
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'opèrerait 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 immunisations d'impôt pour personnel supplémentaire, l'immunisation 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 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.

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 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 ».

*
* *
*

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.