4. On a alors une base imposable théorique de 24 milliards d'euros.

3.2 Patrimoine immobilier

En ce qui concerne le patrimoine immobilier des ménages, on dispose de données statistiques sur le marché secondaire, dont on peut dégager les évolutions de prix qui sont reprise au Graphique A2.3. Il s'agit des données publiées annuellement par le SPF Economie sur les ventes de biens immobiliers.

Le Tableau A2.5 donne, sur cette base, les mêmes paramètres que les tableaux précédents, à savoir l'appréciation annuelle moyenne et sa dispersion.

Graphique A2.3



Source : SPF Economie – calculs propres.

Tableau A2.5
Variations de la valeur du patrimoine immobilier
1975-2012

	Moyenne	Ecart type	Minimum	Maximum
En termes nominaux				
Maisons d'habitation	6,7%	7,0%	-4,9%	30,2%
Appartements	5,4%	5,0%	-4,5%	18,0%
En termes réels				
Maisons d'habitation	3,2%	7,0%	-12,2%	26,7%
Appartements	2,0%	5,8%	-11,8%	14,4%

Source : SPF Economie – calculs propres.

L'appréciation moyenne nominale est plus élevée que celle de l'ensemble du patrimoine financier mais moins élevée que celles des actions. Elle est surtout moins variable: l'écart-type est proche de la moyenne alors qu'il est bien plus élevé pour le patrimoine financier, que celui-ci soit considéré globalement ou limité aux actions.

Le patrimoine immobilier des particuliers est estimé par la BNB à 1.069,7 milliards d'euros à la fin 2011 (114). En appliquant le taux d'appréciation annuel moyen, on obtient alors un rendement structurel de 71,7 m illiards d'euros. Sous les hypothèses faites ci-dessus, ce montant représenterait, en base structurelle, le rendement d'une imposition généralisée des plus-values réalisées sur le patrimoine immobilier des particuliers, y compris la maison d'habitation. La part

114 POULLET G. (2013).

de celle-ci dans le patrimoine total peut-être estimée à 81% (115). Une imposition des plus-values immobilières qui exclurait l'habitation principale génèrerait donc, en termes structurels, une base imposable moyenne de 13,7 milliards d'euros, soit un peu moins de 4 points de PIB.

3.3 En conclusion ; quelques remarques

Inclure les plus-values dans la base imposable génère un élargissement substantiel : en ne prenant que la détention directe et indirecte d'actions, nette de la variation des bénéfices réservés imposables des sociétés et le patrimoine financier hors maison d'habitation, on arrive, sur base du patrimoine tel qu'évalué en 2011-2012 et du taux d'appréciation annuel moyen sur longue période, à une base imposable supplémentaire de 38 milliards d'euros, soit entre 9 et 10 points de PIB. Cette base imposable additionnelle est évidemment très variable. Ce qui est mesuré ici donne donc ***un ordre de grandeur du rendement nominal moyen sur une optique de moyen long terme, en termes de base imposable supplémentaire.*** Ce n'est donc pas le rendement d'une taxation des plus-values en 2014.

ANNEXE 3

RESULTATS DETAILLES DE L'IMPACT DISTRIBUTIF DES MESURES SIMULEES

*Tableau A.1
Simulation B – Les effets par décile*

Décile		Gagnants	% Gagnants	Gain Moyen	Gain total	% rev disponible
Sans revenus imposables	0,00	0	0,0%	0	0,0	0,00%
1	5.214,77	24.000	0,0%	0	0,0	0,00%
2	12.023,49	174.600	3,9%	20	0,06	0,00%
3	14.509,14	436.800	28,3%	123	20,39	0,25%
4	17.704,87	524.000	70,9%	408	177,65	1,93%
5	21.388,35	582.000	85,0%	595	311,47	2,95%
6	25.542,76	592.400	94,4%	623	362,29	3,03%
7	30.948,47	605.000	96,1%	663	392,23	2,81%
8	39.788,62	609.400	98,2%	755	456,70	2,72%
9	55.711,64	611.000	98,9%	982	598,54	2,80%
10		4.159.200	99,1%	1.174	717,40	2,02%
Total		0	61,7%	731	3.036,72	2,26%

Source : Modèle de micro-simulation SIRE 2011.

*Tableau A.2
Simulation B - Indicateurs d'inégalité et de redistribution*

	Situation de base	Simulation	Différence
Revenu imposable	0,418	0,418	0,000
Impôt Etat	0,637	0,655	0,018
Revenu disponible	0,356	0,358	0,002
Progressivité	0,219	0,237	0,018
Taux moyen d'imposition	0,212	0,194	-0,018
Effet redistributif	0,062	0,060	-0,002

Source : Modèle de micro-simulation SIRE 2011.

Tableau A.3
Simulation C - Les effets par décile

Décile		Gagnants	% Gagnants	Gain Moyen	Gain total	% rev disponible
Sans revenus imposables	0,00	0	0,0%	0	0,0	0,00%
1	5.214,77	0	3,7%	0	0,0	0,00%
2	12.023,49	22.800	27,8%	13	0,05	0,00%
3	14.509,14	171.000	68,8%	76	12,49	0,16%
4	17.704,87	423.800	84,8%	250	105,48	1,14%
5	21.388,35	522.800	94,5%	421	219,65	2,08%
6	25.542,76	582.600	96,6%	611	355,84	2,97%
7	30.948,47	595.000	98,6%	636	378,24	2,71%
8	39.788,62	607.800	99,4%	754	457,89	2,73%
9	55.711,64	612.400	99,4%	995	609,26	2,85%
10		613.000	61,5%	1.268	777,17	2,19%
Total		4.151.200	0,0%	703	2.916,09	2,17%

Source : Modèle de micro-simulation SIRE 2011.

Tableau A.4
Simulation C - Indicateurs d'inégalité et de redistribution

	Situation de base	Simulation	Difference
Revenu imposable	0,418	0,418	0,000
Impôt Etat	0,637	0,649	0,012
Revenu disponible	0,356	0,359	0,003
Progressivité	0,219	0,231	0,012
Taux moyen d'imposition	0,212	0,195	-0,017
Effet redistributif	0,062	0,059	-0,003

Source : Modèle de micro-simulation SIRE 2011.

ANNEXE 4

DESCRIPTION DES MODALITES D'OCTROI DES DEPENSES FISCALES A L'IMPOT DES SOCIETES

Réserve d'investissement

Le montant de la réserve d'investissement est exonéré à concurrence de 50% de la variation du résultat réservé imposable, diminué de certains postes. Le montant ainsi obtenu est limité à 37.500 euros. L'immunisation de la réserve d'investissement est soumise au respect de plusieurs conditions, les principales étant la condition d'intangibilité et la condition d'investissement :

- La réserve effectivement constituée doit être portée et maintenue à un compte distinct du passif.
- Un montant égal à la réserve doit être investi par la société dans un délai de trois ans en immobilisations corporelles ou incorporelles amortissables qui peuvent donner lieu à l'octroi de la déduction pour investissement (116). Ce délai prend cours au premier jour de la période imposable pour laquelle la réserve d'investissement a été constituée. En cas de non-respect de cette condition d'investissement, la réserve d'investissement est considérée comme un bénéfice de la période imposable au cours de laquelle le délai d'investissement a pris fin.

Depuis l'introduction de la déduction pour capital à risque (DCR), elle ne peut toutefois être cumulée avec le demi-point de déduction supplémentaire pour cette dernière.

Déduction pour investissement

La déduction pour investissement est uniquement applicable aux immobilisations corporelles et incorporelles acquises ou constituées à l'état neuf, et uniquement aux investissements affectés en Belgique à l'activité de la société. Il y a deux types de déduction : la déduction en une fois ou la déduction étalée.

Lors de l'introduction de la DCR, la déduction en une fois pour les investissements ordinaires a été supprimée (117). Ne restent donc plus en vigueur que les taux majorés.

La déduction pour investissement constitue la sixième opération qui permet de déterminer la base imposable de la société : elle vient donc après les RDT, la déduction pour capital à risque, la déduction pour revenus de brevets et la déduction de pertes antérieures. En cas d'absence ou d'insuffisance de bénéfices d'une période imposable, la déduction non accordée est reportée sur les bénéfices des périodes imposables suivantes, et ce de façon illimitée dans le temps. Il peut toutefois y avoir une limite en % du montant des déductions.

116 On se réfère en fait aux types d'investissement qui, en fonction de leur nature, pourraient donner lieu à la déduction pour investissement si elle était toujours en vigueur.

117 Elle a cependant été réactivée pour les investissements de 2014 et 2015.

Tableau 47
Taux de la déduction pour investissement – Exercice d'imposition 2014

Nature de l'investissement	Taux de déduction	
	Personnes physiques	Sociétés
Déduction en une fois		
Taux de base applicable aux investissements ordinaires	4,5%	0%
Taux majorés		
Brevets (*)	14,5%	14,5%
Investissements « R-D et environnement » (*)	14,5%	14,5%
Investissements économiseurs d'énergie	14,5%	14,5%
Système d'extraction ou d'épuration d'air – secteur Horeca	14,5%	14,5%
Investissements de sécurisation	21,5%	21,5% / 0% (**)
Investissements favorisant la réutilisation de récipients pour boissons et produits industriels	n.a.	3%
Déduction étalée		
Investissements « R-D et environnement » (*)	21,5%	21,5%
Autres investissements	11,5%	0%

(*) *Sauf si la société a opté pour le crédit d'impôt pour recherche et développement. Le choix effectué par le contribuable est irrévocable.*

(**) *Le taux de 21,5% n'est octroyé qu'aux PME qui sont définies, soit comme les sociétés dont la majorité des parts est détenue par des personnes physiques, soit comme une « petite société » au sens de l'article 15 du Code des sociétés.*

La taxation étalée des plus-values

Le régime actuel date des années 80 et a clarifié la législation après une succession de mesures temporaires.

Le principe est le suivant : la plus-value réalisée est transférée dans la base imposable de manière progressive, au prorata des amortissements pratiqués sur l'investissement remplaçant celui dont la vente a généré la plus-value.

Le régime de la taxation étalée s'applique aux plus-values forcées (sinistre, expropriation, réquisition en propriété, etc.) et aux plus-values réalisées de plein gré sur immobilisations corporelles ou incorporelles affectées depuis plus de cinq ans à l'exercice de l'activité professionnelle.

Ces plus-values sont donc considérées comme des bénéfices ou profits de la période imposable au cours de laquelle les biens en emploi sont acquis ou constitués et de chaque période imposable subséquente et ce, proportionnellement aux amortissements afférents à ces biens admis en charges professionnelles, et à concurrence du solde éventuellement subsistant au moment où les biens cessent d'être affectés à l'exercice de l'activité professionnelle et au plus tard à la cessation de l'activité professionnelle.

Le régime fiscal est donc basé sur le principe du report de taxation, sous condition de emploi. Le emploi doit s'effectuer en actifs corporels ou incorporels amortissables, utilisés dans un Etat membre de l'Espace économique européen pour l'exercice de l'activité professionnelle. Le emploi doit en outre être effectué dans un délai de trois ans qui prend cours le premier jour de la période imposable au cours de laquelle il y a eu réalisation de la plus-value. A défaut de emploi dans ce délai, la plus-value est considérée comme un bénéfice de la période imposable au cours de laquelle le délai de emploi est venu à expiration. La taxation se fait au taux plein.

L'exonération des plus-values sur véhicules d'entreprises

Est exonérée la plus-value réalisée à l'occasion de l'aliénation d'un véhicule d'entreprise. L'exonération de la plus-value fiscale est soumise à une condition : il doit s'agir, en cas de plus-value réalisée de plein gré, de véhicules d'entreprise qui ont la nature d'immobilisation depuis plus de trois ans. Il y a également une condition de emploi dans certaines formes et délais. Le emploi doit revêtir la forme de véhicules d'entreprise répondant à certaines normes écologiques. A défaut de emploi dans les formes et délais prévus, la plus-value réalisée est considérée comme un revenu de la période imposable pendant laquelle le délai de emploi est venu à expiration. La taxation étalée n'est pas applicable dans ce cas.

Le crédit d'impôt à la R&D

Les sociétés peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt pour les investissements sur brevets et les investissements en R&D respectueux de l'environnement. Le crédit d'impôt R&D est applicable aux investissements en immobilisations corporelles acquises ou constituées à l'état neuf et incorporelles neuves et qui sont affectées en Belgique à l'exercice de l'objet social. L'application du crédit d'impôt R&D est incompatible avec le bénéfice de la déduction pour investissement pour brevets ou investissements respectueux de l'environnement. Le choix de la société pour le crédit d'impôt R&D est par ailleurs irrévocable.

Le crédit d'impôt R&D peut être appliqué en une fois ou de manière étalée. Il est calculé au taux de la déduction pour investissement, multiplié par le taux de l'impôt des sociétés. Il est intégralement imputable sur l'impôt des sociétés. S'il excède l'impôt dû, il est reporté sur l'impôt afférent successivement aux quatre exercices d'imposition suivants. Après ces quatre ans, le solde qui n'a pu être imputé est restitué.

Déduction pour revenus de brevets

Les revenus de brevets sont déductibles à concurrence de 80%. En cas d'insuffisance de bénéfices, le solde de la déduction pour revenus de brevets n'est pas reportable sur les périodes imposables suivantes.

Sont concernés :

- les brevets (ou certificats complémentaires de protection) dont la société est titulaire et qu'elle a développés totalement ou partiellement dans un centre de recherche ;
- les brevets (et les droits de licence ou les certificats complémentaires de protection) acquis de tiers, à la condition d'avoir fait l'objet d'une amélioration par la société dans un centre de recherche.

Les revenus de brevets comprennent tant les revenus « sensu stricto » obtenus notamment sous forme de licence, que les revenus qu'aurait obtenus de tiers la société qui a exploité les brevets pour son propre compte. Les revenus doivent être évalués sur base de la rémunération qui aurait été convenue entre entreprises indépendantes.

A partir de l'exercice d'imposition 2014, il y a un assouplissement de la déduction pour revenus de brevets pour les PME (au sens de l'article 15 du Code des sociétés). Il n'est plus nécessaire pour ces PME d'avoir une branche d'activité de recherche séparée.

Le tax shelter pour l'audio-visuel

Depuis 2003, les sommes affectées au financement de la production d'une œuvre audiovisuelle peuvent être exonérées d'impôt des sociétés dans le cadre du tax shelter.

Ce mécanisme d'exonération repose sur une ou plusieurs conventions-cadres conclue(s) pour le financement d'une œuvre audiovisuelle. Cette (ces) convention(s) est (sont) conclue(s) entre la société qui produit l'œuvre audiovisuelle et la(les) société(s) qui financent cette production.

La société de production doit être une société résidente ou l'établissement belge d'une société de production étrangère.

Par œuvre audiovisuelle, on entend :

- un film de fiction, un film documentaire ou d'animation destiné à une exploitation cinématographique ;
- un téléfilm de fiction longue ;
- une collection télévisuelle d'animation ;
- un programme télévisuel documentaire ;
- des séries destinées aux enfants et aux jeunes, à savoir des séries de fiction à contenu éducatif, culturel et informatif pour un groupe cible d'enfants et de jeunes de 0 à 16 ans.

L'investissement peut être fait sous forme de prêts ou par l'acquisition de droits liés à la production et à l'exploitation de l'œuvre audiovisuelle. La somme affectée sous forme de prêt ne peut toutefois excéder 40% de l'ensemble des sommes affectées par la société à l'exécution de la convention-cadre.

La « convention-cadre » doit notamment faire mention des dépenses prévues qui sont nécessaires à l'œuvre audiovisuelle en distinguant la quotité prise en charge par la société de production de celle qui est financée par les autres parties liées à la « convention-cadre ».

Les bénéfices sont exonérés aux conditions suivantes :

- le total des sommes versées en exonération d'impôt pour l'exécution de la convention-cadre ne peut excéder 50% du budget global de production de l'œuvre audiovisuelle ;
- l'exonération ne peut excéder, par société participant au financement, ni 50% des bénéfices de la période imposable, ni 750.000 euros ;
- les bénéfices exonérés doivent être portés et maintenus à un compte distinct du passif (condition d'intangibilité) et ne peuvent servir au calcul de rémunérations ou attributions quelconques ;
- pour les conventions-cadres conclues à partir du 1^{er} juillet 2013, des conditions supplémentaires sont fixées. La partie du budget qui doit être dépensé en Belgique est fixée à 90% de l'ensemble des fonds collectés et au moins 70% du budget global doit être utilisé pour des dépenses directement liées à la production.

Les bénéfices sont exonérés à concurrence de 150% des sommes versées lorsque celles-ci remplissent les conditions énumérées ci-dessus.

Les plans de réorganisation

Sont exonérés les bénéfices provenant de moins-values actées par le débiteur sur des éléments du passif à la suite de l'homologation par le tribunal d'un plan de réorganisation ou à la suite de la constatation par le tribunal d'un accord amiable en vertu de la loi du 31 janvier 2009 relative à la continuité des entreprises. Le but étant de faciliter le redémarrage de sociétés en difficulté et éviter qu'elles ne tombent en faillite.

Lorsque le plan de réorganisation ou l'accord amiable n'a pas été intégralement exécuté, il y a exonération temporaire.

Il y a exonération définitive pour l'exercice d'imposition au cours duquel le plan ou l'accord est intégralement exécuté. Cela se traduit dans la déclaration par une majoration de la situation initiale des réserves afin de neutraliser le bénéfice imposable qui résulte de la remise des dettes.

Du point de vue du créancier, lorsque l'accord amiable ou la réorganisation judiciaire prévoit une remise des dettes du débiteur, le créancier acte une réduction de valeur ou une moins-value, à concurrence de la remise accordée. Il est alors prévu l'exonération fiscale de ces réductions de valeur.

ANNEXE 5

QUELLE INCITATION A PASSER EN SOCIETE ?

UN EXERCICE DE MODELISATION

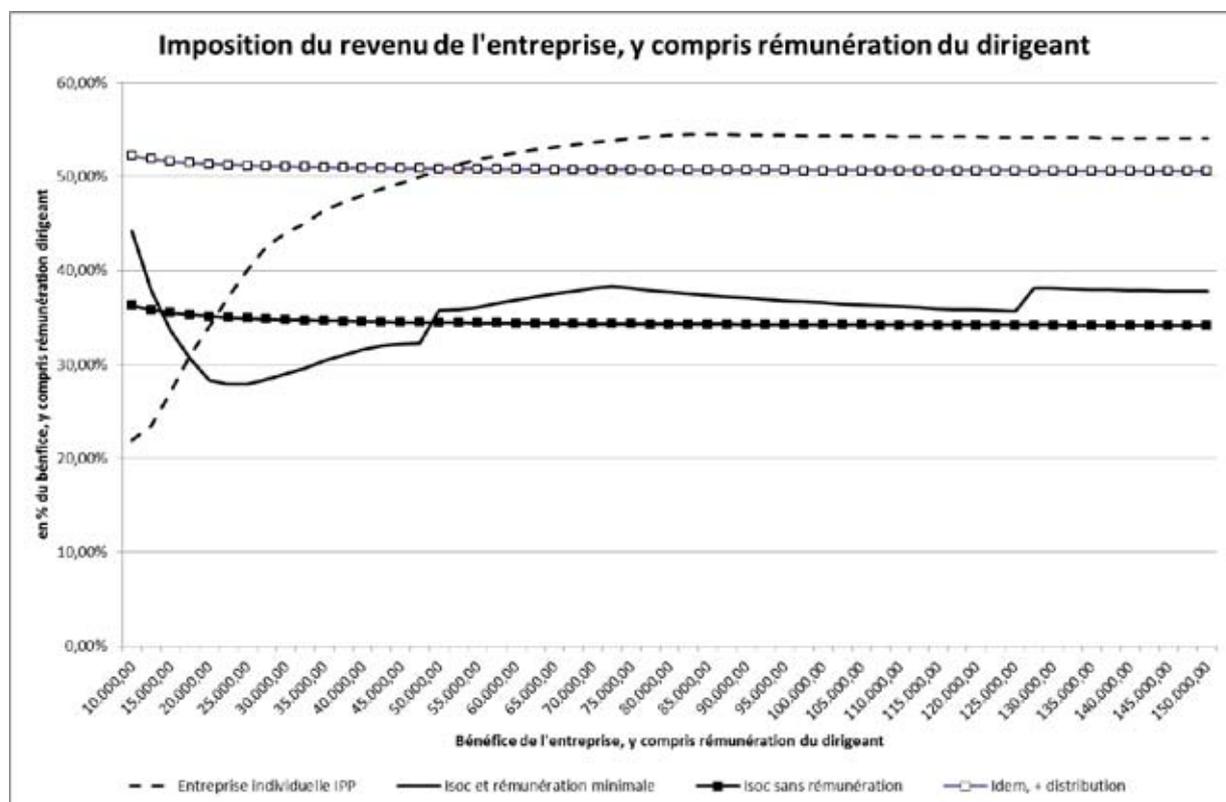
Nous approchons cette problématique en comparant l'imposition du revenu généré par une entreprise, en ce compris la rémunération de son dirigeant. C'est en fait essentiellement sur cette base que se fait l'arbitrage, tout au moins en ce qui concerne les taux d'imposition.

La modélisation est faite comme suit :

- En entreprise individuelle, l'intégralité du revenu est imposée comme revenu de l'activité indépendante (bénéfices) et soumise aux cotisations de sécurité sociale. Celles-ci sont calculées selon le barème applicable à l'activité principale et il s'agit évidemment des cotisations définitives. L'IPP est calculé en tenant compte du barème, de la quotité exonérée de base et de son éventuelle majoration pour bas et moyens revenus, du crédit d'impôt sur les bas revenus de l'activité professionnelle et de 7% d'additionnels communaux.
- En cas de mise en société, le modèle calcule la rémunération minimale qui doit être attribuée pour pouvoir bénéficier des taux réduits. Celle-ci est soumise aux cotisations sociales des indépendants et imposée à l'IPP, selon les modalités qui s'appliquent dans le cas d'un bénéficiaire, avec toutefois l'octroi des charges forfaitaires. La partie du bénéfice de l'entreprise qui n'est pas attribuée en rémunération est soumise à l'impôt des sociétés, au taux réduit. On intègre également la cotisation forfaitaire des sociétés, au tarif de base.
- La troisième option consiste à passer en société sans attribuer de rémunération. L'imposition se résume alors à l'I.Soc au taux normal et à la cotisation forfaitaire des sociétés en sécurité sociale. Nous incluons une variante avec distribution des bénéfices.

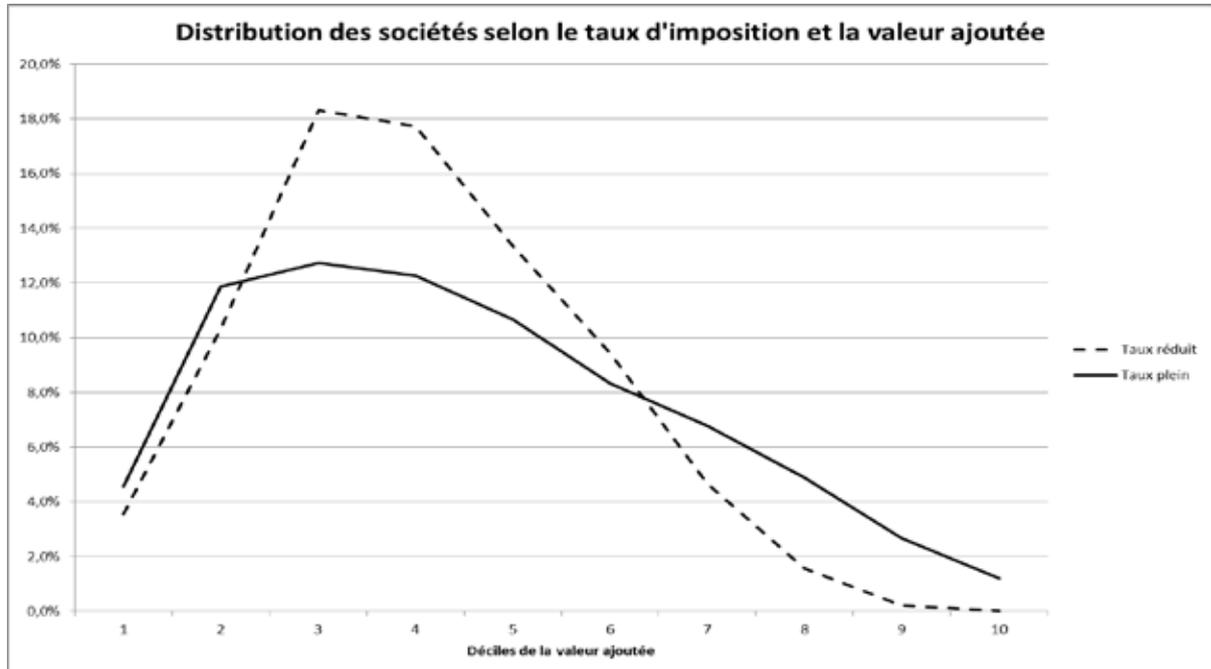
L'imposition en entreprise individuelle peut rester plus avantageuse en deçà de 20.000 euros, sous la réserve évidemment que l'ensemble des éléments cités ci-dessus sont pris en compte. Les avantages de l'imposition en IPP viennent essentiellement du bénéfice de la quotité exonérée et du crédit d'impôt sur les bas revenus de l'activité professionnelle. C'est ensuite le passage en société, avec la combinaison des taux réduits et de la rémunération minimale, qui est l'option la plus intéressante et cela jusque 50.000 euros. Au-delà de ce seuil, l'impôt des sociétés au taux plein est l'option la plus intéressante. Ce résultat est toutefois théorique, car il repose sur deux hypothèses, dont l'une est particulièrement héroïque (ne rien sortir comme revenu professionnel...) et l'autre (la non-prise en compte du P.r.M sur la distribution) suppose une myopie ou un horizon de temps infini.

Graphique A5.1



ANNEXE 6

Graphique A6.1



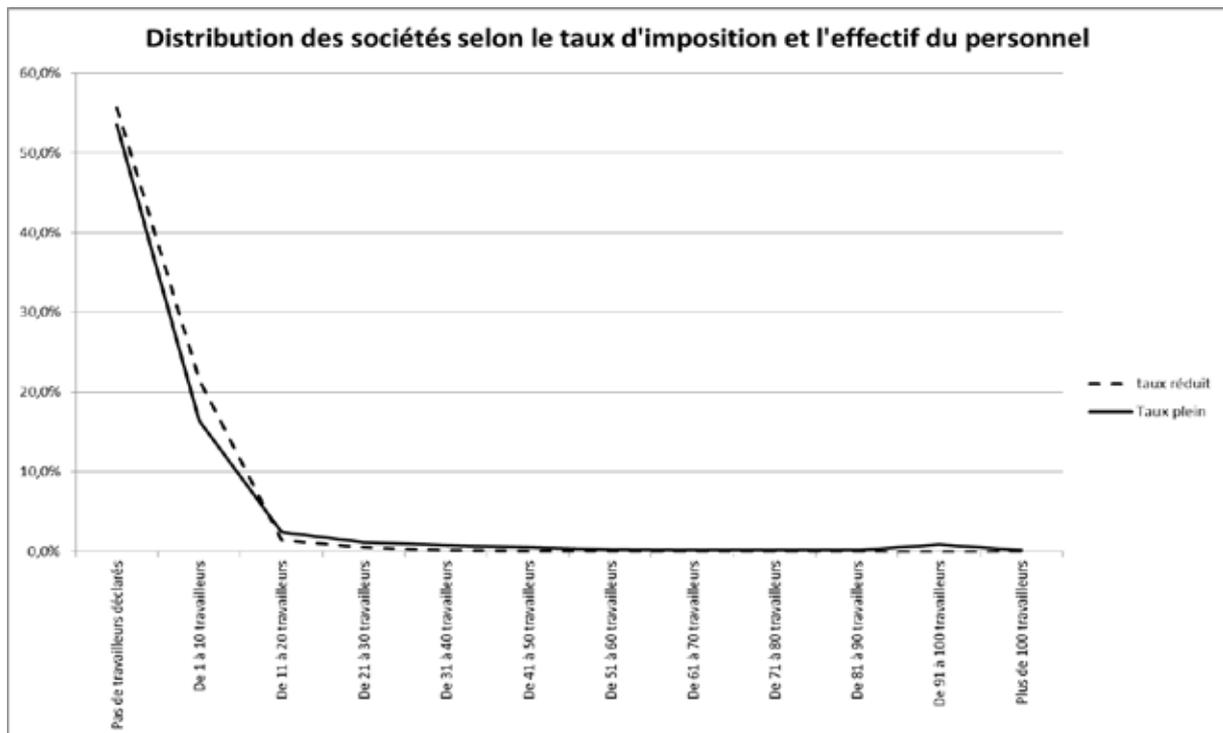
Source : SED – base de données du modèle de micro-simulation MiSIS.

Graphique A6.2



Source : SED – base de données du modèle de micro-simulation MiSIS.

Graphique A6.3



Source : SED – base de données du modèle de micro-simulation MiSIS.

BIBLIOGRAPHIE

ACOSTA-ORMAECHEA S., OHNSORGE F., WEBER S (2012), *Belgium: Selected issues*, International Monetary Fund, Washington.

BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE (2008), *Impact macro-économique et budgétaire de la déduction fiscale pour capital à risque*.

BASSILIERE D., BOSSIER F., VERSCHUEREN F. (2009), *Hausse de la fiscalité sur l'énergie et baisse d'autres formes de prélèvement : résultats macroéconomiques*, Working paper 11-09.

BOGAERT H., ROBETTE F. (2013), *Effets d'un choc pétrolier sur la structure des revenus en présence du mécanisme belge d'indexation*, dans MAYSTADT Ph., CANTILLON E., DENAYER L., PESTIAU P., VAN DER LINDEN B. et CATTELAÏN M. (Ed), *Le modèle social belge : quel avenir ? 20^{ème} congrès des économistes belges de langue française*, Presses universitaires de Charleroi, pp. 381-416.

BONNARD S., BRUYNOGHE C., DELPORTE J-M., DEPREZ M. et KESTEMONT B. (2013), *Prix de l'énergie et précarité énergétique*, dans MAYSTADT Ph., CANTILLON E., DENAYER L., PESTIAU P., VAN DER LINDEN B. et CATTELAÏN M. (Ed), *Le modèle social belge : quel avenir ? 20^{ème} congrès des économistes belges de langue française*, Presses universitaires de Charleroi, pp. 247-271.

BRY S B. (2006), *The Box System in the Netherlands : an alternative ?*, Reflets et perspectives de la vie économique, No 3, pp. 63-80.

BUREAU FEDERAL DU PLAN, BANQUE NATIONALE (2011), *Réductions des cotisations sociales et modalités de financement alternatif*, BfP, Miméo.

CeFIP (2013), *Financement des PME : enquête 2012*, CeFIP, Bruxelles.

CHAMBRE DES REPRESENTANTS DE BELGIQUE (2013a), *Inventaire 2012 des exonérations, abattements et réductions qui influent les recettes de l'Etat*, Doc 53 3070/002.

CHAMBRE DES REPRESENTANTS DE BELGIQUE (2013b), *Auditions sur la réforme du système du Tax shelter, Rapport fait au nom de la Commission des Finances et du budget par M. Philippe LACROIX*, Doc 53 2762/001.

COMMISSION DE REFORME DES PENSIONS (2014), *Un contrat social performant et fiable - Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension*, <http://pension2040.belgique.be/fr/>

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES (2001), Section « Fiscalité et Parafiscalité », *La réforme de l'impôt des sociétés : le cadre, les enjeux et les scénarios possibles*, SPF Finances, Bruxelles.

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES (2002), Section « Fiscalité et Parafiscalité », *Avis sur les déductions à l'impôt des personnes physiques*, SPF Finances, Bruxelles.

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES (2007), Section « Fiscalité et Parafiscalité », *Taxation du travail, compétitivité et emploi*, SPF Finances, Bruxelles.

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES (2009), Section « Fiscalité et Parafiscalité », *La politique fiscale et l'environnement*, SPF Finances, Bruxelles.

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES (2013), Section « Fiscalité et Parafiscalité », *Avis relatif au régime fiscal des stock-options*, SPF Finances, Bruxelles.

COPENHAGEN ECONOMICS (2007), *Study on reduced VAT applied to good and services in the member States of the European Union*, European Commission, Taxud.

COCKX. B., SNEESSENS H., VAN DER LINDEN B., BAYTRA A., CARDULLO G., DEJEMEPPE M., DENNI M., GÖBEL C., MORENO E. (2005), *Evaluations micro- et macroéconomiques des allègements de la parafiscalité en Belgique*, Politique scientifique fédérale et Academia Press.

CPB, CAPPN, Ed. (2013), *Study on the impact of fiscal devaluation*, European Commission, Taxation papers No 36.

CRAWFORD I., KEEN M., SMITH S (2008), *Value-Added taxes and Excises, Paper for the Report of a Commission on reforming the Tax System for the 21st Century*, IFS, London.

DAEMS R., BACQUELAINE D., VAN DER MAELEN D. et MATZ V. (2014), *La réforme fiscale : rapport fait au nom de la Commission mixte chargée de la réforme fiscale*, Chambre des représentants et Sénat, Doc 53 3343/001 (Chambre) et 5-2272/1 (Sénat).

DECOSTER A., LOUGHREY C. (O'DDONOGHUE and VERWERFT D. (2010), *How regressive are indirect taxes? A microsimulation analysis for five European countries*, Journal of Policy Analysis and Management, 29 (2°), pp. 326-350.

DECOSTER A., VAN CAMP G. (2006), *Hoe vlak is onze taks? Is een valktaks "fair"*, Leuvense Economische standpunten, No 110.

DECOSTER A., VALENDUC C., Ed. (2010a), *L'impôt et la politique fiscale en Belgique*, Editions de l'Université libre de Bruxelles.

DECOSTER A., VALENDUC C., Ed. (2010b), *Belasting en fiscaal beleid in België*, ACCO, Leuven.

DE MOOIJ R., (2011a), *The tax elasticity of corporate debt: a synthesis of size and variations*, IMF, Working paper, 11/95.

DE MOOIJ R., (2011b), *Tax biases to debt finances : assessing the problem, finding solutions*, IMF, Staff Discussion notes, 11/11.

DE MOOIJ R. EVERDEEN S. (2003), *Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research*, International Tax and Public Finance, Vol. 10, pp. 373-693.

DE MOOIJ R. EVERDEEN S. (2005), *Explaining the Variations in Empirical Estimates of Tax Elasticities of Foreign Direct Investment*, Tinbergen Institute Discussion Paper, No 108.

DE MOOIJ R., KEEN M. (2012), *Fiscal devaluation and fiscal consolidation : VAT in troubled times*, IMF, Working paper 12/85.

DEVEREUX M.P., FREEMAN H. (1991), *A general neutral profit tax*, Fiscal Studies, Vol. 12, No3, pp. 12-15.

DEVEREUX M., GRIFFITH R. (1998), *The taxation of discrete investment choices*; Institute for Fiscal Studies, London, Working paper 98/16).

DUMONT M. (2012), *Impact des subventions et des incitations fiscales à la recherche-développement en Belgique*, Bureau fédéral du Plan, Working paper 08-12.

DU CAJU Ph. (2013), *Structure et répartition du patrimoine des ménages : une analyse menée sur la base de la Household Finance and Consumption Survey*, Revue économique, BNB, Septembre, pp. 43-66.

EUROPEAN COMMISSION (2013), *Tax reforms in the EU Member states: tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability*, European Commission, Taxud, Taxation papers, No 38.

EUROPEAN COMMISSION (2014), *Taxation Trends in the European Union*.

HALLEUX F., VALENDUC C., (2007) *L'imposition effective des sociétés : une analyse des micro-données*, SPF Finances, Bulletin de Documentation, No 2, pp. 217-254.

HENNE F., STRENGS T. (2014), *PME, De la difficulté de leur financement*, Lettre Mensuelle Socio-économique, Conseil central de l'Economie, No 198, pp. 12-19.

JOHANSSON, A. HEADY, C. ARNOLD, J-M. BRYN, B. VARTIA L. (2008), *Taxation and Economic Growth*, OECD, Economics Department, Working paper no 620.

KEGELS C. (2014), *Les charges administratives en Belgique pour l'année 2012*, Bureau fédéral du Plan, Planning paper No 114.

KING M., FULLERTON D. (1984), *The taxation of income from capital*, NBER and University of Chicago press.

KUYPERS S. MARX I (2014), *DE verdeling van de vermogens in België*, CSB-Berichten, Universiteit Antwerpen.

OECD (2007a), *OECD Economic Surveys : Belgium*, OECD, Paris.

OECD (2007b), *Fundamental Reform of Corporate Income Tax*, OECD Tax Policy Studies, No 16.

OECD (2009a), *OECD Economic Surveys : Belgium*, OECD, Paris.

OECD (2009b), *Taxation and SMEs : Key Issues and Policy Considerations*, OECD, Tax Policy Studies, No 18.

OECD (2010a), *Choosing a Broad Base - Low rate Approach to Taxation*, OECD, Tax Policy Studies, No 19, Paris.

OECD (2010b), *Tax Policy Reform and Economic Growth*, OECD Tax policy Studies, No 20.

OECD (2011a), *OECD Economic Surveys : Belgium*, OECD, Paris.

OECD (2012), *Consumption Tax Trends*, OECD, Paris.

OECD (2013), *Revenue statistics, 1965-2011*, OECD, Paris.

OECD (2014), *Taxing wages*. OECD, Paris.

IMF (2012), *Staff Report for the 2011 Article IV consultation*, IMF.

POULLET G. (2013), *Le patrimoine immobilier par secteur institutionnel*, Banque nationale, Revue économique, Juin, pp. 87-101.

PRINCEN S., (2011), *Taxes do affect corporate financing decisions: the case of the Belgian ACE*, Louvain School of Management, Louvain-la-Neuve.

SMETS F. (2012). *Beoordeling van de economische impact van een belasting op financiële transacties in België*, Documentatieblad, FOD Financien, Nr 4, bld. 109-144

VALENDUC C. (1994), *L'harmonisation fiscale et la construction européenne*, Courrier hebdomadaire du C.R.I.S.P, Nos 1441-1442.

VALENDUC C, (1999), *La réforme de l'impôt des sociétés*, Ministère des Finances, Bulletin de Documentation, No 5.

VALENDUC C. (2003), *Effective taxation of household savings in Belgium*, Paper presented at the 59th congress of the International Institute for public finance "Public Finance and Financial markets" Praha, 25-28 august 2003

VALENDUC C. (2004), *Les taux d'imposition implicite du travail, du capital, de la consommation et des transferts sociaux*, SPF Finances, Bulletin de Documentation, No 6, pp.138-181.

VALENDUC C. (2006), *Une flat tax en Belgique ? Quelques éclairages sur les principes et les conséquences d'une telle réforme*, Reflets et perspectives de la vie économique, No 3, pp. 63-80.

VALENDUC C. (2008), *Politique fiscale et positionnement des Etats dans une économie globalisée*, Bulletin de Documentation, SPF Finances, No 3, pp. 53-90.

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

VALENDUC C. (2011a), *Quelle structure des prélèvements pour quelle croissance ?* Dans AUJEAN M. et LORENZI J-H, *Fiscalité et croissance*, « Cahiers du cercle des économistes » Paris, pp. 43-54.

VALENDUC C. (2011b), *Imposition des revenus du travail, du capital et de la consommation : évolutions récentes*, SPF Finances, Bulletin de Documentation, No3, pp. 15-62.

VALENDUC C. et VAN REYBROUCK G. (2012), *Taxation of Housing in Belgium: facts and reforms*, in GAJER M., MOURRE G., Editors, *Property taxation and enhanced tax administration in challenging times*, European economy, Economic papers, 463, pp.

VAN POTTELESBERGUE (2007), *Les politiques de science et de technologie et l'objectif de Lisbonne*, Reflets et perspectives de la vie économique, No 1, pp. 69-86.

VIVET D. (2012), *Résultats et situation financière des entreprises en 2011*, Revue économique, Banque nationale, No 4, pp. 69-101.

VIVET D. (2013), *Résultats et situation financière des entreprises en 2012*, Revue économique, Banque nationale, No 4, pp. 83-105.

D/2014/11691/5