

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

SECTION « FISCALITE ET PARAFISCALITE »

AVIS SUR LES DEDUCTIONS A
L'IMPOT DES PERSONNES PHYSIQUES

NOVEMBRE 2002

INTRODUCTION

L'accord de gouvernement mentionne que « *Le gouvernement élaborera une réforme générale de l'impôt des personnes physiques. Elle s'inspirera des principes suivants : limitation du nombre de barèmes, l'augmentation du revenu minimum imposable, le regroupement des possibilités de déduction en un certain nombre de catégories forfaitaires entre lesquelles le contribuable pourra choisir (...)* ». L'accord de gouvernement mentionne également la nécessité de simplifier la déclaration fiscale.

En juillet 2000, le Ministre a demandé à la Section « Fiscalité et parafiscalité » du Conseil supérieur des Finances d'examiner dans quelle mesure les actuelles possibilités de déduction pouvaient être regroupées en un nombre limité de corbeilles. Si ce regroupement des déductibilités a parfois été présenté comme un des axes de la réforme fiscale, elle en est actuellement totalement dissociée. La réforme fiscale est entrée en vigueur alors que les dispositions légales qui pourraient être prises pour regrouper ou rationaliser les différentes déductions existantes n'entreront pas en vigueur, dans le cas de figure le plus favorable, avant le 1^{er} janvier 2003.

Dans un courrier du 6 juin 2002, le Ministre des Finances a par ailleurs demandé à la Section d'examiner les mesures fiscales proposées par le Ministre fédéral de l'économie et de la recherche scientifique, en charge de la politique des grandes villes.

La plupart des déductibilités actuelles sont considérées comme des dépenses fiscales. La question de leur regroupement ou de leur rationalisation est donc un choix entre neutralité de l'impôt et octroi d'incitations. Il s'agit d'un choix politique : la Section n'a pas mission de le trancher, mais d'en éclairer les tenants et les aboutissants.

Le premier chapitre décrit le champ d'application du rapport et se termine par la liste des dispositions actuelles qui seront examinées et sur base de laquelle des regroupements et rationalisations seront envisagés. Le second chapitre situe les dépenses fiscales par rapport aux objectifs de la politique fiscale : il s'agit de montrer comment le choix en faveur ou contre les dépenses fiscales se positionne par rapport aux autres objectifs de la politique fiscale. Le troisième chapitre évalue les dispositions existantes.

Le quatrième chapitre envisage différents scénarios de regroupement des dispositions existantes. La Section s'est donné comme objectif de rechercher comment les différentes dispositions existantes pouvaient être regroupées dans des corbeilles dont chacune a son objectif spécifique. Elle reprend ainsi le schéma de raisonnement prôné en 1987 par la *Commission royale d'harmonisation et de simplification de la fiscalité* qui n'a jamais été mis en œuvre depuis lors.

Le cinquième chapitre présente quelques réflexions complémentaires. Il s'agit d'abord de réflexions sur l'imposition des revenus immobiliers. La rationalisation des déductibilités et l'autonomie fiscale accrue de Régions en matière de fiscalité immobilière ont amené la Section à se questionner sur l'opportunité de maintenir ou non des liens entre la définition des revenus imposables à l'IPP et la notion de revenu cadastral. C'est également dans ce dernier chapitre que la Section a examiné comment les mesures fiscales envisagées dans le cadre de la politique des grandes villes pourraient s'insérer dans les nouvelles corbeilles proposées et plus globalement dans le système fiscal actuel.

Ce rapport a été adopté par la Section « Fiscalité et parafiscalité » du Conseil supérieur des Finances présidée par M. B. JURION et dont les autres membres sont Mme F. BALTUS, M. H. BOGAERT, M. B. COLMANT, M. J.M. DELPORTE, Mme M. PORRE, M. G. RAYP, Mme M.H. SKA, M. E. VAN BROEKHOVEN, Mme C. VAN HULLE, M. J. VERSCHOOTEN et M. J. VUCHELEN.

La Section a débuté ses travaux en septembre 2001 mais a dû les interrompre pour rédiger *l'avis sur la définition des critères objectifs d'estimation des recettes d'impôts régionaux à politique inchangée*, remis le 30 novembre 2001 et pour lequel il y avait urgence. Elle a repris ses travaux en janvier 2002 et a consacré à la préparation de cet Avis 11 réunions.

Mme Van Hulle et MM. Van Broekhoven et Vuchelen n'ont pas participé aux travaux.

Le Secrétariat a été assuré par M. Christian VALENDUC, avec la collaboration de MM. Eddy DELODDERE et Geert VAN REYBROUCK.

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

CHAPITRE 1

Le champ d'application

1. Une approche pragmatique

La demande principale dont la Section est saisie consiste à examiner « *dans quelle mesure les différentes possibilités actuelles de déduction pourraient être regroupées ou rationalisées* ». En déduire le champ d'application de cet Avis n'est pas immédiat. Une « déduction » est une des modalités possibles pour octroyer des avantages fiscaux ou pour tenir compte de certaines situations particulières. D'autres modalités sont possibles : octroi d'une réduction d'impôt, exemption totale ou partielle de certaines formes de revenus.

La Section a considéré qu'il ne fallait pas interpréter strictement la demande dont elle était saisie : cela aurait conduit à examiner toutes les déductions existantes et à négliger les cas où des avantages fiscaux sont octroyés sous d'autres formes, ce qui n'est pas cohérent.

La Section n'a pas davantage voulu étendre le mandat à un examen systématique des dépenses fiscales : retenir cette option, c'était discuter aussi de la définition de la base imposable, de la prise en compte ou de l'immunisation de certains revenus, voire de l'unité d'imposition. C'était en fait, réfléchir à une réforme de l'impôt des personnes physiques. Ce n'était pas manifestement pas le sens de la demande exprimée. De plus, l'impôt des personnes physiques vient d'être réformé (1) et les dispositions nouvelles entrent progressivement en vigueur sur la période 2001-2004 : l'heure n'est assurément pas à une nouvelle réforme.

Entre ces deux solutions extrêmes, la Section a opté pour une définition pragmatique du champ d'application. *Celui-ci comprend :*

- *les déductions menant à la définition du revenu net, à savoir les charges professionnelles et les intérêts d'emprunts,*
- *l'ensemble des dépenses donnant droit à avantage fiscal, quelle que soit la forme de l'avantage (déduction ou réduction d'impôt) et qu'il s'agisse ou non d'une dépense fiscale.*

La définition de l'assiette est en principe exclue du champ d'application. Il se peut toutefois que des modifications proposées pour les déductibilités amènent à revoir les modalités d'imposition de certains types de revenus.

Il y a en effet déjà, dans la législation actuelle, des liens entre déductibilité et définition de l'assiette. Ainsi, par exemple, les capitaux et rentes liquidés dans le cadre de l'épargne à long terme ne sont pas imposables si les primes qui les ont constitués n'ont pas bénéficié d'un avantage fiscal octroyé sous forme de déduction sur la base taxable ou de réduction d'impôt.

La suite de ce chapitre explicite le champ d'application ainsi défini.

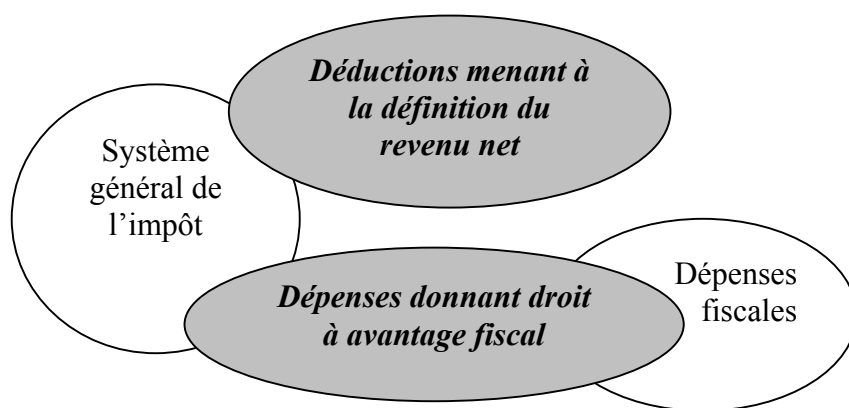
1 Loi du 10 août 2001 portant réforme de l'impôt des personnes physiques, Moniteur belge du 20 septembre 2001.

2. Déductions, dépenses fiscales et système général de l'impôt

2.1. Un schéma d'ensemble

Le champ d'application du rapport est illustré graphiquement ci-dessous. Il s'agit des deux ensembles formés respectivement par les déductions menant à la définition du revenu net et les dépenses donnant droit à avantage fiscal.

Figure 1
Le champ d'application du rapport



La Figure 1 illustre également les relations entre le champ d'application du rapport et les concepts de « dépenses fiscales » et du « système général de l'impôt ». Ces deux concepts sont exclusifs : les dépenses fiscales sont définies, comme rappelé ci-dessous, comme des dérogations au système général de l'impôt. Si les déductions menant à la définition du revenu net font partie du système général – et ne constituent donc pas des dépenses fiscales – les autres dépenses sont, selon le cas, à considérer comme faisant partie du système général de l'impôt ou comme des dépenses fiscales.

La distinction entre ce qui fait partie du « système général de l'impôt » et ce qui constitue une dépense fiscale est importante car les critères d'évaluation à utiliser ne sont pas les mêmes. Le système général de l'impôt est évalué du point de vue des critères d'efficacité et d'équité tandis que les dépenses fiscales sont des mesures incitatives. Elles doivent à ce titre aussi être évaluées par rapport à l'objectif spécifique qu'elles poursuivent.

Les deux ensembles qui délimitent le champ d'application du rapport sont, en théorie, exclusifs : le premier rassemble des déductions qui concourent à déterminer le revenu immobilier net imposable et le montant net des revenus professionnels imposables tandis que le second rassemble diverses dépenses qui donnent droit à un avantage fiscal qui peut être octroyé sous forme de déduction sur le montant net des revenus ou sous forme de réduction d'impôt. En fait, la frontière est plus floue qu'au niveau conceptuel : le législateur a utilisé le concept de charges professionnelles pour délivrer des incitants ou désincitants, notamment dans le choix des différents modes de transport.

2.2. La notion de dépense fiscale

2.21. Bref historique

Le concept de « dépense fiscale » était à l'origine un concept comptable et budgétaire. Il a été créé pour mettre sur le même pied, en termes de transparence budgétaire, les interventions des pouvoirs publics qui s'effectuaient par des dépenses et celles qui se traduisaient par des moindres recettes. Le coût des secondes étant moins identifiable que celui des premières, le débat a rapidement débouché sur la nécessité de recenser les dépenses fiscales, de quantifier leur impact et d'assurer la transparence budgétaire. Il s'est alors déplacé du monde académique vers les institutions responsables de la politique budgétaire.

L'inventaire des dépenses fiscales qui est annexé annuellement au Budget des Voies et Moyens (2) s'inscrit dans cette filiation. En Belgique comme dans beaucoup d'autres pays, le débat sur les dépenses fiscales a été initié par le monde académique (3) et les institutions responsables de la politique budgétaire s'y sont ensuite engagées. C'est ainsi qu'en 1983 le Conseil supérieur des Finances fut saisi d'une demande d'Avis du Ministre des Finances. L'Avis élaboré en réponse (4) contient une définition de la « dépense fiscale », toujours appliquée, et a initié l'établissement d'une liste annuelle (5), dénommée *Inventaire des dépenses fiscales*.

La loi du 28 juin 1989, modifiant la loi du 28 juin 1963, sur la comptabilité de l'Etat a fait de l'établissement de cet inventaire une obligation. Cette même loi a renforcé l'objectif de transparence budgétaire en demandant que l'inventaire précise « *dans quelle mesure des dépenses fiscales contribuent à la réalisation des objectifs poursuivis par chaque programme* ». Il s'est toutefois avéré impossible d'associer systématiquement les dépenses fiscales aux programmes budgétaires et l'inventaire annuel a traduit la volonté du législateur en classant les dépenses fiscales selon des catégories plus larges que le « programme budgétaire ».

2.22. Définition

Les travaux liminaires du Conseil supérieur des Finances définissent la notion de dépense fiscale comme suit : « *Une moindre recette découlant d'encouragements fiscaux provenant d'une dérogation au système général d'un impôt déterminé en faveur de certains contribuables ou de certaines activités économiques, sociales, culturelles, ... et qui pourrait être remplacée par une subvention directe* » (6).

2 La dernière édition de cet inventaire annuel porte sur l'exercice d'imposition 2000 pour les impôts directs et l'année 2000 pour les impôts indirects. Voir CHAMBRE DES REPRESENTANTS DE BELGIQUE, Doc 50 0904/002, 14 décembre 2000.

3 Voir FRANK M. (1976).

4 Voir CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES (1984).

5 Le premier inventaire porte sur l'exercice d'imposition 1983 pour les impôts directs et sur l'année 1983 pour les impôts indirects.

6 Voir le paragraphe 2 de l'introduction de l'inventaire annuel.

Cette définition est dans la ligne de celles proposées initialement dans la littérature économique. Un des pionniers, SURREY, définissait la dépense fiscale comme suit « *revenue losses due to preferential provisions of the (federal) tax laws or deviations from the normal or benchmark tax structure* »(7).

Les éléments clés de cette définition (moindres recettes, dérogation au système général, objectif incitatif, possibilité d'un équivalent sous forme d'aide directe) se retrouvent dans la plupart des définitions retenues par les pays de l'OCDE qui se sont engagés, comme la Belgique, dans une recension annuelle des dépenses fiscales (8).

La définition de la « dépense fiscale » a quelques implications importantes.

- La notion de « *système général d'un impôt déterminé* » est capitale pour délimiter, par exemple, entre différentes déductions. Au regard de la définition, une déduction qui ne constitue pas une dérogation au système général de l'impôt mais un élément constitutif de ce système général n'est pas une dépense fiscale. Toute importante qu'elle soit, cette notion n'est pas définie. Il faut en fait la découvrir implicitement, sur base de ce que l'inventaire considère comme dépense fiscale ou non.
- Un des éléments d'identification d'une dépense fiscale est le but poursuivi : la notion d'encouragements fiscaux fait implicitement référence à la fonction incitative de l'impôt et à la volonté de modifier le comportement du contribuable. Certes, le système général de l'impôt lui-même modifie déjà le comportement du contribuable dès lors que les bases taxables réagissent aux prix et aux modifications de prix que l'impôt induit. Le changement de comportement visé par une dépense fiscale est un changement au second degré, puisque la dépense fiscale est une dérogation au système général de l'impôt.
Ainsi, l'imposition des revenus de l'épargne modifie le niveau de l'épargne si le volume global de l'épargne est élastique par rapport au taux d'intérêt net : c'est l'effet du système général de l'impôt sur le comportement des contribuables. Octroyer un avantage sélectif à certaines formes d'épargne constitue une dépense fiscale, qui peut modifier le comportement des contribuables : les choix d'épargne ne seront plus nécessairement ceux qu'ils auraient fait si toutes les formes d'épargne avaient été taxées au même taux.
- Les modalités d'octroi des « *encouragements fiscaux* » ne font pas partie de la définition. Peu importe donc qu'il s'agisse d'une déduction sur le revenu imposable, d'une exonération ou encore d'un crédit d'impôt. L'essentiel est qu'il y ait moindre recette, encouragement fiscal et dérogation au système général de l'impôt.
- Toute dépense fiscale pourrait être remplacée par une subvention directe. Ceci montre bien que, pour un objectif de politique donné, l'utilisation de l'instrument fiscal ne s'impose pas en soi. Idéalement, le choix de l'instrument devrait procéder d'une comparaison systématique des coûts, des avantages et des impacts distributifs de chacun des instruments.

7 Cf. SURREY (1973).

8 Voir O.C.D.E (1996).

- L'équivalence entre dépense fiscale et subvention directe est cependant devenue théorique. La répartition des compétences fiscales et budgétaires entre les différents niveaux de pouvoir a introduit un biais en ce sens que pour un même objectif de politique économique, l'aide directe était une compétence des Régions tandis que la dépense fiscale restait dans la plupart des cas une compétence fédérale. Ainsi, pour un objectif de relance du secteur de la construction, l'octroi d'une prime à la construction est une compétence régionale tandis qu'une baisse de la TVA ou l'octroi d'une déduction complémentaire d'intérêts hypothécaires à l'I.P.P sont des compétences fédérales. La récente modification des dispositions institutionnelles a octroyé davantage de compétences fiscales aux Régions, dont la possibilité de « *mettre en œuvre des réductions et des augmentations fiscales générales, liées aux compétences des Régions* » à l'impôt des personnes physiques (9). Le biais existant dans l'équivalence théorique entre aide fiscale et aide directe est donc partiellement éliminé (10).

2.3. La notion de système général de l'impôt

L'examen sommaire de la notion de « dépense fiscale » qui vient d'être effectué met en évidence le rôle important de la notion de « système général de l'impôt ». La littérature économique fournit deux définitions : celle de l'impôt sur le revenu élargi et celle de l'impôt sur la dépense. Les caractéristiques essentielles de chacun de ces deux systèmes sont rappelées ci-après.

Aucun système fiscal n'a reproduit intégralement ces épures théoriques, mais la plupart des pays ont, comme la Belgique, construit leur système d'imposition des revenus dans la ligne de « l'impôt sur le revenu élargi ».

En Belgique comme ailleurs, la notion de « système général » n'est pas explicitement définie : il y a lieu de la rechercher à partir de la classification faite par l'inventaire des dépenses fiscales entre les dispositions qualifiées de dépenses fiscales et celles qui ne le sont pas. C'est l'exercice qui est effectué ci-après en s'appuyant sur l'inventaire des dépenses fiscales établi annuellement par le Ministre des Finances

2.31. Les modèles de référence

La théorie économique fournit deux modèles pour la définition de la capacité contributive à l'impôt sur le revenu : le « *Comprehensive income tax* », ou impôt sur le revenu élargi, et « *l'expenditure tax* », ou impôt sur la dépense. L'évolution des systèmes fiscaux a fait apparaître un troisième modèle : *le Dual income tax*. On se limitera à décrire les principes de ces trois modèles et à préciser comment ils traitent l'épargne et ses revenus : c'est là en effet que résident les différences majeures entre les trois modèles.

A. LE « *COMPREHENSIVE INCOME-TAX* », OU IMPÔT SUR LE REVENU ÉLARGI

Le modèle de *Comprehensive income taxation* est basé sur la définition du revenu de SCHANTZ-HAIG-SIMONS, selon laquelle le revenu est ***le montant qu'une personne (ou un ménage) aurait pu dépenser sans entamer la valeur de sa fortune.***

9 Article 6, par. 1, 4° de la loi du 17 juillet 2001 modifiant la loi spéciale du 16 janvier 1989.

10 Il reste toutefois présent : si on reprend l'exemple des mesures de soutien au secteur de la construction, la baisse de la TVA reste une compétence fédérale, encadrée par l'Union européenne, tandis que les Régions peuvent octroyer des aides fiscales à l'IPP.

Selon cette définition, les revenus comprennent les revenus de l'activité professionnelle, tout transfert obtenu d'un autre agent économique (Etat, entreprise, ménage) et le rendement réel net du capital. Le revenu imposable doit donc comprendre tant les revenus courants du capital que les plus-values, même si celles-ci ne sont pas réalisées (11). Les revenus et plus-values ne doivent cependant être pris en compte que déduction faite de l'inflation : la rémunération du capital qui correspond au taux d'inflation n'augmente pas la valeur de la fortune, elle ne fait que la conserver.

B. *L'EXPENDITURE TAX, OU IMPÔT SUR LA DÉPENSE*

Dans le modèle de l'impôt sur la dépense, la capacité contributive est évaluée comme suit :

$$\text{Capacité contributive} = \text{Revenus} - \text{Épargne} + \text{Désépargne}$$

La principale différence a trait à la déduction de l'épargne et à la prise en compte de la désépargne (12). En déduisant l'épargne nette, l'impôt sur la dépense se distingue fondamentalement de l'impôt sur le revenu : il ne taxe pas le pouvoir de consommer mais l'utilisation effective de ce pouvoir. Les deux systèmes ont cependant en commun la prise en compte de tous les types de revenu.

C. *LE DUAL INCOME TAX*

Le troisième modèle est d'origine relativement récente. Il s'est développé dans les pays nordiques et a progressivement fait des émules dans d'autres pays européens.

La globalisation des revenus du capital que demande l'adoption du modèle du *Comprehensive income tax* s'est heurtée à trois problèmes majeurs.

- Le premier est celui de la déduction de l'inflation : pour suivre fidèlement la définition du revenu de SHANTZ-HAIG-SIMONS, il faut définir la base imposable en référence au rendement réel du capital et donc déduire l'inflation. Dès lors qu'on taxe le rendement nominal, il y a surtaxation des revenus du capital et manquement au critère d'équité horizontale.
- Le second problème est celui de la neutralité entre taxation des gains en capital et taxation des revenus courants. Les gains en capital n'étant pas récurrents, la plupart des systèmes fiscaux les ont soustraits de l'imposition globale et progressive pour les soumettre à une imposition distincte et linéaire. Ce faisant, ils introduisaient un écart entre la taxation des revenus courants et celle des gains en capital et l'ingénierie financière (en fait fiscale) s'est engouffrée dans la brèche en proposant des produits qui transforment des revenus courants en gains en capital moins imposés.
- La libéralisation des mouvements de capitaux a accru la mobilité de la base taxable et a poussé plus d'un pays à réduire les taux d'imposition nominaux des revenus du capital.

Dans sa version pure, que peu de pays sont parvenus à mettre en œuvre, un système de *dual income tax* reprend la définition des revenus imposables déduite du *Comprehensive income tax* mais la scinde ensuite en deux composantes :

11 Symétriquement, toute moins-value est déductible, qu'elle soit réalisée ou non.

12 Voir à ce sujet O.C.D.E (1994), pp. 53 et suivantes.

- les revenus de l'activité professionnelle et les transferts sociaux, globalisés et soumis à un barème progressif ;
- les revenus du capital et les gains en capital qui forment la seconde partie de l'assiette et sont taxés à un taux inférieur ;
- les revenus de l'activité indépendante sont répartis entre les deux composantes de la base imposable, le revenu du capital de l'entreprise étant déterminé de manière forfaitaire sur base de la valeur des actifs

D. *AU CONFLUENT DES MODÈLES : LE TRAITEMENT DE L'ÉPARGNE ET DE SES REVENUS*

L'impôt sur le revenu élargi et l'impôt sur la dépense aboutissent à une imposition équivalente sur l'ensemble du cycle de vie sous les deux hypothèses suivantes (13) :

- les héritages reçus et transmis sont nuls ;
- l'impôt n'est pas progressif.

Si on lève ces hypothèses, il vient que :

- l'accumulation nette de patrimoine est taxée à l'impôt sur le revenu élargi mais ne l'est pas à l'impôt sur la dépense ;
- lorsque l'impôt est progressif, la charge fiscale sur la vie entière, pour un *lifetime income* donné, est d'autant plus élevée que la dispersion des revenus annuels autour de leur moyenne est importante.

Le choix entre l'impôt sur le revenu élargi et l'impôt sur la dépense comme point de référence a donc des implications importantes quant au profil du taux d'imposition sur le cycle de vie. Si, comme la théorie du cycle de vie le suppose, l'individu lisse les variations du revenu par l'épargne et la désépargne, l'impôt sur la dépense est mieux ajusté à la capacité contributive que l'impôt sur le revenu.

Le *Dual income tax* n'est de ce point de vue qu'une variante de l'impôt sur le revenu élargi. Il reprend de celui-ci les principes de la taxation de l'accumulation nette de patrimoine et de la prise en compte du rendement global du patrimoine. Il en diffère par la dualisation de l'assiette et la taxation à un taux linéaire des revenus nominaux du capital, alors que l'impôt sur le revenu élargi devrait se traduire par la globalisation du rendement réel du capital.

2.32. La filiation de l'impôt des personnes physiques

Comme dans beaucoup d'autres pays européens, *l'impôt sur le revenu des personnes physiques a été conçu en Belgique en référence au Comprehensive income tax*. Il en diffère à de nombreux égards, notamment à cause des dépenses fiscales qu'il contient, mais il est clair que sur le plan des principes, il s'inspire davantage de ce modèle que de celui de l'impôt sur la dépense.

- Tous les types de revenu sont en principe compris dans la base imposable.
- Le principe de base est l'imposition des revenus de l'épargne et l'imposition des plus-values. Si le code des impôts sur les revenus mentionne leur exonération comme une

13 Sous réserve que le taux d'actualisation soit le taux d'intérêt réel à long terme.

dérogation, c'est bien la preuve qu'elles devaient être en principe comprises dans la base imposable.

A l'inverse, l'impôt des personnes physiques n'a pas repris les principes de l'impôt sur la dépense, même si certaines dispositions particulières s'inscrivent partiellement dans la logique de celui-ci.

- Lorsque la déduction de l'épargne est autorisée, c'est dans des circonstances particulières et bien limitées : certains achats d'actions, certaines formes d'épargne à long terme. On ne trouve nulle part de trace d'un principe général de déduction des sommes affectées à l'épargne.
- Il n'y a pas davantage de principe général de la taxation de la désépargne. Certes, les rentes et capitaux liquidés dans le cadre de l'épargne à long terme sont imposables dès lors qu'il y a eu avantage fiscal à l'entrée mais la taxation a lieu qu'il y ait réinvestissement ou non ; ce n'est donc pas une taxation de la désépargne.
- Lorsque certaines formes d'épargne connaissent une détaxation à l'entrée et une taxation à la sortie, les modalités d'imposition ne sont pas équivalentes alors qu'elles devraient l'être si la logique de l'impôt sur la dépense était fidèlement suivie.

Les principaux points de divergence entre l'impôt des personnes physiques et le modèle du *comprehensive income tax* sont, outre les dépenses fiscales,

- la taxation des revenus du patrimoine sur base du montant nominal et non du montant réel,
- la taxation séparée de certains revenus, dont les revenus financiers.

L'instauration de cette taxation séparée a rapproché notre impôt sur le revenu d'un système de *dual income tax* sans en reprendre cependant les autres éléments que sont la taxation des gains en capital et la scission des revenus de l'activité indépendante en revenus de l'activité professionnelle et revenus du capital.

2.33. Le « système général » de l'I.P.P

Le « système général de l'impôt » par rapport auquel les dépenses fiscales constituent des exceptions, s'inspire donc de la philosophie de l'impôt sur le revenu élargi. Au vu de l'inventaire des dépenses fiscales, il peut être défini plus précisément comme ***la taxation des revenus de toute nature, nets des charges consenties pour les acquérir et/ou les conserver, déduction faites des pertes. Cette taxation est globalisée sauf pour les revenus mobiliers et pour les revenus qui sont par nature non récurrents.***

- Le fait qu'un revenu soit non imposable est généralement considéré comme une dépense fiscale : voir par exemple le cas des actions privilégiées de la S.N.C.B., de la première tranche de 1.250 € (indexés) des livrets d'épargne ordinaire, des plus-values exprimées mais non réalisées, etc... Dès lors que les exonérations sont présentées comme des « dérogations au système général de l'impôt », c'est bien la preuve que le principe de ce système général est la taxation des revenus de toute nature.
- Par contre, la déduction des intérêts des dettes contractées en vue de d'acquérir ou de conserver des propriétés foncières n'est pas considérée comme une dépense fiscale et les charges professionnelles ne le sont pas davantage. Ceci montre que le système

général prend pour principe de taxer le montant net de charges des revenus de toute nature.

- La taxation distincte des revenus non récurrents (arriérés, indemnités de dédit, capitaux générés par l'épargne à long terme) n'est pas considérée comme une dépense fiscale et celle des revenus mobiliers ne l'est pas davantage.

Il ressort également de l'inventaire des dépenses fiscales que celui-ci considère que ***tant la définition de l'unité d'imposition et la prise en compte de la taille du ménage sont des éléments du système général de l'impôt*** : ni le décumal des revenus professionnels, ni le quotient conjugal, ni les quotités exonérées pour enfants à charge et situations familiales particulières ne sont considérés comme des dépenses fiscales.

Cette notion de système général est évolutive. Lors de la fondation de notre actuel impôt des personnes physiques en 1962, la globalisation s'appliquait à tous les types de revenus de toutes les personnes du ménage (à l'exception des revenus typiquement non récurrents).

Ce principe a évolué sous l'emprise des évolutions socio-économiques : la généralisation du travail féminin a abouti au décumal intégral des revenus professionnels en 1989 et la pression croissante pour une fiscalité plus neutre à l'égard des modes de vie a abouti, dans la récente réforme fiscale, à la généralisation de la taxation séparée à tous les types de revenus.

Les problèmes posés par la globalisation des revenus financiers sont ceux qui ont conduit les pays nordiques à y répondre par la création du *Dual income tax* : taxation du revenu nominal alors qu'il n'y a de capacité contributive qu'à concurrence du rendement réel, double imposition des dividendes provenant de la globalisation sans mesure d'accompagnement, libéralisation des mouvements de capitaux et mobilité croissante des bases taxables.

Cette mutation est loin d'être spécifique à la Belgique : ce qui s'est appelé « déglobalisation » chez nous s'est appelé « prélèvement libérateur » en France et « *dual income tax* » dans les pays nordiques. On retrouve la même mutation dans la récente réforme fiscale aux Pays-Bas : les revenus du patrimoine sont taxés à un taux linéaire sur une base forfaitaire. Ce qui caractérise notre « système général de l'impôt », c'est davantage l'écart de taux d'imposition entre les revenus mobiliers et les revenus globalisés que la taxation distincte elle-même.

3. Liste des dispositions existantes prises en considération

La Section a délimité comme suit le champ de ses réflexions :

- parmi les éléments constitutifs du système général de l'impôt : la déduction des charges professionnelles, l'abattement forfaitaire sur le revenu cadastral de la maison d'habitation et la déduction des intérêts des emprunts contractés spécifiquement en vue d'acquérir ou de conserver des biens immobiliers (14) ;
- l'ensemble des dépenses donnant droit à un avantage fiscal octroyé, soit sous forme de déductions sur le revenu imposable, soit sous forme de réductions d'impôt.

14 Dénommée ci-après la « déduction ordinaire d'intérêts »

Ces dépenses comprennent (15) :

- les primes d'assurance-vie,
- les remboursements d'emprunts hypothécaires,
- la déduction complémentaire d'intérêts hypothécaires,
- l'épargne-pension,
- les cotisations personnelles d'assurance-groupe,
- les achats d'actions de l'employeur,
- les sommes affectées par le conjoint aidant à la constitution de pensions complémentaires,
- les frais de garde d'enfants,
- les libéralités,
- les rémunérations de travailleurs domestiques,
- les chèques A.L.E et titres-service,
- les dépenses d'entretien et de restauration de monuments classés.

Le Tableau 1.1 détaille le montant des déductions constitutives du système général de l'impôt qui sont examinées dans ce rapport ainsi que leur évolution sur la période 1995-1999.

Tableau 1.1
Montant des déductions et autres éléments du champ d'application du rapport

Déductions ou dépenses donnant droit à avantage fiscal	1995	1999	Croissance Annuelle
Charges professionnelles réelles			
- salariés	908	1.115	5,27%
- dirigeants d'entreprises	101	104	0,75%
- commerçants - titulaires de professions libérales	Les données statistiques ne permettent pas de distinguer les charges de l'entreprise et les charges professionnelles personnelles		
Charges professionnelles forfaitaires			
- salariés	4.781	5.170	1,98%
- dirigeants d'entreprises	151	193	6,11%
Abattement forfaitaire sur le revenu cadastral de la maison d'habitation	1.287	1.645	6,33%
Déductions ordinaires d'intérêts	1.176	1.269	1,9%

Millions €

Les charges professionnelles réelles des salariés ont crû de 5,27% en moyenne par an sur les quatre dernières années pour atteindre 1.115 millions € en 1999. La croissance des charges forfaitaires est beaucoup plus lente et atteint à peine 2% en moyenne annuelle (16). L'évolution des charges professionnelles réelles des dirigeants d'entreprises est beaucoup plus lente et elles n'atteignent que 104 millions € en fin de période. Leurs charges forfaitaires ont toutefois connu une croissance beaucoup plus rapide.

15 A l'inverse des autres cas énumérés, les rentes alimentaires dont la déduction ne constitue pas une dépense fiscale mais un transfert entre ménages, déductible chez le débiteur et imposé chez le bénéficiaire. La déduction des rentes alimentaires ne fait donc pas partie du champ d'application de ce rapport.

16 On trouvera au chapitre 3, pages 42 et suivantes, une analyse comparative de l'évolution et de la distribution des charges réelles et forfaitaires.

Les charges professionnelles des commerçants et des titulaires de professions libérales ont une toute autre signification, qui enlève toute signification à la comparaison avec celle des salariés et des dirigeants d'entreprise : elles intègrent les charges de l'entreprise elle-même (17) et les données statistiques disponibles ne permettent pas de faire la distinction entre ces charges de l'entreprise et les charges professionnelles personnelles.

Le montant de la déduction ordinaire d'intérêts (18) atteint 1.269 millions € en fin de période. Leur croissance annuelle est légèrement inférieure à 2%, soit nettement moins que la croissance de l'abattement forfaitaire par maison d'habitation qui dépasse 6% en moyenne annuelle.

Le Tableau 1.2 détaille, pour chacune des dépenses donnant droit à avantage fiscal, le montant total des sommes concernées, le nombre de cas et la dépense moyenne (19).

17 Pour les salariés et les dirigeants d'entreprise, il y a une séparation claire entre d'une part les revenus et les charges de l'entreprise, fût-elle unipersonnelle, où l'activité est exercée et d'autre part, les revenus et les frais des personnes rémunérées par cette activité. Ce n'est pas le cas pour un commerçant ou un titulaire de profession libérale : les charges professionnelles intègrent tant les charges de l'entreprise que les charges professionnelles personnelles des personnes qui en tirent des revenus professionnels. Ainsi, les charges professionnelles d'un avocat comprennent tant le loyer de son cabinet (qui est une charge de l'entreprise) que les dépenses qu'il expose pour se déplacer de son domicile à son lieu de travail (qui sont des charges professionnelles personnelles).

18 Il s'agit du montant effectivement déduit. Voir ci-après chapitre 3, les données sur le montant déductible.

19 Il s'agit des montants qui donnent effectivement droit à un avantage fiscal (déduction ou réduction d'impôt) qui peuvent donc être inférieurs au montant des dépenses effectuées par les contribuables. Les chiffres sont disponibles depuis l'exercice d'imposition 1982 (revenus de 1981) mais on n'a repris ici que les cinq périodes imposables les plus récentes. Les montants sont basés sur la statistique établie au terme du délai ordinaire d'imposition (30 juin de l'année qui suit celle de l'exercice d'imposition).

Tableau 1.2
Les dépenses donnant droit à avantage fiscal :
Montant des dépenses prises en considération : 1995-99

Période imposable	1995	1996	1997	1998	1999
I. Epargne et investissement immobilier					
Assurance-vie – épargne: total	511	537	547	579	595
Assurance-vie – épargne: nombre	1 140 307	1 184 725	1 184 759	1 226 800	1 230 665
Assurance-vie - épargne: moyenne	448	453	461	472	484
Assurance-vie logement: total	250	256	252	259	264
Assurance-vie logement: nombre	1 001 443	1 062 813	1 039 113	1 164 808	1 220 406
Assurance-vie logement: moyenne	250	241	243	223	217
Cap. hyp. : total des déductions	1.047	1.157	1.257	1.406	1.550
Cap. hyp.: nombre	1 365 249	1 435 074	1 506 023	1 617 122	1 719 323
Cap. hyp.: moyenne	767	806	835	870	902
Intérêts hyp. – construction: total	266	272	252	237	206
Intérêts hyp. – construction: nombre	179 577	179 182	190 578	206 213	207 548
Intérêts hyp. – construction: moyenne	1.484	1.520	1.323	1.148	992
Intérêts hyp. – rénovation: total	20	21	20	21	21
Intérêts hyp. – rénovation: nombre	17 915	20 626	22 858	26 333	29 235
Intérêts hyp. – rénovation: moyenne	1.109	1.022	896	806	712
Epargne pension : total	495	523	549	628	682
Epargne pension : nombre	1 015 030	1 070 815	1 119 311	1 274 976	1 372 843
Epargne pension : moyenne	487	489	491	493	497
Assurance-groupe : total	217	229	237	245	251
Assurance-groupe : nombre	364 548	390 501	407 156	435 356	441 377
Assurance-groupe : moyenne	596	587	583	562	570
Achats d'actions "salariés" : total	20	20	24	19	15
Achats d'actions "salariés" : nombre	38 086	38 446	44 302	35 270	27 163
Achats d'actions "salariés" : moyenne	527	528	534	534	536
II. Autres dépenses					
frais de garde : total	79	82	84	91	109
frais de garde : nombre	88 418	90 128	92 115	98 825	105 974
frais de garde : moyenne	899	912	917	924	1.024
libéralités : total	86	85	83	92	105
libéralités : nombre	404 197	394 952	384 869	431 402	549 908
libéralités : moyenne	213	214	217	213	191
Travailleurs domestiques : total	1	1	1	1	2
Travailleurs domestiques : nombre	369	375	344	345	397
Travailleurs domestiques : moyenne	3.934	3.915	3.998	3.965	4.012
Chèques A.L.E: total	93	20	29	40	47
Chèques A.L.E: nombre	36 340	50 502	66 427	76 944	36 340
Chèques A.L.E: moyenne	541	583	608	613	541
Monuments et sites : total	1	1	1	1	1
Monuments et sites : nombre	208	212	282	279	436
Monuments et sites : moyenne	3.565	3.090	3.982	3.901	3.380
Total dépenses donnant droit à avantage fiscal	3.004	3.205	3.339	3.620	3.848
Epargne et immobilier	2.827	3.016	3.139	3.394	3.584
Autres	177	188	200	226	264
Revenu imposable globalement (RIG)	91.119	93.977	95.817	101.053	104.947
Total des dépenses, en % du R.I.G	3,3%	3,4%	3,5%	3,6%	3,7%

Déduction totale en millions €, nombre en unités, moyenne en €.

Source : statistiques fiscales

En fin de période, le montant total des dépenses donnant droit à avantage fiscal s'élève à **3.848 millions € dont 3.584 pour l'épargne à long terme et l'immobilier**. Au sein de ce poste, les dépenses liées à l'investissement immobilier (assurance- vie logement, remboursement de capital hypothécaire et déduction complémentaire d'intérêts hypothécaires) représentent un peu plus de 2 milliards €. Au cours de la période 1995-99, le montant total des dépenses donnant droit à avantage fiscal a progressé plus vite que les revenus imposables puisque, exprimé en % du R.I.G, il progresse de 3,3 à 3,7%.

Les autres cas de dépenses donnant droit à avantage fiscal peuvent donc être considérés comme secondaires. Dans la seconde catégorie, les seules dépenses importantes sont les frais de garde d'enfants, les chèques A.L.E et les déductions de libéralités aux institutions reconnues. Le montant des déductions au titre de « travailleurs domestiques » et de « restauration de monuments classés » est dérisoire et le nombre de contribuables concernés l'est également.

La nomenclature des dépenses donnant droit à avantage fiscal fait donc apparaître, en arrière-plan trois secteurs d'activité : le secteur financier, l'immobilier et les services aux personnes qui à l'inverse des deux premiers sont essentiellement du non-marchand.

Le Tableau 1.3 détaille les coûts budgétaires correspondants. Conformément à l'usage en matière de dépenses fiscales, ces coûts budgétaires sont calculés ex-post, par la méthode de pertes en recettes.

Le coût budgétaire des dépenses fiscales : la méthode de « pertes en recettes »

Il existe trois méthodes pour évaluer le coût des dépenses fiscales. La méthode la plus utilisée est celle de la « *perte en recettes* ». Celle-ci évalue le supplément d'impôt qui serait perçu si l'avantage fiscal n'était pas octroyé. Elle part donc des avantages effectivement constatés. La méthode des *gains en recettes* chiffre l'augmentation des recettes attendue en cas de suppression de l'avantage, en intégrant les effets de comportement. Enfin, la méthode de *l'équivalent-dépense* évalue l'aide directe qu'il aurait fallu octroyer pour obtenir un résultat similaire en supposant les comportements inchangés.

Bien que supérieures sur le plan théorique, les deuxième et troisième méthodes ne sont que très rarement appliquées et, comme dans la toute grande majorité des pays de l'O.C.D.E, l'inventaire annuel des dépenses fiscales est établi suivant la méthode de la perte en recettes (20).

La perte en recettes est évaluée en utilisant le barème pour les cas où l'avantage est octroyé par déduction sur le revenu imposable ou par réduction d'impôt au taux marginal. Lorsque la réduction d'impôt est octroyée au « *taux moyen spécial* », c'est ce taux de réduction qui est utilisé pour chiffrer la perte en recettes. Chaque dépense est considérée isolément. La méthode utilisée ici diffère quelque peu de celle utilisée par l'Administration fiscale pour établir l'inventaire des dépenses fiscales. Celle-ci se base sur un échantillon de 3% des contribuables. Les chiffres fournis dans l'inventaire annuel globalisent certaines dépenses fiscales importantes : on ne trouve qu'un chiffre global pour « l'épargne-logement » et « l'épargne à long terme », ce qui ne permet pas, par exemple, d'isoler l'épargne-pension ou encore l'assurance-groupe. La méthode utilisée ici se base sur la statistique établie sur l'ensemble des enrôlements au terme du délai ordinaire (30 juin de la seconde année après la période imposable). Les dépenses donnant droit à avantage fiscal sont répertoriées par type et par classe de revenu pour être multipliées ensuite par le taux auquel l'avantage fiscal est octroyé.

20 Voir O.C.D.E (1996) op.cit.

Tableau 1.3
Pertes en recettes correspondantes : 1995-99

Période imposable	1995	1996	1997	1998	1999
I. Epargne et investissement immobilier					
Assurance-vie, épargne	189	200	206	223	230
Assurance-vie, logement et cap. Hyp.	576	624	668	740	806
Intérêts hypothécaires	127	130	122	116	106
Epargne-pension	163	173	182	208	227
Assurance-groupe	81	85	88	91	94
Achats d'actions salariés	7	7	8	7	5
II. Autres dépenses					
Frais de garde	36	37	38	42	51
Libéralités	38	37	37	41	49
Travailleurs domestiques	1	1	1	1	1
Chèques ALE	n.d	7	10	14	16
Monuments et sites	0	0	0	0	1
Total perte en recettes	1.218	1.301	1.360	1.483	1.586
Epargne et immobilier	1.143	1.219	1.274	1.386	1.468
Autres	75	82	86	98	118
Rendement de l'I.P.P	22.513	23.420	24.003	25.725	26.961
Pertes en recettes, en % IPP	5,4%	5,6%	5,7%	5,8%	5,9%

Millions €

Les pertes en recettes s'élèvent à près de 1,6 milliard € pour les dépenses effectuées en 1999 (exercice d'imposition 2000), soit 5,9% du rendement de l'impôt. Pour le reste, les constats faits ci-dessus se retrouvent ici : les dépenses liées à l'épargne et à l'investissement immobilier constituent l'essentiel des pertes en recettes et l'impact global de ces dépenses progresse plus vite que le rendement de l'impôt.

On remarquera également que la perte en recettes, exprimée en % du rendement de l'impôt, est supérieure au montant des dépenses exprimé en % du revenu imposable globalement. Ceci s'explique par les modalités d'octroi des avantages et par la concentration des dépenses dans les classes de revenu moyennes et supérieures.

4. D'autres dépenses fiscales ?

Le champ d'application décrit dans ce chapitre sur base de la liste des dispositions existantes. D'autres pays ont une pratique plus large ou plus restrictive et les pratiques évoluent au cours du temps. C'est ainsi que la question de la déductibilité des dépenses d'éducation est dans certains pays à l'agenda politique.

La question de la prise en compte d'autres dépenses fiscales sera examinée au chapitre 4, lors de la discussion des différents scénarios mais il faut préciser d'emblée qu'elle ne peut s'inscrire que dans le cadre budgétaire imposé et que la logique des corbeilles doit être maintenue.

CHAPITRE 2

Dépenses fiscales et objectifs de la politique fiscale

1. Les catégories d'objectifs

La politique fiscale poursuit quatre grandes catégories d'objectifs (21).

- Elle a d'abord des objectifs allocatifs : financer aux moindres pertes de bien-être la production d'un montant donné de biens et de services publics. La plupart des auteurs incluent dans les objectifs allocatifs la prise en compte des effets externes, en se basant sur le principe que la fonction allocative de la politique économique comprend le traitement des externalités.
- La politique fiscale a également un objectif redistributif : corriger la distribution des revenus primaires, compte tenu du degré d'inégalité considéré comme excessif.
- Par ses effets sur le revenu disponible des ménages, sur l'investissement, l'emploi et les prix, elle concourt aux objectifs de stabilisation et aux politiques de soutien de la croissance et de l'emploi : les objectifs sont ici essentiellement macro-économiques.
- Enfin, la politique fiscale a des objectifs incitatifs : certaines dispositions, dont les dépenses fiscales, ont pour but de modifier le comportement des agents économiques en corrigeant les prix du marché.

Les deux dernières catégories d'objectifs sont très proches : il s'agit dans un cas comme dans l'autre de traduire par la fiscalité des orientations de politique économique. Ce qui les distingue relève davantage de la méthode utilisée. Ainsi la troisième catégorie d'objectifs vise davantage des politiques générales de réduction de la fiscalité, dont l'objectif premier est de réduire la pression fiscale globale pour en recueillir les effets positifs sur le revenu disponible des ménages, l'investissement, l'emploi et la croissance. La quatrième catégorie d'objectifs concerne des politiques plus ciblées : encourager telle forme d'épargne, tel type d'investissement.

Ces quatre catégories d'objectifs sont partiellement contradictoires et c'est le rôle de la politique fiscale que d'arbitrer ces conflits d'objectifs. Ainsi, l'utilisation de la fiscalité à des fins incitatives peut aller à l'encontre de la redistribution si les revenus supérieurs profitent plus de ces incitations fiscales que le bas de la distribution. D'autre part, les différences de taux d'imposition que crée l'utilisation de la fonction incitative corrigent l'allocation des ressources.

Pour chacune de ces quatre catégories d'objectifs, l'impôt est un des instruments possibles mais n'est pas le seul.

21 Cette typologie est reprise de rapports antérieurs de la Section. Voir par exemple CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES (1998), pp. 15 et suivantes et CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES (2001), pp. 5 et suivantes.

- La production de certains biens et services publics peut être financée partiellement par leur tarification. Pendant de nombreuses années, elle l'a été partiellement par l'emprunt (22).
- L'impôt n'est pas le principal instrument de redistribution : la sécurité sociale a, en Belgique, un rôle de redistribution nettement plus important que l'ensemble de la fiscalité (23). Il est cependant le principal instrument de redistribution parmi les instruments fiscaux.
- Des aides directes permettent également de corriger les prix du marché et de modifier ainsi le comportement du contribuable. La définition des dépenses fiscales énonce d'ailleurs que les encouragements fiscaux pourraient être remplacés par une subvention directe.
- Le soutien de la croissance et de l'emploi se fait par bien d'autres voies que la voie fiscale : les dépenses publiques peuvent aussi jouer un rôle, de même que la politique monétaire.

2. Dépenses fiscales et fonction allocative de l'impôt

2.1. *Dépenses fiscales et critères d'efficacité*

Les objectifs allocatifs débouchent sur les critères d'efficacité. Selon la théorie de l'impôt optimal (24), l'impôt sera d'autant plus efficace que :

- son taux est bas ;
- sa base est inélastique (réagit peu aux prix) ;
- le prélèvement est uniforme : il s'applique à toute la base au même taux, sans exonérations et déductions particulières.

Ces critères d'efficacité vont à l'encontre des dépenses fiscales. Un prélèvement uniforme requiert en effet que l'impôt s'applique au même taux à toute la base. Ce critère signifie, par exemple, que toutes les formes d'épargne doivent être taxées au même taux ou encore que toutes les formes d'exercice de l'activité professionnelle doivent être imposées de manière similaire. Dans le même ordre d'idée, il sera requis que la taxation effective des facteurs de production soit équivalente pour que l'impôt n'influence pas le choix des combinaisons productives.

En requérant l'impôt uniforme, la théorie de la taxation optimale veut faire en sorte que les choix des agents économiques soient le moins possible influencés par l'impôt et qu'ils dépendent des prix qui expriment la rareté des biens, des services et des facteurs de production. Ainsi, le choix de l'épargnant entre les différentes formes d'épargne doit procéder d'un arbitrage entre leur rendement et leur risque respectifs, sans que l'impôt l'influence. De même, le choix des entreprises entre le travail et le capital comme facteur de production doit procéder d'un arbitrage entre leur productivité et leur coût respectifs, compte tenu des combinaisons technologiques disponibles, et l'impôt ne devrait pas biaiser ce choix.

22 Cf. la période où le solde primaire était négatif et où des dépenses primaires courantes étaient financées par l'emprunt.

23 Voir CANTILLON B. (2000)

24 Voir par exemple GILBERT (1996) et HEADY C.(1996),

Toute « dérogation au système général de l'impôt » va donc à l'encontre du critère de l'impôt uniforme. Les dépenses fiscales correspondantes vont également à l'encontre des deux autres critères d'efficacité.

- Des biens substitués ont des élasticités-prix croisées élevées. Lorsque les dépenses fiscales introduisent des écarts de taxation entre des biens substitués, elles vont à l'encontre du second critère d'efficacité.
- Dès lors que les dépenses fiscales se traduisent par des moindres recettes et que le but poursuivi est le financement par l'impôt d'un montant *donné* de production de biens et de services publics (25), le taux de l'impôt doit être relevé pour compenser ces moindres recettes. Les dépenses fiscales vont donc à l'encontre du premier critère d'efficacité.

Ainsi supposons qu'il y a lieu de financer un montant de 100 de dépenses publiques et que la base taxable est de 400. Un impôt uniforme serait prélevé au taux de 25%. Supposons que des dépenses fiscales exonèrent 100 de base taxable. Le taux de l'impôt sur la base restant taxable devra alors être de 33%.

Les critères d'efficacité ne laissent donc pas de place pour les dépenses fiscales. Au contraire, ils requièrent leur suppression pour rendre l'impôt plus uniforme, et par là son taux plus bas et sa base moins élastique.

Cette conclusion ne vaut toutefois que dans le cadre de raisonnement de la théorie de l'impôt optimal, caractérisé notamment par l'absence d'effets externes et d'imperfections de marché.

Les paragraphes suivants élargissent le cadre théorique en considérant successivement ces deux éléments.

2.2. Dépenses fiscales et effets externes

Ce qu'on appelle communément la « fonction allocative » de la politique économique comprend la correction des effets externes. On considère qu'il y a effet externe quand la production et/ou la consommation d'un bien ou d'un service engendrent des coûts ou des avantages qui ne sont pas répercutés dans le prix (26). Il est alors recommandé que la politique économique internalise les coûts et avantages externes, c'est-à-dire modifie les prix du marché pour que ceux-ci tiennent compte également des coûts et avantages externes du bien. Il faudra alors augmenter le prix des biens et services dont la production ou l'usage génère des coûts externes et le réduire lorsqu'il y a des avantages externes.

Les dépenses fiscales peuvent être un des instruments de telles politiques. Si la production, l'utilisation, ou encore la consommation d'un bien ou d'un service génère des avantages externes, il est justifié d'introduire une dérogation au système général de l'impôt pour en réduire le prix à concurrence des avantages externes. Il est également possible d'utiliser d'autres instruments, au premier rang desquels figure l'aide directe.

Les cas d'avantages externes le plus souvent cités dans la littérature économique sont la R-D et les politiques de protection de l'environnement ou encore d'utilisation rationnelle de l'énergie. On peut donc considérer que la fonction allocative de la politique économique

25 C'est-à-dire une situation où il y a contrainte budgétaire.

26 Ainsi, la production d'un bien polluant génère des coûts externes tandis que la production et la distribution d'un vaccin génèrent des avantages externes

justifie que des « dérogations au système général de l'impôt » soient introduites, par exemple pour,

- réduire le coût salarial des personnes effectuant des travaux de recherche,
- réduire le coût du capital des investissements en R-D,
- accorder des éco-boni pour l'usage de technologies propres,
- accorder des aides aux ménages qui investissent pour réduire la consommation d'énergie,
- encourager les modes de transport les plus favorables à l'environnement.

Un autre cas de figure est celui de l'investissement en capital humain : l'éducation a un rendement social plus élevé que le rendement privé.

Un des problèmes à traiter dans la mise en œuvre de ces politiques est la *mesure exacte des coûts et des avantages externes* : leur estimation est à la fois délicate et importante puisque l'intervention publique devrait correspondre aux montants des coûts ou avantages externes (27).

Cette justification théorique des dépenses fiscales ne dispense cependant pas d'un examen de l'efficacité comparée de différents instruments de politique économique (aide fiscale versus aide directe). Elle doit également être confrontée aux réalités institutionnelles et notamment à la répartition des compétences budgétaires et fiscales entre pouvoir fédéral, communautés et régions.

2.3. Dépenses fiscales et imperfections de marché

Le raisonnement développé en 2.1, et qui conclut que les dépenses fiscales vont à l'encontre de l'efficacité de l'impôt, repose sur l'hypothèse du marché parfait. Faut-il en conclure que les dépenses fiscales retrouvent une raison d'être en présence d'imperfection de marché ?

Bien qu'il ne fasse pas partie du champ d'application du rapport, le problème des aides fiscales aux P.M.E est un exemple intéressant. Il est parfois avancé que les P.M.E souffrent d'un coût accru et/ou d'un rationnement du crédit, ou encore d'un rationnement de fonds propres. Un des éléments d'explication serait qu'elles n'ont pas le même accès aux marchés financiers que les grandes entreprises. Si tel est bien le cas et si le rationnement n'est pas volontaire (28), il y aurait bien une imperfection de marché.

Une imperfection de marché ne justifie pas nécessairement l'utilisation des dépenses fiscales. La réponse de « premier rang » à un tel problème est la réforme du marché pour en faire disparaître les imperfections. Ce type de réforme fait partie des « politiques structurelles ». Dans l'exemple utilisé ici, la meilleure réponse de la politique économique serait de mener,

27 PROOST e.a. 2001 ont estimé les coûts marginaux externes du transport en distinguant les coûts environnementaux, les coûts liés aux accidents et ceux liés aux embouteillages. Les premiers sont les moins difficilement chiffrables et les auteurs avancent un montant global de 3,6 milliards € pour 1998. Dans le cas de la R-D, l'avantage externe peut être évalué par la différence entre le rendement social et le rendement privé. GRIFFITH (2000) recense les estimations du rendement social de la R-D et conclut que celui-ci est largement supérieur au rendement privé : il excéderait 100%, principalement du fait des effets de diffusion entre secteurs, alors que le rendement privé serait de l'ordre de 25 à 30 %.

28 Il serait volontaire, par exemple, si les dirigeants de l'entreprise refusent d'ouvrir le capital à des personnes extérieures.

sur les marchés financiers, les réformes nécessaires pour que les P.M.E ne souffrent plus de rationnement ou d'un coût accru du capital. ***Maintenir l'imperfection de marché en l'état et en corriger les effets par une dépense fiscale est une solution de second rang.***

Un autre cas d'imperfection de marché est celui de la myopie des agents économiques : on désigne par là le fait qu'ils sous-estiment les conséquences à long terme de leurs actions. Un des cas typiques est celui de l'épargne et de l'investissement à long terme, la situation des taux d'intérêt ne valorisent pas suffisamment les placements à des termes au-delà de 10 ans. Il s'agit ici d'un cas où il est plus difficile de corriger l'imperfection de marché elle-même.

3. Dépenses fiscales et fonction de redistribution

Si la fiscalité joue un rôle en matière de redistribution, c'est ***davantage par le « système général » des impôts concernés que par les dérogations à ce système général que constituent les dépenses fiscales.***

Le principal instrument de redistribution est en effet la progressivité de l'impôt. Or, celle-ci fait partie du « système général » tant à l'impôt des personnes physiques que pour les droits de succession. C'est également le cas en matière de T.V.A, ou la différenciation des biens entre taux réduit et taux normal fait partie du « système général » et ne constitue pas une dépense fiscale (29).

Les politiques de redistribution se font donc davantage par le « système général de l'impôt » que par les dépenses fiscales. Celles-ci ***peuvent cependant être un instrument de redistribution dès lors qu'elles encouragent l'utilisation de « biens inférieurs »*** (30). L'exonération de Pr.M. et d'impôt sur la 1^{ère} tranche de 1.250 € (indexés) des intérêts des livrets d'épargne ordinaire peut être justifiée par des objectifs de redistribution. On peut également avancer la même justification pour la non-taxation des allocations familiales (31).

A l'inverse, les dépenses fiscales ***iront à l'encontre des objectifs de redistribution lorsque des avantages sont octroyés pour l'utilisation de « biens supérieurs »*** (32). On constate que c'est bien le cas pour des dépenses fiscales importantes à l'impôt des personnes physiques : la fréquence des déductions de primes d'assurance-vie, des remboursements de capital hypothécaire, ou encore du recours au 2^{ème} et au 3^{ème} pilier du régime des pensions augmente quand le revenu s'élève (33). La concentration des avantages fiscaux dans les classes de revenu moyennes et supérieures réduit la progressivité de l'impôt.

La progressivité de l'impôt repose sur une évaluation annuelle de la capacité contributive. On pourrait toutefois concevoir que la redistribution doive porter essentiellement sur le revenu perçu sur l'ensemble de la vie (*Life income*).

Or, la progressivité de l'impôt a pour effet qu'à revenu moyen avant impôt égal sur l'ensemble de la vie, la charge fiscale est d'autant plus élevée que la variabilité du revenu est importante. En effet, si on raisonne autour du revenu moyen sur l'ensemble de la vie et de la charge fiscale moyenne qui y serait associée, toute hausse du revenu d'un montant « X » par

29 A l'exception des dérogations temporaires qui font bénéficier certaines livraisons de biens ou prestations de service du taux réduit au lieu du taux normal. Cf. le cas des travaux de rénovation dans les immeubles de plus de 5 ans.

30 On désigne par là des biens dont la consommation diminue quand le revenu augmente, tels les biens de première nécessité.

31 L'inventaire des dépenses fiscales ne considère cependant pas cette exonération comme une dépense fiscale.

32 On désigne par là des biens dont la consommation augmente quand le revenu augmente (biens de luxe).

33 Voir VALENDUC (1999). Voir également ci-après, chapitre 3, Section 1.2.

rapport à la moyenne génère une taxation supplémentaire qui est plus élevée que la valeur absolue de la détaxation qui résulte d'une variation de « -X » par rapport à la moyenne. On sait d'autre part que, sur le cycle de vie, les fluctuations de la consommation sont moindres que les fluctuations du revenu.

Dans cette optique, *l'objectif de redistribution peut se traduire par des dispositions fiscales qui ont pour effet de lisser au niveau individuel la courbe du taux d'imposition sur l'ensemble de la vie*. Ces dispositions peuvent être des dépenses fiscales ou des éléments du système général de l'impôt. Ainsi, on peut tirer argument du fait que la consommation fluctue moins que le revenu pour préférer un système d'impôt sur la dépense à un système d'impôt sur le revenu élargi.

Les « dérogations au système général de l'impôt » que constituent les dépenses fiscales vont également *à l'encontre du critère d'équité horizontale*. Ce critère requiert le traitement égal des personnes de même capacité contributive, celle-ci étant évaluée soit par le revenu élargi, soit par la dépense selon le système de référence choisi. Il a toutefois été mentionné ci-dessus que tous les systèmes fiscaux aménagent ces modèles théoriques qui ne peuvent souvent être appliqués tels quels.

Une fois définie la norme de référence et quelle que soit celle-ci, toute dépense fiscale qui se traduit par une déduction sur la base imposable ou encore par l'exonération ou la sous-estimation de certains revenus, a pour conséquence que la base imposable s'écarte de la capacité contributive et que l'équité horizontale n'est plus assurée. Le même effet se produit lorsque les dépenses fiscales se traduisent des crédits d'impôts. A capacité contributive égale, l'impôt devient différent.

4. Dépenses fiscales et fonction incitative de la politique économique

Les politiques incitatives visent à modifier le comportement des agents économiques en corrigeant les prix du marché. Elles se distinguent des politiques de correction des effets externes par le fait qu'il s'agit ici davantage de traduire des préférences politiques que de corriger des effets externes bien établis. Ces préférences peuvent être, par exemple, l'encouragement à la consommation de « biens méritoires ». La frontière entre ces deux types de politique économique est cependant ténue.

Les dépenses fiscales sont, au même titre que les aides directes, un des instruments privilégiés des politiques incitatives. Leur définition parle d'ailleurs *« d'encouragements fiscaux (...) en faveur de certaines activités »*.

Une dépense fiscale *atteindra son objectif incitatif si la base imposable est élastique*, c'est-à-dire si elle réagit par rapport aux prix. Ainsi, pour qu'une incitation générale à l'épargne atteigne son objectif, il faut que le niveau global de l'épargne soit sensible au rendement net : si tel n'est pas le cas, l'incitant fiscal n'accroîtra pas ou que peu le niveau global de l'épargne. Une incitation fiscale peut également être ciblée sur certaines formes d'épargne particulières, (épargne à long terme, par exemple). Si l'affectation de l'épargne entre différents actifs financiers est sensible aux différences de rendement net entre ces différents actifs financiers, l'incitant fiscal modifiera alors la composition de l'épargne des ménages.

L'objectif sera *d'autant mieux atteint que l'effet d'aubaine est réduit*. On considère qu'il y a effet d'aubaine quand des agents économiques bénéficient d'une aide pour adopter un comportement qu'ils auraient de toute façon adopté (voire, qu'ils ont déjà adoptés). Tel est le cas, par exemple, lorsque des personnes qui avaient déjà décidé de se constituer une pension complémentaire bénéficient d'un incitant fiscal.

5. Dépenses fiscales, soutien de la croissance et de l'emploi

Les politiques de soutien de la croissance et de l'emploi sont d'abord des politiques macro-économiques. Ainsi, une réforme fiscale visant à relancer la croissance devra être massive et se traduira davantage par une modification du « système général de l'impôt » que par l'utilisation des dépenses fiscales.

C'est bien le cas avec la réforme actuelle de l'impôt des personnes physiques, dont la plupart des dispositions ont trait au système général de l'impôt : modification des charges professionnelles, réduction des taux d'imposition, augmentation des quotités exonérées et changement de « l'unité d'imposition » qui devient la personne et non plus le ménage.

Ceci n'exclut cependant pas que les dépenses fiscales puissent être utilisées dans le cadre de politiques de soutien de la croissance et de l'emploi.

- Lorsque des dépenses fiscales visent à réduire le coût du capital, il est attendu de ces mesures qu'elles accroissent l'investissement.
- Certaines dépenses fiscales ont pour but de réduire le coût du travail sur certains segments du marché du travail (déduction des chèques A.L.E, des rémunérations de travailleurs domestiques, immunisations d'impôt pour personnel supplémentaire des P.M.E)

6. En résumé

Dans leur version stricte, les critères d'efficacité de l'impôt ne laissent pas de place pour les dépenses fiscales : au contraire, ils contiennent des arguments multiples pour leur suppression. Ceci ne vaut qu'en l'absence d'avantages externes et sous l'hypothèse d'un marché parfait. Lorsque la production ou la consommation d'un bien ou d'un service, ou encore l'utilisation d'un facteur de production, génèrent des avantages externes, il est justifié que le prix du marché soit corrigé pour le réduire à concurrence de ces avantages, et les dépenses fiscales sont un des instruments possibles pour mener ce type de politique. L'utilisation des dépenses fiscales a ici un fondement théorique solide, lequel ne dispense pas d'une analyse comparative de l'efficacité des aides fiscales et des aides directes.

Les imperfections de marché ne justifient pas automatiquement l'utilisation des dépenses fiscales : la meilleure réponse de la politique économique est une réforme structurelle qui corrige l'imperfection de marché elle-même et non une dépense fiscale qui prétend en compenser les effets.

Les politiques de redistribution font davantage appel au « système général de l'impôt » qu'aux dérogations que constituent les dépenses fiscales. Celles-ci peuvent cependant être un instrument de redistribution lorsqu'elles encouragent la consommation de biens inférieurs. A l'inverse, elles iront à l'encontre des objectifs de redistribution lorsqu'elles encouragent la

consommation de biens supérieurs. Elles peuvent avoir un rôle pour lisser la courbe des prélèvements fiscaux sur l'ensemble de la vie, dans une optique où la capacité contributive serait évaluée par le *Life income* et non par le revenu annuel.

L'utilisation des dépenses fiscales oblige à se distancer du critère d'équité horizontale.

Les dépenses fiscales sont essentiellement la traduction des politiques incitatives. Elles atteindront d'autant mieux le but qui leur est assigné que les comportements qu'elles veulent encourager sont dépendants des prix relatifs et que l'effet d'aubaine est réduit. Les politiques de soutien de la croissance et de l'emploi sont essentiellement macro-économiques et font donc en général davantage appel au « système général de l'impôt » qu'aux exceptions que constituent les dépenses fiscales. Celles-ci peuvent cependant avoir un rôle en agissant, par exemple, de manière ciblée sur le coût des facteurs de production.

Les objectifs de la politique fiscale sont multiples et partiellement contradictoires. Les critères d'efficacité et la fonction incitative ne sont pas conciliables, et la progressivité que demandent les politiques de redistribution est également contraire aux critères d'efficacité. Les choix que doit faire toute politique fiscale entre ces critères contradictoires peuvent s'ordonner sur deux axes

- le choix entre efficacité et équité
- le choix entre neutralité et incitations.

Le premier choix est, par exemple, celui entre un impôt progressif, qui permet une redistribution, et un impôt plus linéaire, moins redistributif mais plus efficace. Le second choix est, par exemple, celui entre un système qui privilégie l'impôt uniforme au détriment de la fonction incitative et un système qui prend l'option inverse. Si le « système général de l'impôt » est au cœur du premier choix, les politiques menées en matière de dépenses fiscales sont au centre du second.

CHAPITRE 3

Evaluation des dispositions existantes

1. Les critères d'évaluation

Ainsi qu'il a été mentionné au chapitre 1^{er}, le champ d'application du présent rapport comprend à la fois des déductions qui font partie du système général de l'impôt et des dépenses fiscales. La distinction est importante car les critères d'évaluation ne sont pas les mêmes.

La décision d'instaurer ou non des *dépenses fiscales* est un *choix politique entre neutralité et incitations*. Ce choix a des conséquences en termes de redistribution dans la mesure où les bénéficiaires de l'aide fiscale ne sont pas répartis uniformément sur l'axe des revenus (effet sur l'équité verticale) ainsi que par la taxation différenciée de différents types de revenus que les dépenses fiscales instaurent (déviations par rapport à l'équité horizontale).

Les critères d'évaluation sont donc la dispersion des taux d'imposition et l'effet distributif. La dispersion des taux d'imposition donne une triple information :

- elle indique dans quelle mesure on s'éloigne de l'impôt uniforme et donc de l'objectif de neutralité sous-jacent aux critères d'efficacité ;
- elle indique l'ampleur de l'incitation octroyée, laquelle dépend notamment du taux marginal ou du taux moyen spécial,
- elle indique la déviation par rapport à l'objectif d'équité horizontale.

La comparaison entre la répartition des déductions fiscales et celle des revenus imposables donne une mesure des conséquences sur l'équité verticale. Il est beaucoup plus délicat d'estimer l'impact sur l'égalité des revenus mesurés sur la vie entière : on ne peut que l'aborder indirectement en examinant comme les dépenses fiscales se répartissent entre les différentes classes d'âge.

Pour les déductions qui font partie du *système général de l'impôt*, les critères d'évaluation sont différents : il s'agit de voir *dans quelle mesure elles contribuent à rapprocher ou éloigner la base imposable de la notion de capacité contributive*. C'est donc l'équité horizontale qui est le principal critère d'évaluation.

La seconde section de ce chapitre reprend des éléments d'évaluation transversale sur la dispersion des taux d'imposition et l'effet des déductions fiscales sur la distribution des revenus. La troisième section concerne les examens particuliers de certaines dépenses fiscales ou déductions faisant partie du système général de l'impôt.

2. Evaluations transversales

2.1. La dispersion des taux d'imposition

2.11. Méthodologie

La description du champ d'application de ce rapport a mis en évidence la part importante de l'épargne et de l'immobilier dans les dépenses donnant droit à avantage fiscal (34). C'est donc dans ce domaine qu'une évaluation de l'effet des dépenses fiscales sur les taux d'imposition s'avère pertinente. Elle est toutefois assez délicate.

- Le modèle de l'impôt sur le revenu élargi, qui reste le fondement théorique de notre impôt sur le revenu, considère que pour les revenus du patrimoine la capacité contributive doit être évaluée sur base du rendement réel. Il faut donc se départir des mesures d'imposition nominale, telles le taux du précompte mobilier, et utiliser des mesures où la charge fiscale est rapportée au rendement réel de l'épargne ou de l'investissement immobilier.
- La mesure de la charge fiscale doit tenir compte de différents éléments qui interviennent à des périodes différentes. Ainsi, le régime fiscal de l'épargne à long terme combine une réduction d'impôt lors de l'épargne (à l'entrée) et une taxation à la sortie. La mesure de l'imposition effective doit combiner ces deux éléments. D'autres taxes peuvent intervenir : ainsi, l'investissement immobilier donne lieu à une imposition annuelle du revenu sur base du revenu cadastral mais aussi à une imposition de l'acquisition (TVA ou droits d'enregistrement selon le cas).
- Enfin, il faut déterminer un point de référence par rapport auquel on peut mesurer des écarts de taux d'imposition effectifs. Faut-il considérer qu'il s'agit du taux marginal supérieur ou encore du taux marginal moyen ? Ou faut-il considérer, dès lors que la déglobalisation des revenus financiers, est un élément du système général, que le taux d'imposition effectif correspondant au taux du Pr.M. constitue la norme ?

Les études sur l'imposition effective de l'épargne mesurent la charge fiscale par rapport au rendement réel pour certains cas-type d'actifs patrimoniaux. C'est l'optique suivie par l'O.C.D.E (35) dans un rapport relativement exhaustif sur la fiscalité et l'épargne des ménages. BOVENBERG e.a.(1998) utilisent des méthodes du même type pour analyser l'effet de la réforme fiscale aux Pays-Bas sur les incitations à l'épargne et à l'investissement.

Pour la Belgique, on dispose d'évaluations de l'imposition effective de l'épargne des ménages dans VALENDUC(1993) et (1999) ainsi que dans des travaux antérieurs du Conseil sur le second pilier et sur la fiscalité immobilière (36). C'est sur ces bases que l'imposition effective des différentes formes d'épargne et de l'investissement immobilier sera évaluée.

34 Voir ci-dessus, Tableau 1.2, page 16.

35 Cf. O.C.D.E (1994), op. cit., chapitre 5.

36 Voir C.S.F (1993) et C.S.F. (1997).

2.12. Régime fiscal et imposition effective des différentes formes d'épargne financière

Les actifs financiers connaissent des traitements fiscaux très différents. Les causes principales des écarts sont les suivantes.

- Certaines formes d'épargne sont imposées en référence à un système d'impôt sur le revenu élargi et d'autres en référence à un système d'impôt sur la dépense. C'est le premier modèle cité qui prévaut pour l'épargne investie en actions ou en actifs à revenu fixe tandis que l'épargne à long terme suit davantage la logique de l'impôt sur la dépense.
- Le modèle de référence n'est jamais intégralement appliqué : pour les formes d'épargne qui sont imposées en référence à l'impôt sur le revenu élargi, la principale déviation est la non-imposition des plus-values tandis que pour les formes d'épargne qui sont imposées en référence à l'impôt sur la dépense, la particularité vient du fait que le taux d'imposition de la désépargne est dans la plupart des cas inférieur au taux de la réduction d'impôt octroyée lors de la formation de l'épargne.

L'existence de traitements fiscaux différents pour différentes formes d'épargne n'est pas spécifique à la Belgique. Dans son rapport déjà cité sur la fiscalité et l'épargne des ménages : l'O.C.D.E notait : « *En réalité, rares sont les pays qui se rapprochent de l'un ou l'autre de ces modèles théoriques encore qu'ils puissent opter pour une formule plus proche de l'un que de l'autre (...). La plupart des pays combinent ces différents types d'imposition pour différentes formes d'épargne* » (37). De même, la Belgique n'est pas le seul pays à ne pas imposer les plus-values provenant du patrimoine privé, mais il faut bien constater que la tendance générale est plutôt à l'imposition de celles-ci. Enfin, la plupart des pays qui ont un régime fiscal particulier pour l'épargne-retraite l'ont construit, comme la Belgique, sur un schéma où l'imposition à la sortie se fait à un taux inférieur à celui de la détaxation à l'entrée.

Ce rapport n'a toutefois pas pour but d'examiner la problématique de la fiscalité de l'épargne. Plusieurs des éléments mentionnés ci-dessus sont en dehors du champ d'application du rapport : tel que délimité au chapitre 1^{er}, celui-ci exclut le problème de la non-imposition des plus-values ou encore celui du traitement fiscal différencié des dividendes et des intérêts. Si la Section entend se limiter à examiner dans quelles mesures les déductions et dépenses fiscales qui font partie du champ d'application du rapport engendrent des disparités dans l'imposition de l'épargne, il est utile, au départ de l'analyse, d'établir la hiérarchisation des incitations qui ressort de la dispersion des taux d'imposition effectifs.

L'examen relativement exhaustif fait dans l'O.C.D.E (1994) faisait apparaître quelques conclusions (38) qui sont à nuancer en raison des réformes fiscales nombreuses et parfois fondamentales qui ont été faites depuis lors.

- Les dépôts bancaires et les obligations connaissent les taux d'imposition effectifs les plus élevés dans la mesure où la plupart des pays imposaient les revenus nominaux, dans la plupart des cas aux taux du barème progressif, sans tenir compte de l'effet de l'inflation. Depuis lors beaucoup de pays sont passés de la globalisation à une *dualisation* de l'assiette (39), ce qui a considérablement réduit les taux d'imposition effectifs.

37 Cf. O.C.D.E (1994) op.cit., p. 53

38 Cf. O.C.D.E (1994), op.cit., pp. 114 et suivantes.

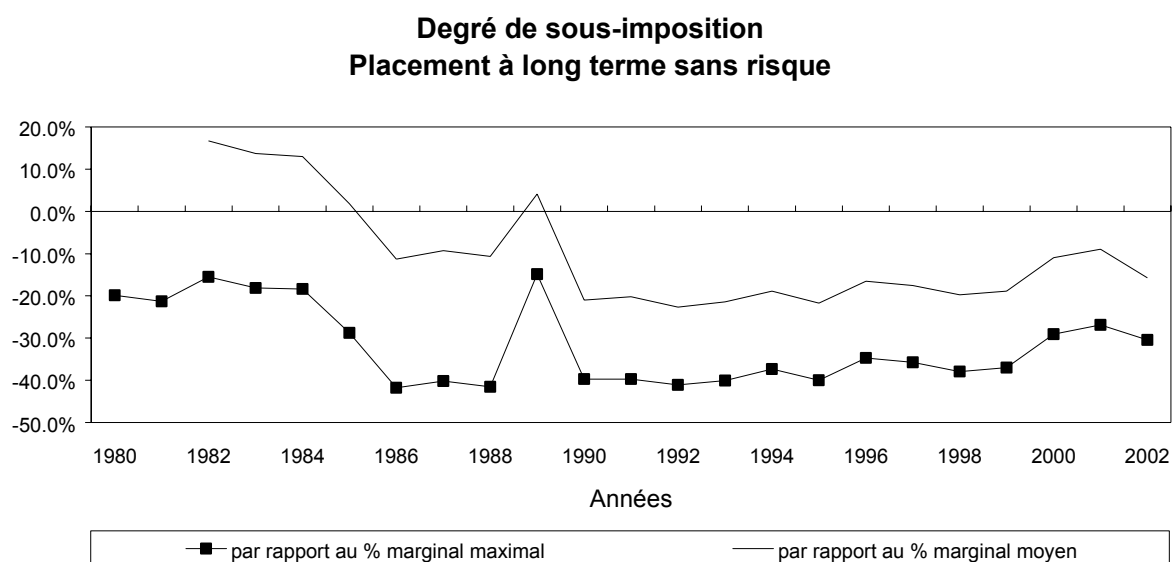
39 On désigne par là la taxation séparée, à un taux forfaitaire, des revenus du capital. On trouve une telle dualisation en Belgique, aux Pays-bas, en France par l'effet du prélèvement libératoire et bien sûr dans les pays nordiques qui ont instauré un *Dual income tax system*.

- Les régimes fiscaux de l'épargne-retraite se traduisent par des taux d'imposition effectifs négatifs : c'est la résultante d'un avantage fiscal à l'entrée, combiné à une capitalisation en franchise d'impôt par les fonds et à une imposition faible ou nulle des sommes obtenues à l'issue des plans d'épargne.

Qu'en est-il pour la Belgique ?

La *dualisation* de l'assiette engendre un écart entre le taux d'imposition effectif des revenus de l'épargne et celui des revenus professionnels. Cet écart, illustré au Graphique 3.1 pour le cas des intérêts, est considéré dans VALENDUC (1999) comme une mesure du degré de sous-imposition des revenus d'intérêt. Il mesure effectivement la distance prise par rapport à la lecture stricte du critère d'équité horizontale (à capacité contributive égale, impôt égal).

Graphique 3.1



Il a toutefois été mentionné ci-dessus que l'inventaire annuel des dépenses fiscales considère la taxation séparée des revenus financiers comme un élément du système général de l'impôt (40). L'imposition effective du placement à long terme sans risque devrait alors être considérée, non pas en comparaison avec le barème progressif, mais comme le *benchmark* auquel se comparerait l'imposition des formes d'épargne qui bénéficient de déductions ou de dépenses fiscales.

Dans cette optique, l'élément essentiel qui ressort des études sur la mesure de l'imposition effective en Belgique est l'écart entre le taux d'imposition effectif d'un placement à long terme sans risque et celui des formes d'épargne qui bénéficient de déductions et dépenses fiscales.

40 Voir ci-dessus page 12.

L'épargne investie dans le cadre du troisième pilier connaît un taux d'imposition effectif négatif (41). Ainsi que le montrent le Graphique 3.2 et le Tableau 3.1, repris de VALENDUC (1993), ce taux d'imposition effectif est d'autant plus négatif que l'avantage à l'entrée est important et que le contrat est court. Il est également d'autant plus négatif que le taux de rendement est élevé. Un placement à long terme sans risque, dans les mêmes conditions de taux d'intérêt et de taux d'inflation avait un taux d'imposition effectif de 23%.

Graphique 3.2

**Imposition effective de l'assurance-vie
Effet de la réduction d'impôt**

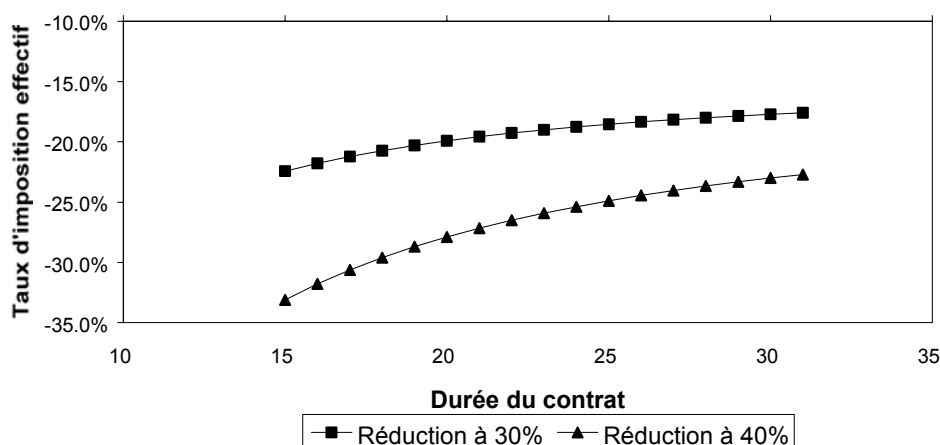


Tableau 3.1
Taux d'imposition effectif de l'assurance-vie

Taux de rendement	Durée du contrat	Taux de la réduction d'impôt		
		30%	35%	40%
4,75%	20 ans	-17,3%	-22,4%	-42,6%
5,75%	20 ans	-21,9%	-26,4%	-36,5%
6,75%	20 ans	-25,6%	-29,7%	-33,0%
7,75%	20 ans	-28,6%	-32,4%	-36,5%
8,75%	20 ans	-31,2%	-34,7%	-38,4%
7.75%	15 ans	-32,1%	-37,1%	-42,6%
7.75%	20 ans	-28,6%	-32,4%	-36,5%
7.75%	25 ans	-26,8%	-29,8%	-33,0%
7.75%	30 ans	-25,7%	-28,2%	-30,9%

Source : VALENDUC (1993), op.cit.

L'examen de l'imposition effective des sommes épargnées dans le cadre du second pilier (avant la récente réforme des pensions complémentaires) faisait également apparaître un taux d'imposition effectif inférieur à celui d'un placement à long terme sans risque dans les conditions légales et réglementaires qui prévalaient en 1993 (42).

41 Le Graphique 3.2 correspond au cas d'un rendement contractuel de 4,75% et d'un rendement complémentaire (participations bénéficiaires) de 3 points. A l'époque, le taux d'intérêt à long terme était de 8,5% et l'inflation de 3%.

42 Voir CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES (1993), pp. 20-33 et annexe 3.

Celles-ci n'ont pas été fondamentalement modifiées jusqu'aux récentes décisions gouvernementales en matière de régime fiscal des pensions complémentaires.

2.13. L'imposition effective de l'immobilier

Une distinction doit être faite entre la maison d'habitation et l'immobilier de rapport.

- L'investissement dans le logement principal génère une série d'avantages fiscaux spécifiques : un abattement forfaitaire est octroyé sur le revenu cadastral de la maison d'habitation ; les dépenses d'intérêt sont déductibles, au moins à concurrence des revenus immobiliers, et les dépenses de remboursement de capital et de primes d'assurance qui y sont liées donnent droit à un avantage fiscal calculé au taux marginal.
- A l'inverse, les revenus de l'immobilier de rapport ne bénéficient pas de l'abattement forfaitaire pour maison d'habitation et sont imposés sur base de 140% du revenu cadastral indexé. Les dépenses d'intérêt, de remboursement de capital et de primes d'assurance qui y sont liées donnent droit à un avantage fiscal calculé au taux moyen spécial, compris entre 30 et 40% pour autant que les plafonds n'aient pas été atteints par les déductions fiscales liées au logement principal.
- Les deux types d'investissement sont soumis au précompte immobilier, mais celui-ci reste partiellement imputable (à concurrence de 12,5% du R.C) pour la maison d'habitation.

L'imposition effective de l'investissement dans le logement principal (la « maison d'habitation ») doit donc logiquement avoir un taux d'imposition effectif inférieur à celui de l'immobilier de rapport, ce qui est confirmé par les calculs effectués par le Secrétariat, dont les principaux éléments sont présentés ci-après.

Le Tableau 3. 2 traite de l'imposition effective de la « maison d'habitation ». Les déductions fiscales étant liées à la présence d'un emprunt, le taux d'imposition effectif sera plus bas en cas d'emprunt par rapport à celui qui prévaut en cas d'acquisition sur fonds propres.

Tableau 3. 2
Taux d'imposition effectif de l'investissement
Cas de la maison d'habitation – avec ou sans emprunt

	1996	1997	1998	1999
Acquisition, avec emprunt	7.5%	7.0%	6.3%	6.4%
Acquisition, sans emprunt	8.1%	7.5%	6.7%	6.8%
Construction, avec emprunt	7.4%	6.9%	6.2%	6.4%
Construction, sans emprunt	8.3%	7.7%	6.8%	7.0%
<i>Placement à long terme sans risque</i>	<i>22.0%</i>	<i>20.9%</i>	<i>18.8%</i>	<i>19.6%</i>

Source : Mise à jour de la méthodologie développée dans VALENDUC (1993).

La mesure de l'imposition effective d'un investissement immobilier

La mesure de l'imposition effective de l'investissement immobilier se fait en intégrant dans un seul indicateur – le taux d'imposition effectif – l'imposition de l'acquisition, l'imposition du revenu et l'effet des incitants fiscaux. La méthodologie peut être étendue pour prendre en compte l'imposition des plus-values et, sous certaines hypothèses, les droits de succession. Comme dans tous les calculs de taux d'imposition effectifs présentés dans cette section, ceux effectués ici reposent sur un ensemble d'hypothèses de base : le taux de rendement est stable dans le temps et il en est de même du taux d'inflation et du régime fiscal : on considère que la fiscalité applicable l'année de l'investissement est inchangée pendant toute la durée de l'investissement.

La taxation effective de l'investissement dans la « maison d'habitation » prend en compte la TVA ou les droits d'enregistrement pour la taxation de l'acquisition, la valeur actualisée nette des déductions fiscales et la taxation du revenu cadastral indexé au précompte immobilier, déduction faite de l'imputation à concurrence de 12,5% de ce même revenu cadastral indexé. Il n'est pas tenu compte des droits de succession. La taxation de l'acquisition et la valeur actualisée nette des incitants fiscaux sont converties, par la formule actuarielle appropriée, en une taxation annuelle équivalente sur l'horizon du placement, qui s'ajoute à la taxation annuelle du revenu (imputé) pour déterminer le taux d'imposition effectif

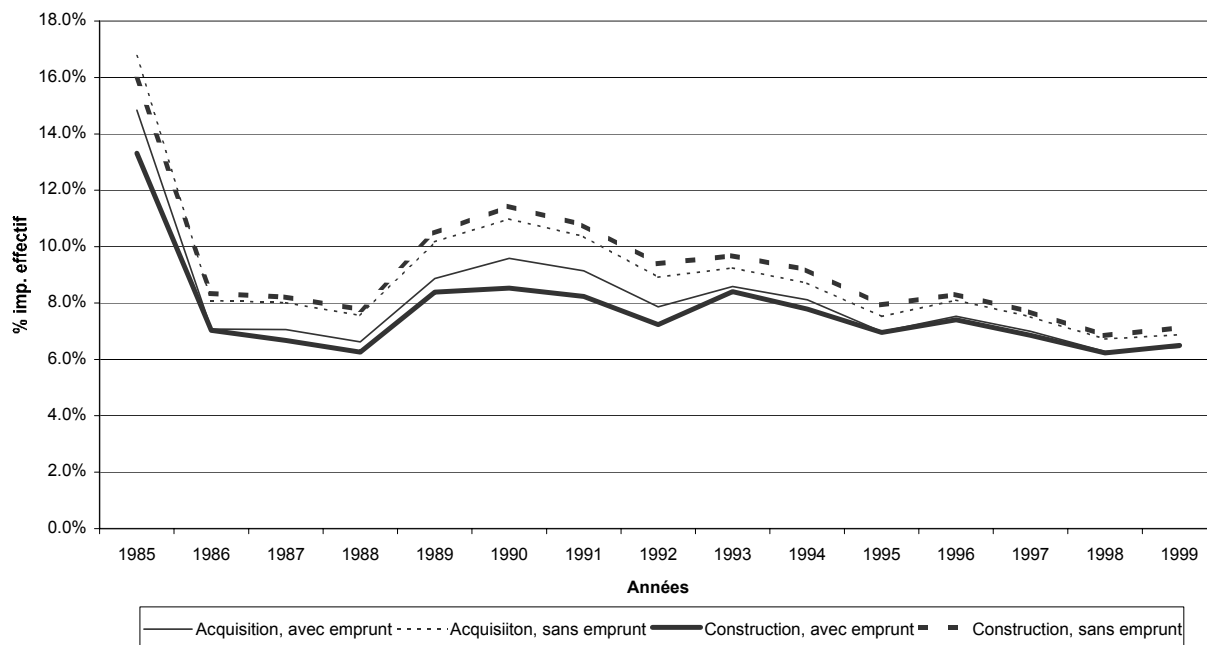
La taxation effective de l'immobilier de rapport prend en compte la TVA ou les droits d'enregistrement pour la taxation de l'acquisition. Comme dans le cas de la « maison d'habitation », cette taxe est convertie, par la formule actuarielle appropriée, en une taxation annuelle équivalente sur l'horizon du placement. L'imposition du revenu à prendre en compte est double : le Pr.I calculé sur le revenu cadastral indexé et l'I.P.P sur le revenu cadastral indexé et revalorisé à 140%. Les droits de succession sont pris en compte de façon indirecte, selon les mêmes méthodes que celles utilisées dans CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES (1997). La première méthode consiste à supposer que l'immeuble est acquis par succession en ligne directe : les droits de succession sont donc une « taxe à l'acquisition », traitée comme telle. Comme il n'y a pas d'emprunt pour l'acquisition de l'immeuble, il n'y a pas de valeur actualisée nette des déductions fiscales à prendre en compte. La seconde méthode considère que c'est l'appréciation annuelle du bien qui est soumise *in fine* aux droits de succession en ligne directe.

Le Tableau 3. 2 nous confirme que *l'investissement dans le logement principal bénéficie d'un taux d'imposition effectif significativement inférieur à celui d'un placement à long terme sans risque*. Dans le cas d'une acquisition sur le marché secondaire avec emprunt, le taux d'imposition effectif n'atteint que le tiers de celui du placement à long terme sans risque en 1999.

La comparaison de ces résultats avec ceux du Tableau 3.1 nous montre cependant que le taux d'imposition effectif de l'investissement dans le logement principal est *nettement supérieur à celui de l'épargne à long terme*.

Graphique 3.3

Taux d'imposition effectif de l'investissement immobilier La maison d'habitation



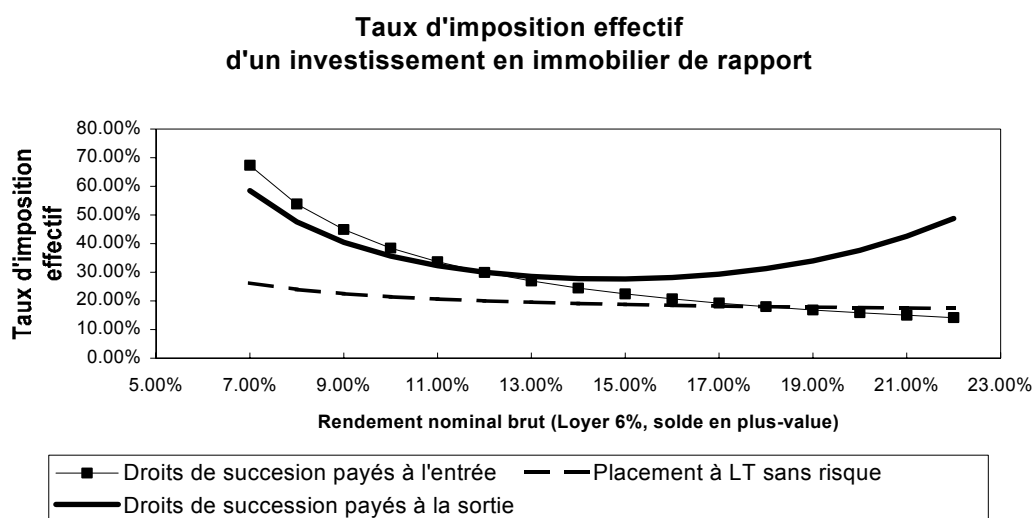
Dans son rapport sur la fiscalité immobilière (43), le C.S.F a examiné de manière détaillée la charge fiscale de l'immobilier de rapport. Les mesures de l'imposition effective aboutissaient à un taux supérieur à celui du placement à long terme sans risque en considérant que les déductions fiscales ne s'appliquent pas pour l'immobilier de rapport.

Le Graphique 3.4 reprend et met à jour les résultats de ces calculs : le taux d'imposition effectif est calculé pour différentes valeurs du rendement brut d'un investissement en immobilier de rapport. La part du rendement obtenue sous forme de loyer est fixe et le solde correspond à la part obtenue en plus-value.

- Dans pratiquement tous les cas, le taux d'imposition effectif d'un tel investissement en immobilier de rapport est supérieur à celui d'un placement à long terme sans risque.
- Lorsque l'immeuble est acquis par succession, la taxation effective converge toutefois vers celle d'un placement à long terme sans risque lorsque le rendement brut s'accroît. En effet, plus le rendement brut est élevé, plus importante est la part de plus-value non imposée et la taxation du revenu reste basée sur le revenu cadastral indexé et revalorisé qui est indépendant du rendement brut du placement.
- Par contre, lorsque les droits de succession sont supposés être payés *in fine* sur la somme des plus-values enregistrées pendant la période de détention, le taux d'imposition effectif s'accroît lorsque la part des plus-values dans le rendement brut devient prépondérante.

43 Voir CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES (1997), pp. 39 et suivantes.

Graphique 3.4



2.14. Dispersion de l'imposition effective et hiérarchisation des incitations

Les différentes sources d'information sur l'imposition effective des différents actifs financiers et immobiliers aboutissent aux conclusions suivantes.

- **L'imposition est loin d'être uniforme** : sur l'axe « neutralité-incitations », le législateur a donc privilégié les incitations au détriment de l'impôt uniforme, pourtant plus efficace au niveau du bien-être global.
- Une **hiérarchisation des incitations** apparaît, autour du *benchmark* que constitue le taux d'imposition effectif du placement à long terme sans risque. La forme d'épargne et d'investissement qui bénéficie du taux d'imposition effectif le plus bas est le troisième pilier (assurance-vie « épargne » et épargne-pension). En remontant l'échelle des taux d'imposition effectifs, on trouve ensuite le second pilier, l'investissement en logement principal, le placement à long terme sans risque et l'immobilier de rapport.
- Cette hiérarchisation s'explique en partie par la déglobalisation des revenus mobiliers mais aussi par **les déductions et dépenses fiscales**. Leur rôle sera examiné de manière plus approfondie dans la troisième section de ce chapitre. Il était cependant important de cerner, avant toute réflexion approfondie sur les déductions et dépenses fiscales, l'effet de l'ensemble du système et les signaux qu'il envoie quant aux choix des ménages dans l'affectation de leur épargne.

2.2. Déductions, dépenses fiscales et redistribution

L'effet redistributif des dépenses donnant droit à avantage fiscal constitue le second élément transversal d'évaluation. L'effet redistributif de l'impôt est habituellement examiné de manière annuelle : on compare la distribution avant et après impôt pour une année donnée. Appliquer cette approche au sujet de ce rapport revient à comparer, pour différentes années, la

distribution des dépenses donnant droit à avantage fiscal avec la distribution des revenus imposables. Cette première approche sera complétée par des éléments d'analyse basés sur le cycle de vie. Une part des dépenses fiscales examinées a en effet pour effet de réduire l'imposition de l'accumulation nette de patrimoine (immobilier et épargne à long terme) et peut donc aboutir à lisser le profil des taux d'imposition sur le cycle de vie.

2.21. Une analyse en base annuelle

Tableau 3.3
Répartition des dépenses donnant droit à avantage fiscal : indices de GINI (44)

Période imposable	1995	1996	1997	1998	1999
I. Epargne et investissement immobilier					
Assurance-vie, épargne	0.501	0.507	0.513	0,514	0.548
Assurance-vie, logement et cap. Hyp.	0.506	0.520	0.525	0,528	0.559
Intérêts hypothécaires	0.516	0.535	0.541	0,538	0.568
Epargne-pension	0.466	0.464	0.466	0,460	0.488
Assurance-groupe	0.807	0.802	0.802	0,801	0.820
Achats d'actions salariés	0.761	0.754	0.756	0,734	0.762
II. Autres dépenses					
Frais de garde	n.d	0.583	0.584	0,580	0.625
Libéralités	n.d	0.466	0.465	0,459	0.507
Travailleurs domestiques	n.d	0.553	0.577	0,544	0.598
Chèques ALE	n.d	0.517	0.538	0,536	0.657
Monuments et sites	n.d	0.530	0.399	0,440	0.333
III. Distribution des revenus imposables					
Revenu nets de charges et pertes	0.354	0.371	0.373	0.373	0.378
Revenu imposable globalement	0.360	0.366	0.368	0.377	0.383

Source : Statistiques fiscales - calculs propres.

Les indices de GINI mesurant la distribution des dépenses donnant droit à avantage fiscal sont systématiquement supérieurs à ceux mesurant l'inégalité de la distribution des revenus imposables : ceci signifie que les dépenses donnant droit à avantage fiscal sont concentrées dans les revenus moyens et supérieurs, et non dans les revenus inférieurs.

Parmi les dépenses liées à l'épargne et à l'investissement immobilier, ce sont les cotisations personnelles d'assurance-groupe et les achats d'actions de l'employeur qui sont le plus inégalement répartis. Viennent ensuite les dépenses liées à l'investissement immobilier et celles relatives au « 3^{ème} pilier » du régime des pensions (épargne-pension et assurance-vie épargne). Il est assez paradoxal de constater que le second pilier est plus inégalitaire que le troisième, alors que l'esprit du second pilier intègre une certaine solidarité intra-sectorielle. Ceci s'explique cependant par le fait que le second pilier est conçu pour prendre le relais du premier :. Les cotisations sont dès lors concentrées au-delà du niveau de salaire correspondant au plafond de la pension légale.

Parmi les autres dépenses donnant droit à avantage fiscal, ce sont les frais de garde d'enfants qui ont la répartition la plus inégalitaire. Ceci s'explique largement par le fait que les ménages qui recourent à ce type de déductions sont pour une large part des ménages à deux revenus d'activité professionnelle, lesquels sont évidemment plus présents dans les revenus moyens et supérieurs que dans les revenus inférieurs.

44 L'inégalité est mesurée par l'indice de GINI, qui vaut 0 en cas d'égalité absolue de tous les revenus (ou dépenses) et 1 en cas d'inégalité absolue. Plus une distribution est inégalitaire, plus la valeur de l'indice de GINI augmente de 0 vers 1. Comme tous les indicateurs d'inégalité, l'indice de GINI est indépendant de la moyenne de la distribution.

L'analyse de la distribution des dépenses donnant droit à avantage fiscal peut être affinée en distinguant l'effet du « take-up » de celui de la distribution des dépenses stricto sensu. On entend par « take-up » le fait d'utiliser ou non telle déduction fiscale. En effet, si une dépense déterminée est distribuée plus inégalement que les revenus imposables, cela peut avoir deux types de cause :

- Soit tous les ménages déduisent un même montant, mais ceux qui font ce type de dépenses sont concentrés vers le haut de la distribution. C'est le cas par exemple de l'épargne-pension : tous ceux qui y recourent déduisent pratiquement le plafond autorisé mais ils sont concentrés dans les classes moyennes et supérieures de la distribution.
- Soit le montant de la dépense est lui-même inégalement distribué entre les ménages qui effectuent ce type de dépenses.

Le Tableau 3.4 effectue une telle décomposition.

- La seconde colonne mesure – par l'indice de GINI - la distribution du « take-up » en comparant la distribution de fréquence de la dépense donnant droit à avantage fiscal à la répartition des ménages entre les différentes classes de revenu. Si le pourcentage de ménages qui effectue ce type de dépenses ne varie pas avec le revenu, l'indice de GINI vaudra « 0 » et plus il croît vers l'unité, plus le fait de faire ce type de dépenses est l'apanage des revenus élevés.
- La troisième colonne mesure – toujours par l'indice de GINI – l'inégalité de la distribution des dépenses entre les ménages qui les effectuent. C'est l'inégalité « interne ».
- La quatrième colonne est la mesure globale de la distribution des dépenses, déjà donnée au Tableau 3.3.

Tableau 3.4
Décomposition de l'inégalité de la distribution
des dépenses donnant droit à avantage fiscal - 1999

	Inégalité du « take-up »	Inégalité « interne »	Inégalité des dépenses
Ass. vie et capital hyp.	0.465	0.082	0.532
Intérêts hypothécaires	0.536	-0.007	0.535
Assurance-vie (épargne)	0.447	0.092	0.517
Epargne-pension	0.445	0.020	0.461
Assurance-groupe	0.606	0.389	0.800
Achats d'actions	0.738	0.007	0.742
Libéralités	0.376	0.112	0.460
Frais de garde	0.540	0.083	0.594
Chèques A.L.E	0.446	0.101	0.527
Monuments et sites	0.412	0.064	0.407
Employés de maison	0.581	-0.006	0.573

Source : statistiques de l'I.P.P - calculs propres.

En règle générale, l'inégalité provient de la distribution du « take-up » plus que de l'inégalité interne. En d'autres termes, si les dépenses qui donnent droit à avantage fiscal sont distribuées plus inégalement que les revenus imposables, c'est essentiellement parce que le type de dépenses est tel qu'elles concernent *des biens supérieurs* et se concentrent de facto dans les classes moyennes et supérieures. Les modalités d'octroi de l'avantage fiscal, qui déterminent l'inégalité « interne » ne jouent qu'un rôle secondaire.

L'assurance-groupe constitue toutefois une exception notoire à ce constat général : la distribution des cotisations personnelles entre les participants au second pilier est elle-même très inégalitaire. Il faut y voir l'effet du plafond de la pension légale : c'est essentiellement pour la partie des salaires au-delà de ce plafond que la constitution de pensions complémentaires se justifie.

Tableau 3.5
Distribution des dépenses et des pertes d'impôt - 1999

	Distribution des dépenses	Distribution des pertes d'impôt	Ecart
Assurance-vie « logement »+ capital hypothécaire	0.528	0.559	0.027
Intérêts hypothécaires	0.538	0.568	0.032
Assurance-vie (épargne)	0.514	0.548	0.031
Epargne-pension	0.460	0.488	0.027
Assurance-groupe	0.801	0.820	0.020
Achats d'actions	0.734	0.762	0.019
Libéralités	0.459	0.507	0.047
Frais de garde	0.580	0.625	0.031
Chèques ALE	0.527	0.563	0.036
Monuments et sites	0.440	0.598	0.191
Employés de maison	0.544	0.657	0.084

Source : statistiques de l'IPP- calculs propres.

Le Tableau 3.5 compare la distribution des pertes d'impôt (en fait, les avantages effectivement octroyés) avec celle des dépenses. Les avantages octroyés sont répartis plus inégalement que les dépenses qui y donnent droit, ce qui n'est guère surprenant au vu des modalités d'octroi de ces avantages.

En effet, pour que la distribution des avantages soit identique à celle des dépenses, il faudrait que l'avantage soit donné sous la forme d'un pourcentage fixe de la dépense. Or, qu'il s'agisse du taux marginal ou du taux moyen spécial, ceux-ci croissent avec le revenu imposable, le second croissant toutefois moins que le premier.

Globalement, les dépenses fiscales sont distribuées de manière plus inégalitaire que les revenus imposables. Cette concentration dans les classes centrales et supérieures de la distribution tient davantage au recours inégal aux dépenses fiscales qu'à la distribution des montants consacrés par les ménages concernés. Elle a pour effet d'atténuer la progressivité de l'impôt. Cet effet est d'autant plus net quand les avantages sont valorisés au taux marginal.

2.22. Une analyse sur base du cycle de vie

A. MÉTHODOLOGIE

Une analyse sur le cycle de vie des revenus ou de tout autre élément lié aux revenus (impôt, déductions fiscales etc..) peut se faire selon trois méthodes différentes :

- une coupe transversale ,
- une analyse longitudinale basée sur des cas-type ,
- une analyse longitudinale sur base d'un échantillon représentatif, constitué en panel.

La première méthode consiste à photographier la situation à un moment donné et à répartir les ménages, leurs revenus et tout autre élément analysé en fonction de l'âge de la personne de référence du ménage. Elle ne donne que des informations indirectes sur le profil des revenus et des dépenses en fonction de l'âge : elle ne montre pas directement comment les revenus et dépenses évoluent en fonction de l'âge mais comment différentes personnes se situent à un moment donné en fonction de leur âge. Seules des analyses longitudinales permettent réellement de décrire l'évolution des revenus et des dépenses sur le cycle de vie.

L'analyse faite ici repose sur une coupe transversale malgré les faiblesses de cette méthode (45). Il n'existe pas en effet de panel permettant d'examiner sur longue période l'effet des dépenses fiscales sur le cycle de vie. Des analyses longitudinales pourraient être faites pour certains cas-type (46) mais la coupe transversale permet une analyse plus globale.

B. RÉSULTATS

L'analyse est limitée aux dépenses donnant droit à avantage fiscal de la rubrique «épargne et immobilier». Il s'agit en effet de la catégorie la plus importante et aussi de celle pour laquelle une analyse sur le cycle de vie est la plus intéressante. Sont donc pris en considération les primes d'assurance-vie et remboursements en capital d'emprunt hypothécaire, la déduction complémentaire d'intérêts hypothécaires, l'épargne-pension, les achats d'actions employeur et les cotisations personnelles d'assurance-groupe.

45 La base de données utilisées est un échantillon de 12.000 ménages représentatif de la population enrôlée de l'année 1999 et de ses revenus imposables.

46 Voir par exemple la simulation de la charge de l'emprunt et des déductions fiscales, annexe 2.

Tableau 3.6
Répartition des revenus et déductions « épargne et immobilier » - 1999

Classes d'âge			Nombre de ménages	Revenu imposable	Impôt	Réd. d'impôt dép. fiscales
0	à	20	3.0%	0.6%	0.3%	0.0%
20	à	25	9.1%	4.7%	4.0%	1.6%
25	à	30	10.5%	9.2%	9.3%	9.5%
30	à	35	9.9%	11.2%	11.6%	16.7%
35	à	40	10.2%	13.0%	14.6%	19.4%
40	à	45	9.3%	11.8%	12.8%	16.8%
45	à	50	8.7%	12.2%	14.5%	14.7%
50	à	55	7.6%	10.6%	12.7%	11.2%
55	à	60	5.6%	6.4%	6.5%	6.0%
60	à	65	6.1%	5.6%	4.5%	3.1%
65	à	70	6.0%	4.8%	3.0%	0.6%
70	à	80	9.8%	7.2%	4.4%	0.2%
80		Et plus	4.1%	2.7%	1.7%	0.1%
Total			100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Source : base de données du modèle SIRE - 1999

Le Tableau 3.6 montre que l'effet des dépenses fiscales « épargne et immobilier » est concentré dans les classes d'âge centrales : entre 25 et 55 ans, la part des réductions d'impôt accordée aux classes d'âge est supérieure à la part des revenus imposables qu'elles détiennent. Cet écart culmine dans la classe d'âge 35-40 ans : ces ménages reçoivent 19,4% des réductions d'impôt liées concernées alors que leur revenu imposable ne fait que 13,0% de l'ensemble.

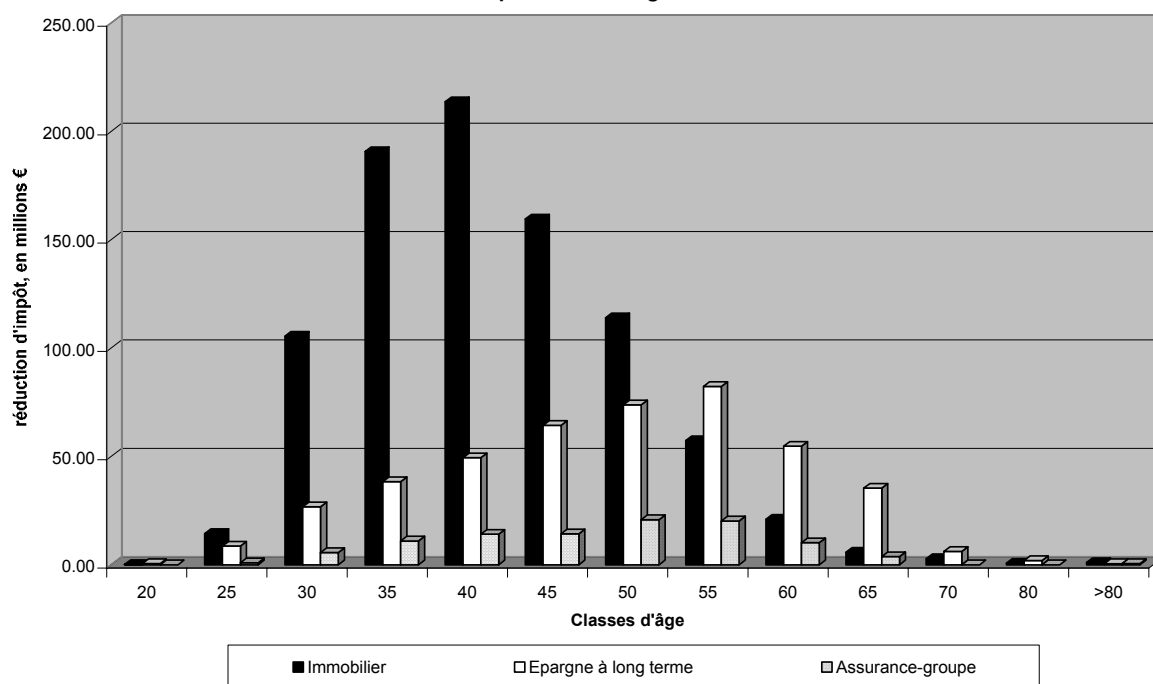
Le Graphique 3.5 détaille la distribution entre les classes d'âge de ces dépenses fiscales en les classant en trois rubriques :

- celles qui ont trait à l'immobilier,
- celles qui ont trait à l'épargne à long terme (3^{ème} pilier),
- les cotisations personnelles d'assurance-groupe (part IPP du 2^{ème} pilier).

Il y apparaît nettement que l'épargne à long terme prend le relais de l'immobilier : les ménages privilégieraient donc, sur le cycle de vie, l'accession à la propriété à l'épargne-retraite sensu stricto. Les profils du second et troisième piliers semblent par ailleurs relativement similaires. Les dépenses liées à l'épargne à long terme n'atteignent toutefois jamais l'ampleur de celles liées à l'investissement immobilier.

Graphique 3.5

**Les dépenses fiscales "épargne et immobilier"
par classes d'âge**



Graphique 3.6

**Dépenses fiscales "épargne et immobilier"
et profil du taux d'imposition par classes d'âge**



Le Graphique 3.6 illustre l'effet de ces déductions fiscales et des réductions d'impôt auxquelles elles donnent droit sur le cycle de vie. Il montre bien que la baisse du taux d'imposition est la plus sensible dans les classes d'âge centrales qui sont aussi celles pour lesquelles le taux d'imposition est plus élevé.

Les réductions d'impôt actuellement octroyées pour les dépenses liées à l'épargne à long terme et à l'immobilier ont donc bien pour effet de lisser le profil du taux d'imposition sur le cycle de vie. Sur l'horizon de la vie entière, l'investissement dans l'immobilier précède en règle générale l'investissement dans l'épargne-retraite.

3. Evaluations spécifiques de certaines dispositions

3.1. Les charges professionnelles

3.11. Evolutions récentes

Il a été mentionné ci-dessus que les seules données pertinentes pour l'analyse sont les charges réelles des salariés et des dirigeants d'entreprise (47).

Il ressort du Tableau 1.1 (48) que l'élément essentiel du débat est constitué par les charges professionnelles réelles des salariés. Leur montant est près de 10 fois supérieur à celles des dirigeants d'entreprise et atteint 1,1 milliard € en 1999. La croissance des charges réelles des salariés est également plus dynamique que celles des charges réelles des dirigeants d'entreprise.

Le Tableau 3.7 détaille l'évolution des charges réelles et forfaitaires au cours des années 90.

Tableau 3.7
Evolution des charges réelles et forfaitaires des salariés

Période Imposable	Salaires bruts	Charges réelles	Charges forfaitaires	Charges, % salaire brut	
				Réelles	forfaitaires
1991	54 591.7	898.6	4 414.0	1.6%	8.1%
1992	57 196.7	829.1	4 632.0	1.4%	8.1%
1993	59 240.2	862.3	4 664.7	1.5%	7.9%
1994	61 378.1	908.6	4 729.2	1.5%	7.7%
1995	63 137.0	959.1	4 780.6	1.5%	7.6%
1996	64 251.1	1 006.8	4 804.6	1.6%	7.5%
1997	65 679.8	1 035.2	4 833.5	1.6%	7.4%
1998	68 949.2	1 084.9	4 994.1	1.6%	7.2%
1999	71 848.1	1 115.0	5 169.6	1.6%	7.2%

Millions €

Source : statistiques fiscales – calculs propres

Sur la période 1991-99, *la part des charges réelles dans les salaires bruts est relativement stable alors que celle des charges forfaitaires est décroissante*. La diminution du ratio moyen des charges forfaitaires aux salaires bruts s'explique par le caractère régressif et le plafonnement du barème et l'absence d'indexation de celui-ci sur la période 1993-99. Les charges professionnelles forfaitaires étant calculées selon un barème où le taux marginal décroît lorsque le salaire s'élève, la croissance des revenus salariaux se traduit par une baisse du taux moyen des charges. L'absence d'indexation du barème accentue ce phénomène. Ces mécanismes ne jouent pas sur les charges réelles, où le montant des déductions devrait suivre, au minimum, l'évolution des prix des biens et services correspondants.

47 Voir ci dessus p.14.

48 Voir ci-dessus page 14.

Globalement, *la croissance des charges réelles est donc supérieure à celle des charges professionnelles forfaitaires.*

Il y a un *basculement lent mais progressif des déductions du forfait vers le réel* : la croissance du nombre de déductions de charges réelles est supérieure à celle du forfait et le taux de recours aux charges réelles augmente légèrement sur la période 1991-99. Il avait diminué en 1992, année d'introduction de la limitation à 6 BEF/Km (0,15 € actuellement) des frais de déplacement du domicile au lieu de travail mais il a crû de manière continue ensuite passer de 6,5 à 7,9% en sept ans. Il est probable que l'absence d'indexation du barème des charges forfaitaires a contribué à ce mouvement de basculement. Il est également probable que la dispersion croissante de l'habitat en dehors des pôles d'emploi contribue à accroître le recours aux charges réelles.

Tableau 3.8
Nombre de déductions de charges réelles et forfaitaires – 1991-99

Période Imposable	Nombre de déductions		% de recours aux Charges réelles
	Charges réelles	Charges forfaitaires	
1991	244 885	3 259 956	7.0%
1992	225 044	3 227 196	6.5%
1993	232 387	3 215 010	6.7%
1994	244 648	3 225 742	7.0%
1995	257 709	3 253 853	7.3%
1996	268 674	3 260 642	7.6%
1997	275 409	3 257 280	7.8%
1998	287 144	3 348 202	7.9%
1999	292 076	3 407 884	7.9%

Sources : statistiques fiscales – calculs propres

Tableau 3.9
Charges réelles des salariés : nombre de déductions et déduction moyenne : 1991-99

Période Imposable	Déduction moyenne		Taux de croissance		Taux de croissance	
	Charges réelles	Charges forfait.	Nombre réelles	Nombre forfait.	Moyenne réelles	Moyenne forfait.
1991	3 669	1 354				
1992	3 684	1 435	-8.1%	-1.0%	0.4%	6.0%
1993	3 711	1 451	3.3%	-0.4%	0.7%	1.1%
1994	3 714	1 466	5.3%	0.3%	0.1%	1.0%
1995	3 722	1 469	5.3%	0.9%	0.2%	0.2%
1996	3 747	1 474	4.3%	0.2%	0.7%	0.3%
1997	3 759	1 484	2.5%	-0.1%	0.3%	0.7%
1998	3 778	1 492	4.3%	2.8%	0.5%	0.5%
1999	3 818	1 517	1.7%	1.8%	1.0%	1.7%
Moyenne 1991-99			2.2%	0.6%	0.5%	1.4%
Idem, hors inflation					-1.7%	-0.8%

Moyenne en €

Sources : statistiques fiscales – calculs propres.

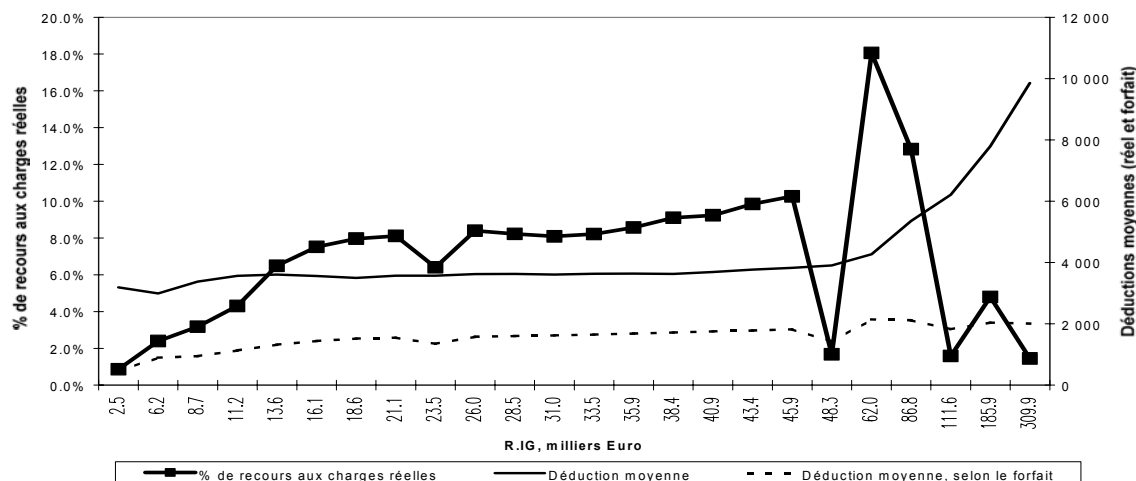
La *déduction moyenne* n'a que très peu augmenté sur la période 1991-99 : *hors inflation, la croissance annuelle moyenne est même négative*, tant pour les charges réelles que pour les charges forfaitaires. Si ceci s'explique logiquement pour les dernières (absence d'indexation, barème régressif), l'explication est moins évidente pour les charges réelles. Intuitivement, on aurait pu s'attendre à une croissance annuelle au moins égale à l'inflation.

3.12. La distribution des charges réelles et forfaitaires en 1999

Le taux de recours à la déduction des charges professionnelles réelles varie plus selon le revenu que la déduction moyenne de charges réelles : il est très faible dans les bas revenus, se stabilise autour de la moyenne dans le centre de la distribution et connaît d'amples fluctuations dans les hauts revenus.

Graphique 3.7

Distribution des charges professionnelles - 1999



Le profil de la déduction moyenne est lui beaucoup plus stable : celle-ci est pratiquement constante jusque 50.000 € de RIG annuel et s'accroît assez nettement ensuite. Le Graphique 3.7 montre également que l'écart entre la déduction moyenne de charges réelles et le forfait est net et relativement constant sur l'axe des revenus : au centre de la distribution, la déduction moyenne atteint plus du double du forfait.

3.2. Déductions et dépenses fiscales liées à la maison d'habitation

Les éléments d'analyse transversale rassemblés dans la seconde section de ce chapitre ont montré que l'imposition effective d'investissement dans le « logement principal » est moindre que celle d'un placement à long terme sans risque mais plus élevée que celle de l'épargne à long terme. Cet écart de taux d'imposition effectif traduit la *volonté d'encourager l'accession à la propriété*. Les éléments d'évaluation complémentaire rassemblés ici visent à *évaluer cet objectif d'un triple point de vue, sur le plan théorique, au niveau des résultats obtenus et au niveau des moyens utilisés*. Il y a également lieu d'évaluer les effets des encouragements à certains types spécifiques d'investissements immobilier (construction, rénovations d'habitations).

3.21. Encourager l'accession à la propriété : le pour et le contre

Encourager l'accession à la propriété peut être justifié du point de vue de la fonction redistributive de l'impôt : se loger est un besoin élémentaire, être propriétaire confère une sécurité. Le droit au logement est d'ailleurs inscrit dans notre constitution.

Les arguments avancés à l'encontre de l'encouragement à l'accession à la propriété sont généralement de deux ordres :

- L'affectation de l'épargne est biaisée en faveur de la maison d'habitation (49).
- La mobilité de la population active est moindre, ce qui rend plus difficile les ajustements sur le marché du travail en cas de déséquilibre géographique entre l'offre et la demande (50).

Ces arguments doivent être relativisés.

- La maison d'habitation est certes un actif patrimonial et un traitement fiscal différent de celui des autres actifs patrimoniaux peut modifier la composition de l'épargne. Mais d'autre part, se loger est un besoin de base et pour celui qui n'est pas propriétaire, le montant du loyer réduit la formation de l'épargne. Dès lors que la détention d'une maison d'habitation remplit d'autres fonctions qu'une affectation « comme une autre » de l'épargne, rejeter un régime fiscal particulier sur la seule base de ses effets sur l'affectation de l'épargne ne semble pas pertinent.
- Les effets en terme de viscosité de la population active ne sont pas prouvés. Si l'O.C.D.E les avance régulièrement dans bon nombre de ses études par pays qui contiennent un chapitre sur la politique fiscale (51), elle ne les prouve pas et ne cite pas d'études de référence.
Par contre, une étude récente faite aux Pays-Bas nuance cette thèse : les propriétaires seraient effectivement moins enclins que les locataires à déménager ou à changer d'emploi, mais cela ne suffit pas à prouver qu'ils seraient dans une position plus défavorable sur le marché du travail. De plus, on ne note pas les mêmes effets chez les sans-emploi : le fait d'être ou non propriétaire n'est pas discriminant dans les décisions de changement de localisation ou d'acceptation d'un emploi éloigné (52).

Encourager l'accession à la propriété est un objectif social. Si la pertinence des arguments théoriques avancés à l'encontre d'un tel objectif n'a pu être vérifiée de manière empirique pour le cas de la Belgique, il s'avère toutefois que ces arguments ne semblent guère convaincants.

49 Voir par exemple HEADY C, VAN DEN NOORD P. (2001).

50 Cf. OSWALD A.J.(1999).

51 Voir par exemple les études récentes sur la Grèce, la Hongrie, la Pologne et les Etats-Unis.

52 Voir VAN LEUWENSTIJN M., KONING P. (2000).

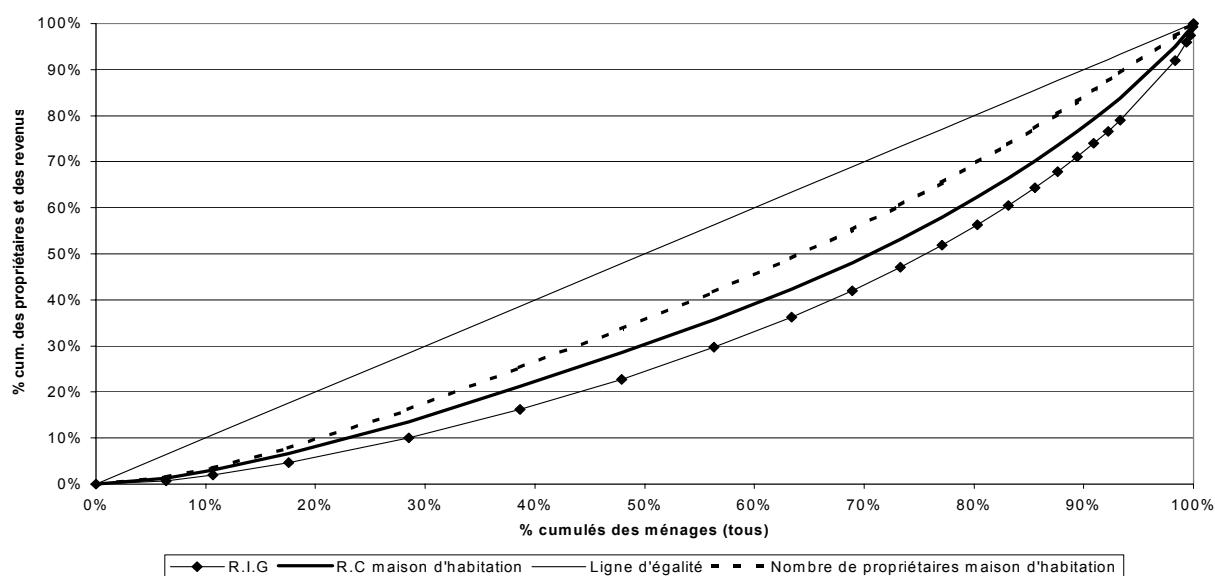
3.22. Qui est propriétaire ?

Pour évaluer dans quelle mesure l'objectif d'accèsion à la propriété est rencontré, une première méthode consiste à examiner qui est propriétaire : quelle est, sur l'axe des revenus, la distribution des propriétaires et des locataires ?

Dans un précédent rapport consacré à la fiscalité immobilière (53), la Section avait examiné la distribution des revenus immobiliers. Il apparaissait alors (54) que tant la distribution des propriétaires sur l'axe vertical des revenus que la distribution des revenus cadastraux de la maison d'habitation étaient plus égalitaires que la distribution de l'ensemble des revenus imposables. Le Graphique 3.8, établi sur les données les plus récentes, confirme cette conclusion. *L'objectif de redistribution serait donc rencontré.*

Graphique 3.8

Distribution des propriétaires - Maison d'habitation Revenus de 1999



Le même rapport examinait les relations entre l'âge et l'accèsion à la propriété : il apparaissait également que, si la possession de la maison d'habitation devenait fréquente dès 30 ans pour plafonner rapidement à un taux de 70%, les revenus cadastraux de la maison d'habitation de la jeune génération étaient significativement inférieurs à ceux des immeubles de la génération qui l'a précédée. Ceci s'explique au moins partiellement par un changement du type d'habitat, lié lui-même à la diminution de la taille des ménages.

53 CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES (1997), pp. 28 et suivantes.

54 C'est-à-dire sur base des revenus de 1993.

Or, l'amélioration continue de la qualité des logements devrait avoir l'effet inverse. Une partie de l'écart pourrait s'expliquer par une diminution de la taille moyenne des ménages mais il se pourrait qu'il reflète aussi une plus grande contrainte financière sur la génération qui a actuellement entre 30 et 40 ans.

Il semble donc, sous réserve que ces constats soient confirmés par des statistiques plus récentes que *les dispositions fiscales visant à encourager l'accession à la propriété semblent rencontrer l'objectif de redistribution verticale (sur l'axe des revenus) mais qu'il y aurait un problème d'équité entre générations.*

3.23. Les moyens utilisés

Les moyens utilisés sont de deux ordres :

- l'abattement forfaitaire sur le revenu cadastral de la maison d'habitation,
- une série de déductions fiscales liées à la présence d'un emprunt, avec un régime différent pour la déduction des intérêts et la déduction de l'amortissement en capital.

A. REVENU IMPUTE ET ABATTEMENT FORFAITAIRE

Le revenu imputé de la maison d'habitation est compris dans la base imposable, comme d'ailleurs le revenu imputé de tout immeuble dont le contribuable est propriétaire et qui n'est pas donné en location. Seul le revenu imputé de la maison d'habitation bénéficie toutefois d'un abattement forfaitaire (55). Le champ d'application de ce rapport concerne les déductions et dépenses fiscales et la Section n'a donc pas l'intention de se prononcer sur le principe général de la prise en compte des revenus imputés (56). Il s'agit toutefois d'un cas où il a un lien automatique entre une déduction et la définition de l'assiette et qui ne peut donc être écarté du champ d'application de ce rapport.

Le principe de l'inclusion du revenu imputé du logement principal peut se justifier : si on compare toute autre chose égale par ailleurs deux ménages l'un propriétaire et l'autre locataire, il est exact que le premier a une capacité contributive supérieure au second et que la prise en compte du revenu imputé permet de combler cet écart, pour autant que son évaluation soit correcte et contemporaine. Mais alors, pourquoi octroyer un abattement forfaitaire qui revient à exclure dans la plupart des cas l'intégralité du revenu imputé (57) sans octroyer symétriquement une déduction pour la charge du loyer dans le chef du contribuable locataire ? Le législateur semble être parti d'un point de départ correct mais ne semble pas avoir suivi la logique jusqu'au bout.

On peut également considérer, dans le cas de la maison d'habitation, que l'amélioration de la capacité contributive qui découle du fait d'être propriétaire provient de la détention d'un actif patrimonial. On en déduira alors qu'il n'y a pas lieu d'inclure le revenu imputé mais que la valeur de la maison d'habitation doit être taxée comme un actif patrimonial.

55 L'inventaire des dépenses fiscales mentionne qu'il y a « doute » sur la question de savoir si l'abattement forfaitaire sur le revenu cadastral de la maison d'habitation constitue ou non une dépense fiscale.

56 La prise en compte des « revenus imputés » irait bien plus loin que la prise en compte du revenu imputé de la maison d'habitation si elle était un principe général du système. Un même raisonnement peut s'appliquer à toute forme d'auto-consommation et au travail domestique.

57 Sur 2,5 millions de ménages (fiscaux) propriétaires de leur maison d'habitation, il n'y a aurait que 100.000 cas où il subsiste un revenu imposable après déduction des intérêts.

B. *LE LIEN AVEC L'EMPRUNT*

Hormis l'abattement forfaitaire sur le revenu cadastral de la maison d'habitation, les déductions fiscales sont liées à la présence d'un emprunt. Le calcul des taux d'imposition effectifs pour un investissement en immeuble d'habitation fait d'ailleurs apparaître un taux d'imposition plus favorable lorsqu'il y a emprunt (58). Ce choix est-il opportun ?

On peut supposer qu'en liant l'essentiel des avantages fiscaux à la présence d'un emprunt, le système fiscal actuel accentuerait la logique de l'encouragement à l'accession à la propriété en tant que besoin élémentaire (cf. les biens inférieurs). ***Le lien à l'emprunt conforterait donc le lien avec l'objectif de redistribution.*** Rien n'empêche cependant un candidat propriétaire suffisamment aisé d'emprunter pour bénéficier des avantages fiscaux et de placer autrement les liquidités qu'il aurait pu affecter au financement de son investissement immobilier. Le système fiscal actuel l'incite d'ailleurs à le faire. Il n'est donc ***pas acquis, d'un point de vue théorique,*** qu'en liant les avantages fiscaux à l'emprunt on renforcerait l'effet redistributif des dispositions fiscales encourageant l'accession à la propriété.

L'examen des données statistiques confirme cette hypothèse.

Tableau 3.10
Répartition des revenus imposables
et des déductions des intérêts d'emprunt (1999)

	GINI
Répartition de revenu imposable globalement	0.378
Répartition des intérêts payés	0.398
Répartition des intérêts bénéficiant de la déduction ordinaire	0.425

Source : statistique de l'I.P.P – calculs propres

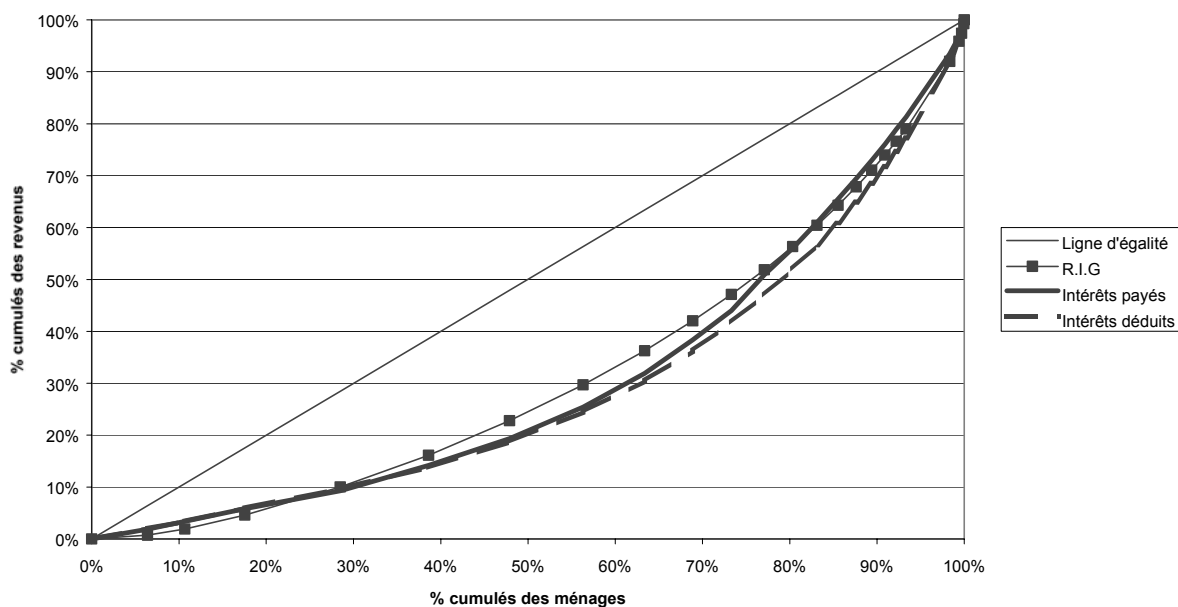
Pour l'année 1999, la distribution des intérêts d'emprunts contractés pour acquérir ou conserver des biens immobiliers est plus inégalitaire que la distribution du R.I.G alors que la distribution des revenus cadastraux de la maison d'habitation était plus égalitaire que celle du R.I.G.

De plus, le mécanisme de limitation des intérêts d'emprunt au total des revenus immobiliers imposables est lui-même anti-redistributif : les montants effectivement déduits sont plus inégalement répartis que les intérêts d'emprunt payés. Le Graphique 3.9 illustre cela sur base des courbes de Lorentz correspondant aux indices de GINI mentionnés au Tableau 3.10.

58 Voir ci-dessus, Tableau 3. 2, page 32.

Graphique 3.9

Distribution des intérêts d'emprunt - déduction ordinaire
Revenus de 1999



Lier les avantages fiscaux octroyés pour encourager l'accès à la propriété à l'existence d'un emprunt n'est donc pas fondé du point de vue de l'objectif de redistribution.

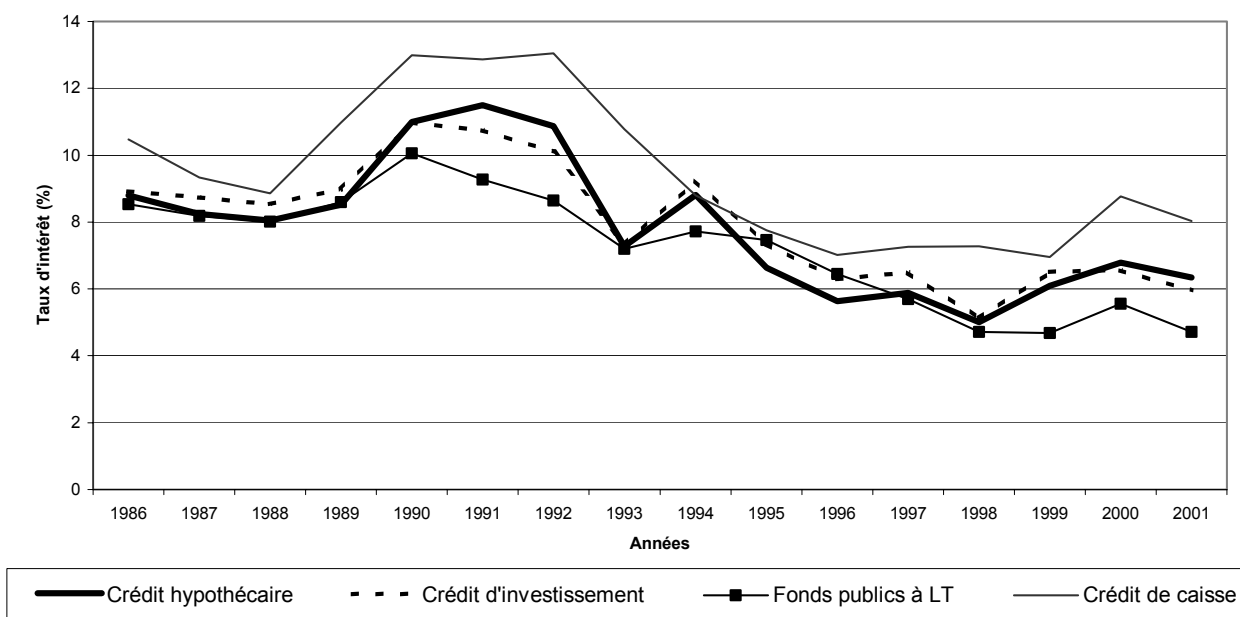
Un autre reproche possible est celui d'une *capitalisation de l'avantage fiscal dans les prix* : puisque les intérêts d'emprunts hypothécaires bénéficient d'avantages fiscaux, les prêteurs majoreraient les taux d'intérêt. Dans un tel cas de figure, l'incidence économique finale de l'avantage fiscal ne serait plus un encouragement à la propriété des ménages mais une hausse des revenus des intermédiaires financiers prêteurs.

Pour pouvoir vérifier s'il y a ou non capitalisation de l'avantage fiscal dans les taux d'intérêt, il faudrait pouvoir comparer les taux d'intérêt des emprunts hypothécaires à d'autres taux d'intérêt identiques en tout point (durée du prêt, risques et garanties) à l'exception de l'avantage fiscal. Un tel point de comparaison n'est pas disponible. Les substituts les moins éloignés, repris au Graphique 3.10, sont les taux d'intérêt sur les fonds publics et les taux des crédits d'investissement.

S'il y avait capitalisation de l'avantage fiscal dans les taux d'intérêt, les taux hypothécaires seraient systématiquement supérieurs au taux des crédits d'investissement, voire même au taux d'intérêt des fonds publics. Le Graphique 3.10 montre que ce n'est pas le cas. Au contraire, les taux hypothécaires sont plus souvent inférieurs au taux des crédits d'investissement et parfois proches de celui des fonds publics, qui présentent pourtant un moindre risque.

Graphique 3.10

Taux d'intérêt à long terme - 1986-2001



Sur les quinze dernières années, il n'y a que deux périodes où les taux d'intérêt hypothécaires ont été substantiellement plus élevés que les taux des fonds publics et il y a chaque fois une explication autre que la capitalisation d'un avantage fiscal.

- La période 1990-92 est celle de la déréglementation des marchés des fonds publics. Ce mouvement n'a pas affecté le crédit hypothécaire, ce qui explique le différentiel d'intérêt à l'avantage de l'Etat.
- Un nouveau différentiel se creuse avec l'arrivée de l'Euro en 1999 : depuis cette date, le Trésor bénéficie à plein de l'élargissement du marché alors que le crédit hypothécaire est encore très lié au marché national (59).

L'évolution des différents taux d'intérêt à long terme sur les quinze dernières années ne montre pas d'indice évident de capitalisation de l'avantage fiscal dans les taux d'intérêt. Si les taux hypothécaires sont parfois plus élevés que les autres taux d'intérêt à long terme, cela serait dû davantage à une moindre libéralisation du marché, tant au niveau belge qu'au niveau européen.

59 Ce lien au marché national s'explique notamment par les conditions d'octroi des avantages fiscaux : jusque récemment, l'institution prêteuse devait avoir son siège social en Belgique. On ne peut cependant considérer que le manque de profondeur du marché engendre une captation de l'avantage fiscal.

C. LA DISTINCTION ENTRE INTÉRÊT ET CAPITAL

Les déductions fiscales sont non seulement liées à l'existence d'un emprunt mais également limitées, en fonction d'une distinction entre intérêt et capital.

- Pour celui qui envisage d'accéder à la propriété, on peut considérer qu'il n'y a de déduction fiscale des intérêts que lorsque la déduction complémentaire d'intérêts hypothécaires est appliquée, à savoir en cas de construction et de travaux de rénovation de grande ampleur. En cas d'acquisition sur le marché secondaire, la déduction des intérêts sera dans la plupart des cas limitée au revenu cadastral : elle ne sert donc qu'à annuler la prise en compte d'un revenu imputé. Le seul avantage qu'en retire le contribuable est l'imputation du Pr.I.
- La déduction des remboursements en capital et des primes d'assurance-vie qui reconstituent l'emprunt hypothécaire est également limitée en % des revenus professionnels d'abord, à un maximum absolu de 1.770 € par conjoint (revenus de 2002). La première limite est dans les faits plus contraignante que la seconde.

Les déductions fiscales octroyées sont donc dans la plupart des cas inférieures à la charge de l'emprunt. La partie non déductible des charges de l'emprunt est d'autant plus importante que le revenu est faible, ce qui confirme le rôle majeur joué par la limite en % des revenus professionnels et c'est surtout en début de période que les déductions fiscales sont limitées. Le régime actuel pèse donc plus sur les jeunes ménages investisseurs.

Si l'objectif poursuivi est d'encourager l'accession à la propriété, il n'y a pas de raison en soi de faire une distinction entre les charges d'intérêt et le remboursement du capital. L'incitation peut avoir pour base la charge de l'emprunt excédant le revenu immobilier imposable (le revenu imputé de la maison d'habitation) : il est irrelevante qu'il s'agisse d'intérêt ou de capital.

Les éléments d'analyse rassemblés ici font donc apparaître *une série d'éléments qui inciteraient à recentrer les modalités d'octroi des déductions fiscales liées à l'accession à la propriété sur l'objectif de redistribution.*

3.24. Les incitants fiscaux spécifiques à certaines formes d'investissement immobilier

Une autre caractéristique des déductions actuelles est la différenciation opérée entre trois formes d'investissement immobilier :

- l'acquisition sur le marché secondaire, sans travaux de rénovation,
- l'acquisition sur le marché secondaire, avec travaux de rénovation,
- la construction, à laquelle est assimilée l'acquisition à l'état neuf.

La première ne donne pas droit à la déduction complémentaire d'intérêts hypothécaires tandis que les deux autres y donnent droit avec un avantage important pour une construction ou une acquisition à l'état neuf : le plafond d'emprunt est le double de celui qui prévaut pour les travaux de rénovation (60).

Les objectifs à poursuivre sont ici incitatifs. On pourrait toutefois considérer que la protection de l'habitat génère des *effets externes positifs* et que les incitations en faveur de la construction (en ce compris la rénovation d'habitations) ont un objectif de stabilisation conjoncturelle. Qu'il s'agisse de prise en compte d'effets externes ou d'incitations pures et simples, **il s'agit de compétences des Régions.** On entre en effet ici dans le domaine de la politique du logement et de l'aménagement du territoire. Il ne s'agit plus de savoir s'il faut encourager l'accession à la propriété mais s'il est préférable, d'un point de vue collectif, d'encourager la construction ou la rénovation d'habitations existantes.

Les objectifs de *stabilisation conjoncturelle* restent des *compétences fédérales*. Les retombées sur l'activité économique et sur l'emploi de dépenses fiscales en faveur du secteur du bâtiment ont été examinées récemment par le Bureau Fédéral du plan (61), en parallèle à un Avis de la Section (62). Le scénario examiné est une réduction du taux de TVA. Les effets sont réels, mais limités. Ainsi, un incitant fiscal de 125 millions € gonflerait la croissance des investissements en logement de 0,66 point. Les effets macro-économiques s'amplifient à moyen terme et sont très largement internes. La forte concurrence qui prévaut dans le secteur permet que l'investisseur bénéficie pleinement des déductions fiscales. Il n'y a que très peu de rétention de l'avantage par une hausse du prix hors taxe. Les retombées sur l'emploi sont significatives (2000 emplois à moyen terme pour une injection initiale de 125 millions €) mais le coût budgétaire d'une telle politique, exprimé par emploi créé, est supérieur à court terme à celui d'autres politiques de baisse des prélèvements fiscaux ou sociaux et reste supérieur, à moyen terme, à celui d'une baisse des cotisations sociales ciblées sur les bas salaires. Il faut toutefois être prudent dans la généralisation de ces effets à des incitants fiscaux dont l'effet est beaucoup moins immédiat que celui d'une baisse de la T.V.A.

3.3. Déductions et dépenses fiscales liées à l'immobilier de rapport

Les statistiques fiscales ne permettent pas d'isoler les déductions et dépenses fiscales liées à l'immobilier de rapport : ceci vaut tant pour la déduction ordinaire d'intérêt que pour les remboursements en capital d'emprunt hypothécaire et les primes d'assurance-vie contractées pour reconstituer ou garantir les capitaux empruntés. Les seuls éléments pour lesquels on dispose de données statistiques sont les revenus locatifs.

C'est ainsi que le Graphique 3.11 compare la distribution des revenus d'immeubles donnés en location à des personnes physiques qui ne l'affectent pas à l'exercice de leur activité professionnelle – ci-après dénommés les « locations privées » avec celle des revenus imposables globalement. Dans ce cas, le revenu imposable est formé par le revenu cadastral indexé et porté à 140%, soit 174% du revenu cadastral non indexé en 1999.

60 Voir annexe 1, page 4.

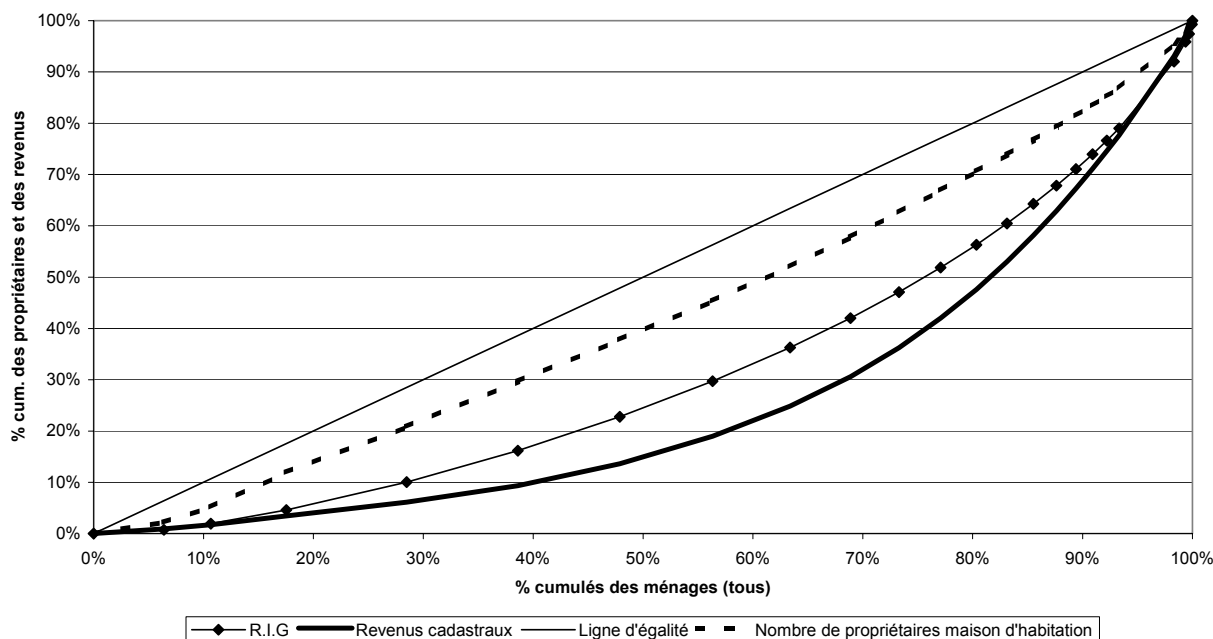
61 Voir AVONDS e.a (2000).

62 Voir CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, Section « Fiscalité et parafiscalité » (2000).

S'il s'avère que le nombre de propriétaires est distribué de manière relativement égalitaire, il n'en est pas de même des revenus locatifs qui sont distribués nettement plus inégalement que le R.I.G (63).

Graphique 3.11

**Distribution des propriétaires - Locations privées et assimilés
Revenus de 1999**



Pour rappel, il a été mentionné ci-dessus que l'immobilier de rapport connaissait un taux d'imposition effectif supérieur à celui du *benchmark* que constitue le placement à long terme sans risque.

3.4. Déductions et dépenses fiscales liées à l'épargne à long terme

Le régime fiscal particulier de l'épargne à long terme peut être justifié :

- soit par des objectifs de redistribution : encourager l'accès du plus grand nombre et prioritairement des bas revenus, à la constitution d'une pension complémentaire,
- soit par un objectif de lissage des taux d'imposition sur le cycle de vie, qui est un objectif de redistribution dès lors que la capacité contributive est évaluée sur la vie entière,
- soit par la correction d'une imperfection de marché, à savoir la « myopie » des ménages qui négligeraient le long terme dans leurs décisions d'épargne.

L'analyse des faits montre que les 1^{er} et 3^{ème} objectifs ne sont guère rencontrés.

63 Les indices de GINI correspondants sont de 0.378 pour la distribution du R.I.G et de 0.492 pour la distribution des revenus de « locations privées ».

La répartition des dépenses qui bénéficient des avantages fiscaux est plus inégalitaire que celle des revenus imposables. C'est surtout la distribution du recours aux déductions qui expliquent cette inégalité. Si on examine la répartition des montants affectés à l'épargne à long terme entre les ménages qui font ce type de déductions, l'inégalité est relativement faible et cela s'explique par les limites mises aux avantages fiscaux (64). De plus, le taux d'imposition effectif de l'épargne à long terme est d'autant plus négatif que le taux de l'avantage fiscal à l'entrée est élevé. Or, plus le revenu de l'épargnant est élevé, plus le taux de l'avantage à l'entrée est élevé (dans la limite de la bande 30-40%). Ceci confirme donc que la mesure n'est pas conçue conformément à un objectif de redistribution.

S'il faut corriger une « myopie » des ménages, l'incitation fiscale doit être d'autant plus forte, par € placé, que l'horizon du contrat est long. Or, c'est l'inverse qui prévaut : elle est d'autant plus forte, par € placé, que le contrat est de courte durée (65). En effet, le taux d'imposition effectif est d'autant plus négatif que le contrat est court. Ceci signifie que, par € placé, l'équivalent-subsidie donné par le système fiscal est d'autant plus faible que le contrat porte sur un horizon long. Cet effet est d'autant plus net que le taux de l'avantage fiscal à l'entrée est élevé. Si le but de l'avantage fiscal était bien de corriger l'imperfection de marché que constitue la « myopie », il devrait aboutir au résultat opposé.

En outre, dès lors que l'effet « de subsidie » des déductions fiscales est d'autant plus élevé que le revenu est élevé et que l'entrée dans le plan d'épargne est tardive (66), on peut présumer d'un effet d'aubaine important. En effet, il est généralement admis que, pendant la vie active, le taux d'épargne augmente avec le revenu et avec l'âge. Or, l'avantage fiscal varie exactement dans le même sens. Il n'est donc pas conçu pour corriger l'affectation de l'épargne.

Il s'avère donc que les modalités actuelles d'octroi des avantages fiscaux en matière d'épargne à long terme ne permettent ni une meilleure diffusion de ces produits financiers vers les bas revenus, ni la correction de l'imperfection de marché qui pourrait justifier leur existence.

3.5. Les libéralités

La déduction des libéralités s'inscrit largement dans les domaines usuels de l'intervention publique : les institutions agréées ont essentiellement des missions sociales, culturelles, ou plus récemment de protection de l'environnement. Il s'agit de domaines qui, traditionnellement, sont au moins partiellement soustraits à la logique marchande. L'intervention publique peut s'expliquer par des objectifs de redistribution (financement d'institutions fournissant une protection sociale complémentaire, ou une aide au développement) ou par des effets externes (protection de l'environnement).

Les conditions d'octroi de l'agrément requièrent qu'il y ait une activité d'une certaine importance - elle doit s'étendre au territoire du pays ou de la Communauté - et que l'essentiel des ressources soient affectées à l'objectif social (67).

64 Voir ci-dessus, pages 36 et suivantes.

65 Voir ci-dessus pages 31 et suivantes.

66 Comme la date de sortie est bloquée sur la tranche d'âge 60-65 ans, un contrat durée de courte durée (10 an par exemple) est un contrat souscrit entre 50 et 55 ans.

67 Les frais d'administration ne peuvent excéder 10%.

Il reste à examiner dans quelle mesure l'instrument fiscal est approprié : la plupart de ces institutions peuvent en effet être financées par des aides publiques (subsidés) et la plupart d'entre elles le sont d'ailleurs (68). Par rapport aux aides directes, la déduction fiscale présente une particularité intéressante : ce sont les citoyens qui organisent par leurs choix l'affectation entre différentes institutions de l'équivalent-subsidé que représente la perte de recettes fiscales liée à la déduction des libéralités. Ceci ne vaut évidemment que dans les limites de déduction autorisées.

On peut objecter que cet avantage n'est acquis sous l'hypothèse d'une information parfaite des citoyens, laquelle n'est pas garantie : une institution de plus grande taille a plus de moyens de se faire connaître et pourrait donc récolter davantage de dons. Il pourrait donc y avoir « Effet Matthieu » en ce sens que l'institution qui a initialement plus de moyens propres récolterait plus de dons déductibles. Rien ne garantit cependant que des aides directes aboutissent à un résultat meilleur : des institutions de plus grande taille ont aussi davantage de moyens de se faire connaître et d'influencer les décideurs.

La déduction des libéralités se situe donc, dans la plupart des cas, dans les objectifs de redistribution ou de prise en compte des effets externes. Par rapport aux aides directes, elle permet de prendre en compte dans certaines limites les préférences des citoyens dans l'affectation des ressources de l'Etat.

3.6. La déduction des frais de garde d'enfants

Parmi les diverses dépenses donnant droit à avantage fiscal, la déduction des frais de garde d'enfants est celle qui se rapproche le plus d'une dépense liée à l'activité professionnelle : pour les familles monoparentales et pour un des conjoints d'un couple ayant des enfants en bas âge, l'accès à l'emploi est subordonné à la disponibilité de structures d'accueil à des prix abordables. L'Administration a toutefois considéré, en s'appuyant sur la jurisprudence, que les frais de garde d'enfants ne constituent pas des dépenses professionnelles. Leur déduction relève d'une disposition spécifique applicable depuis 1989.

3.61. La justification de l'intervention publique

Tant le volume de l'offre d'accueil que son coût peuvent avoir un effet sur le taux d'emploi et sur le nombre d'heures travaillées. Ces effets sur l'offre de travail sont une des principales justifications de l'intervention publique (69). Le manque de services de garde d'enfants à prix abordables constitue un obstacle à l'accès des deux parents et en réalité surtout des femmes, au marché du travail ou provoque des interruptions de carrière qui nuisent à l'accumulation du capital humain : il a donc pour conséquence ultime une réduction de la croissance potentielle de l'économie.

L'intervention publique est également justifiée pour des raisons d'équité. Les obstacles à l'emploi qui existent en l'absence de solutions satisfaisantes pour les gardes d'enfants sont plus importants pour les bas revenus, et notamment pour le retour sur le marché du travail de chômeurs ou de minimisés. Plusieurs études ont d'ailleurs montré qu'ils étaient une des causes des pièges à l'emploi (70). Fournir un volume suffisant de structures d'accueil à un prix abordable est donc un complément obligé d'une politique fondée sur le concept de l'Etat

68 Beaucoup d'entre elles sont en outre financées par la Loterie nationale.

69 Voir à ce sujet LORANT et PETRELLA (2000). Les auteurs citent également parmi les autres justifications de l'intervention publique les effets favorables en terme d'intégration sociale et de développement personnel.

70 Voir p.ex. DE GREEF (2000) et DELATHOUWER e.a. (2001).

social actif. Il existe certes des solutions alternatives à l'intérieur de la famille et on peut considérer que le vieillissement de la population accroîtrait l'offre de solutions informelles. Il faut cependant permettre aux parents d'enfants en bas âge le libre choix de la structure de garde et il faut également que les structures disponibles tiennent compte, dans leur offre de service, de la flexibilité croissante du marché du travail.

3.62. Dépenses fiscales ou subventions ?

Si l'intervention publique est donc ici largement justifiée, encore faut-il évaluer les mérites respectifs des différents instruments : il s'agit d'un domaine où les subventions sont concurrentes des instruments fiscaux.

Les politiques d'accueil à la petite enfance combinent les subventions et la déductibilité fiscale. Les subventions directes aux milieux d'accueil restent le principal mode d'intervention : elles se font soit par transfert monétaire des pouvoirs publics vers les structures d'accueil, soit par la mise à leur disposition d'emplois financés par les politiques actives du marché du travail (les divers programmes de résorption du chômage). La déductibilité fiscale est venue plus tard et le coût budgétaire de cette déduction reste inférieur au volume des subventions directes.

L'avantage majeur de l'instrument fiscal est d'être neutre à l'égard du choix entre une structure d'accueil et une structure subsidiée, tout en donnant un avantage à ces structures au détriment des structures informelles. La déduction fiscale est liée à l'agrément, qui garantit la qualité du service, mais pas au type de structure parmi les structures agréées. Cette neutralité n'est toutefois pas totale : le plafond par jour de garde a pour effet que la diminution de prix générée par la déductibilité est proportionnellement d'autant plus importante que le prix journalier est bas : de facto la déductibilité est relativement plus importante en cas de recours à une structure subsidiée, où la tarification est plafonnée.

Le choix de l'instrument fiscal pourrait paraître judicieux du point de vue de l'équité. Les structures subsidiées par les pouvoirs publics (O.N.E., Kind en gezin) adoptent, pour des raisons d'équité, une tarification en fonction des revenus imposables. Les effets sur l'équité doivent toutefois être nuancés : il s'avère en effet que les catégories sociales les moins favorisées sont sous-représentées dans les crèches subventionnées (71). En autorisant la déduction au taux marginal des sommes versées, la fiscalité défait partiellement la progressivité de la tarification mise en place par les structures d'accueil subsidiées. Elle viendrait donc contrecarrer l'objectif d'équité poursuivi par les subventions des structures d'accueil. Par contre, le plafond journalier donne un avantage relatif à l'utilisation des structures d'accueil à bas prix dont les structures sont subsidiées.

En fin de compte, l'effet de la déduction fiscale sur l'équité n'est sans doute pas aussi négatif qu'il y paraît à première vue : si le principal problème d'équité est la différence de coût entre le secteur subventionné et le secteur libre, l'avantage que le plafond journalier donne au secteur subventionné est un plus du point de vue de l'équité.

71 Ainsi, les femmes moins qualifiées (ayant au maximum un diplôme d'enseignement secondaire supérieur) ne représentent que 39% des usagers des crèches subventionnées en Région bruxelloise alors qu'elles constituent 59% de la population féminine active dans la classe d'âge 20-39 ans. Voir LORANT V. (2000), op.cit. page 93.

L'utilisation de l'instrument fiscal peut également avoir pour conséquence une captation de l'avantage fiscal par les prix. Pour le cas des frais de garde, cela voudrait dire que la déduction fiscale pousse le prix journalier à la hausse. Un tel effet ne peut se produire que dans le secteur non subventionné. La Section n'a pas eu connaissance d'études permettant de valider ou d'infirmer cette thèse mais on peut considérer que dans un secteur où la demande est constamment supérieure à l'offre, ce type d'effet peut se produire.

3.63. Compétence fédérale ou communautaire ?

Les politiques d'accueil à la petite enfance sont des compétences des Communautés. En octroyant la déductibilité des frais de garde d'enfants, le législateur fédéral pourrait donc interférer dans les compétences communautaires. L'intervention publique est cependant justifiée par des objectifs globaux (les effets sur la croissance économique potentielle, l'équité) qui restent des compétences fédérales. De plus, la déductibilité fiscale n'a pas pour but explicite d'influencer le choix entre les différents modes de garde d'enfants.

On peut donc considérer qu'en octroyant une déduction des frais de garde, le législateur fédéral n'empiète pas sur les compétences des Communautés, d'autant plus que celles-ci n'ont pas l'autonomie fiscale.

3.64. En résumé

L'intervention publique dans l'accueil de la petite enfance est justifiée par des raisons d'efficacité et d'équité. De telles politiques développent l'offre de travail, évitent une sous-accumulation de capital humain et soutiennent par là la croissance économique potentielle. Elles sont également justifiées par des objectifs d'équité et sont un complément nécessaire d'une politique sociale fondée sur le concept d'Etat social actif.

L'utilisation de l'instrument fiscal peut se justifier dès lors qu'il vise à prendre en compte une dépense qui est à la limite du concept de charge professionnelle. De plus, il ne s'insinue pas dans le choix entre différentes structures d'accueil. Il n'empiète donc pas directement sur les compétences des Communautés qui ne disposent par ailleurs pas de l'autonomie fiscale.

3.7. Les rémunérations de personnel domestique

Il s'agit ici d'une déduction plus ancienne. Le but poursuivi est de réduire le coût du travail déclaré pour le particulier employeur. Il s'agit en effet d'un secteur où il est notoirement connu que le travail non déclaré est particulièrement répandu.

Les éléments d'analyse rassemblés jusqu'à présent montrent que le recours à cette déduction est peu fréquent (397 cas pour l'année 1999) et réparti de manière particulièrement inégalitaire. Le faible recours à cette déduction rend son coût budgétaire dérisoire.

Ce dispositif avait déjà été examiné par le Conseil dans un précédent rapport (72) et les conclusions restent valables : « On ne peut tirer argument du faible coût budgétaire des mesures relatives aux employés de maison pour se dispenser d'une réflexion sur les modalités de cette mesure. Le montant minimal de rémunérations exigé pour pouvoir bénéficier de la déduction fiscale limite assurément son impact et la localise pour l'essentiel dans les classes

72 Cf. CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES (1994), pp. 105 et suivantes et annexe 4.

de revenu supérieures. On peut présumer un important effet d'aubaine et une faible création nette d'emplois. Il peut être objecté que le but visé était plus modestement de sortir ce type d'emplois de l'économie souterraine (...). Au vu des données statistiques (...) on n'oserait guère prétendre qu'on ait réduit significativement le travail en noir ».

Au vu de l'ampleur de la demande dans ce secteur et de l'emprise de l'économie souterraine, il est clair que l'impact très limité est à attribuer à deux causes :

- le montant minimal de la dépense à engager (2.950 € de rémunérations brutes en 2002),
- l'obligation d'engager un chômeur complet indemnisé ou un bénéficiaire du Minimex.

La Section reprend à son compte les conclusions du Conseil dans son rapport de 1994 et considère qu'elles invitent à une révision fondamentale des modalités de cette déduction.

3.8. Les chèques A.L.E et titres-service

L'octroi d'un avantage fiscal pour les sommes payés aux agences locales pour l'emploi et pour l'utilisation de titres-service relève des mêmes objectifs que la déduction des rémunérations du personnel domestique. Dans un cas comme dans l'autre, il s'agit de réduire le coût, pour le particulier-employeur (ou demandeur de services) du recours au marché officiel pour des services aux personnes, à haute intensité de main-d'œuvre, dans un secteur où le travail non déclaré est particulièrement répandu.

Le recours aux chèques services est beaucoup plus répandu que la déduction de rémunérations pour le personnel domestique (73) : instauré en 1994, ce dispositif a connu un succès croissant puisque le nombre de ménages qui y recourent est passé de 706 pour la première année à près de 77.000 en 1999. Le recours à ce dispositif est, comme pour tous ceux examinés, concentrés dans les classes de revenu moyen et supérieur mais il s'agit toutefois d'un des dispositifs pour lequel l'inégalité du « take-up » est la moins forte.

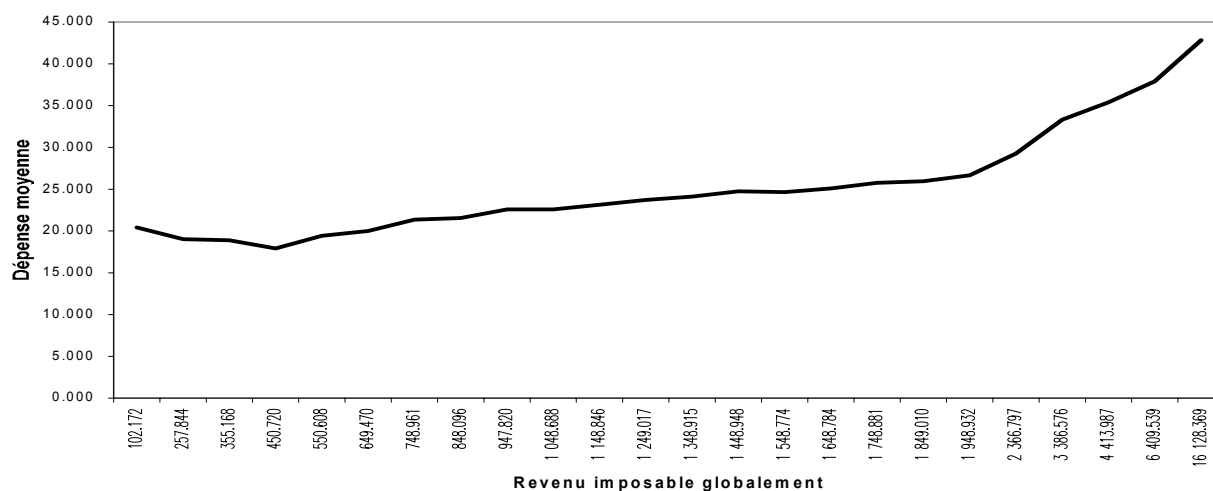
Le contraste entre le large recours qui est fait de ce dispositif et l'utilisation très faible de la déduction des rémunérations de personnel domestique s'explique par des différences importantes dans les modalités d'application : il n'y a pas ici un seuil d'accès, mais un montant maximal. Ceci montre bien tout l'intérêt qu'il y aurait à supprimer le seuil d'accès pour la déduction de rémunérations de personnel domestique si on veut atteindre les objectifs d'encouragement à l'utilisation de services à haute intensité de main-d'œuvre et de blanchiment des activités.

Le dispositif actuel n'est cependant pas utilisé à plein : la dépenses moyenne n'atteignait que 24.709 BEF en 1999 (613 €) alors que le plafond était pour la même année de 81.000 BEF (2.008 €). Le montant de la dépense moyenne varie peu jusqu'à 50.000 € de R.I.G mais augmente progressivement ensuite pour atteindre le double de la moyenne à l'extrémité de l'échelle des revenus.

73 L'extension au titre-service date de l'année 2001 : on ne dispose donc d'aucun élément d'évaluation.

Graphique 3.12

Dépense moyenne en chèques ALE et revenu imposable, 1999, en BEF



Il existe également une autre différence entre ce dispositif et la déduction des rémunérations de personnel domestique : elle a trait au statut social des personnes dont l'embauche est favorisée par des incitants fiscaux. Le personnel domestique bénéficie d'un véritable contrat de travail et d'un emploi stable mais ce n'est pas le cas des travailleurs sous contrat de travail A.L.E., ceux-ci se trouvant relégués dans une situation de contrat précaire qui de plus rend financièrement moins attrayant le retour à temps plein sur le marché du travail.

3.9. Les dépenses de restauration des monuments classés

Il s'agit ici d'un autre cas où l'utilisation du dispositif fiscal est très faible : on ne dénombre que 439 cas en 1999, avec une déduction moyenne de 3.380 €.

L'objectif poursuivi est clairement la conservation du patrimoine historique détenu par des particuliers. On peut considérer que l'intervention publique est justifiée dans ce domaine : la conservation du patrimoine ne peut être intégralement laissée au marché.

L'objectif poursuivi par cette déduction fiscale est cependant du ressort des Régions : tant la décision de classement des monuments et sites que la subsidiation des travaux d'entretien et de restauration fait partie de leurs compétences exclusives.

Cette déduction fiscale suscite en outre des interrogations quant au choix de l'instrument utilisé. L'utilisation de l'instrument fiscal est justifiée quand il s'agit d'une dépense effectuée par un grand nombre de contribuables. Or tel n'est manifestement pas le cas ici. De plus, la déduction n'est octroyée que pour la partie des dépenses non couvertes par des subsides, ce qui montre clairement que l'avantage fiscal a été conçu comme complémentaire à la subvention directe alors qu'elle pourrait en fait très bien le remplacer.

Il s'avère donc que, si cette déduction se situe dans un domaine où l'intervention publique est justifiée, l'objectif poursuivi n'est plus une compétence fédérale et l'utilisation de l'instrument fiscal n'est guère justifiée, au vu du faible nombre des cas.

CHAPITRE 4

Les scénarios proposés

1. Architecture générale des scénarios examinés

La Section a recherché comment *rationaliser* et *regrouper* les dispositions existantes, en vue de *simplifier* la législation actuelle. A ces trois objectifs s'ajoute la contrainte de la neutralité budgétaire, imposée par l'accord de Gouvernement.

1.1. Rationaliser

La rationalisation concerne principalement les modalités d'octroi des avantages et les objectifs à poursuivre : le nouveau partage des compétences de politique fiscale entre le pouvoir fédéral et les Régions appelle à un recentrage des dispositifs incitatifs sur les compétences fédérales. Les regroupements seront faits par catégorie d'objectifs.

A. *DISTINGUER CHARGES PROFESSIONNELLES ET INCITATIONS FISCALES*

La Section considère *qu'une distinction claire doit être faite entre la déduction des charges professionnelles et les incitations fiscales* : la déduction des charges professionnelles doit se limiter aux dépenses qui ont été faites ou supportées pour acquérir ou conserver les revenus imposables et tout incitant octroyé dans le but de modifier le comportement des contribuables doit être octroyé en dehors des charges professionnelles, même s'il concerne des déplacements du domicile au lieu de travail.

B. *RATIONALISER LES MODALITES D'OCTROI DES AVANTAGES*

Le système actuel combine des cas de déductions sur le revenu imposable, de réduction d'impôt au taux marginal et de réduction d'impôt au taux moyen spécial. Auparavant, toutes les incitations étaient octroyées par une déduction sur le revenu imposable et c'est à partir de 1992, lors de la modification du régime fiscal de l'épargne à long terme, que les réductions d'impôt au taux marginal et au taux moyen ont été introduites. Le taux moyen spécial a été introduit à cette époque pour réduire l'effet régressif du régime fiscal de l'épargne à long terme : la détaxation à l'entrée était d'autant plus importante que le revenu était élevé tandis que la taxation à la sortie était linéaire et donc indépendante du montant du capital attribué.

La Section considère qu'il est nécessaire de rationaliser les modalités d'octroi des avantages et *plaide pour que la pratique de la réduction d'impôt soit généralisée à toutes les dépenses donnant droit à avantage fiscal*. La technique de la réduction d'impôt a un avantage majeur : *le montant de revenu imposable globalement n'est pas modifié et il se rapproche de la capacité contributive*.

Il ne faut en effet pas perdre de vue que le « revenu imposable globalement » est un concept qui est largement utilisé en dehors de la fiscalité pour moduler l'octroi de certaines aides directes : bourses d'études, primes à la construction ou à la rénovation, exonération de la franchise pour les soins de santé. Il est également utilisé pour moduler en fonction du revenu la participation financière des parents dans le secteur subventionné des milieux d'accueil pour la petite enfance (74). Il n'est pas logique que des personnes puissent, par le fait qu'elles ont affecté une partie de leur pouvoir d'achat à des dépenses donnant droit à un avantage fiscal, se trouver dans une position plus favorable pour l'octroi de ces subventions directes.

Dans certains cas qui viennent d'être mentionnés, des dispositions spécifiques ont d'ailleurs été prises par les autorités octroyant les subventions pour éviter ce problème. En généralisant la pratique de la réduction d'impôt au détriment de la déduction, le législateur fédéral fournirait une solution structurelle, qui rend inutile toute correction du concept de « revenu imposable globalement » par les organismes qui l'utilise pour cibler l'octroi de subventions directes. Le législateur fédéral ne ferait en fait qu'appliquer à lui-même la règle qu'il a imposée aux Régions : les incitations que celles-ci peuvent octroyer, depuis le 1.1.2002, sur base de l'article 6, par. 1^{er}, 4^o de la loi de financement des Communautés et des Régions doivent l'être sous forme de crédit d'impôt.

Le type de réductions d'impôt (taux fixe, taux marginal, taux moyen spécial) pourrait continuer à être modulé en fonction des objectifs spécifiques à certaines dispositions. ***La Section plaide toutefois pour qu'on se rapproche autant que possible de la réduction d'impôt à taux fixe.***

- Ce système est celui dont les effets sont le plus lisibles.
- Dès lors que la gamme des déductions est élargie, il faut réduire le taux de l'avantage octroyé pour respecter la contrainte de neutralité budgétaire. Rétrécir encore la fourchette actuelle du taux moyen spécial n'est pas jugé opportun.
- En réduisant le taux de la réduction d'impôt, on réduit aussi l'ampleur de l'incitation surtout pour les bénéficiaires de revenus élevés.
- La distribution de l'usage qui est fait actuellement des dépenses donnant droit à avantage fiscal montre une concentration des déductions dans les classes moyennes et supérieures de la distribution des revenus. La réduction d'impôt à taux fixe est la seule modalité qui permette de ne pas renforcer ce biais naturel qui prévaut quand les dépenses fiscales concernent des biens supérieurs : elle renforce l'attrait de ces dispositifs pour les bas revenus.
- Le choix qui est proposé revient sur le principe antérieur de la déduction sur le revenu imposable. Le taux moyen spécial est intervenu en 1992 comme un compromis entre la proposition de passer à la réduction d'impôt à taux fixe et le maintien de la déduction au taux marginal.
- Retenir une réduction d'impôt à taux fixe a des conséquences en matière de redistribution : la progressivité globale de l'impôt des personnes physiques est légèrement accentuée par rapport au choix qui a été fait récemment dans le cadre de la réforme fiscale. En octroyant toutes les déductions au taux marginal, il y avait une volonté implicite de réduire l'effet de la progressivité de l'impôt. La plupart des déductions concernées ont été introduites quand le taux marginal maximal était de

74 Pour les salariés, c'est la feuille de paie qui est utilisée. La participation financière des indépendants est calculée à partir du revenu imposable.

72% et en l'absence d'indexation. Les taux marginaux supérieurs du barème ont été depuis lors considérablement réduits et l'indexation permanente de l'impôt a été rétablie. Si certains estiment que la progressivité de l'impôt doit encore être réduite, cela doit être fait directement, de manière lisible, par une modification du barème, et non en octroyant des déductions au taux marginal qui s'avèrent être de facto utilisées majoritairement par les hauts revenus.

C. *PARTAGE DES COMPETENCES DE POLITIQUE FISCALE ENTRE DIFFERENTS NIVEAUX DE POUVOIR ET RATIONALISATION DES DEDUCTIONS FISCALES*

La rationalisation des déductions à l'impôt des personnes physiques doit également tenir compte de la modification importante qui est intervenue, avec la loi spéciale du 13 juillet 2001, dans le partage des compétences de politique fiscale entre les différents niveaux de pouvoir. Depuis le 1^{er} janvier 2002, les Régions ont la possibilité de « *mettre en œuvre des réductions ou des augmentations fiscales générales, liées aux compétence des Régions* » (75).

La Section considère que, dans ce nouveau contexte institutionnel, le pouvoir fédéral doit éviter d'interférer par des dispositions fiscales spécifiques dans des domaines de compétence des Régions.

- Ne pas interférer signifie au minimum observer un *standstill* : le pouvoir fédéral devrait donc, en vertu de ce principe, s'abstenir d'instaurer des nouvelles dépenses fiscales dont les objectifs sont tels qu'ils correspondent aux compétences des Régions. Tel serait le cas, par exemple, de la politique du logement et de l'aménagement du territoire.
- Appliquer ce principe théorique peut poser des problèmes lorsque les responsabilités politiques restent partagées ou qu'un même instrument peut être utilisé pour rencontrer des objectifs qui ressortent des compétences de plusieurs niveaux de pouvoir. Ainsi, le soutien de l'investissement est du domaine tant régional que fédéral. Dans de tels cas, le pouvoir fédéral pourrait toutefois continuer à agir dans ces domaines en concertation avec les Régions.
- Le partage des compétences de politique fiscale serait mieux respecté si les dispositifs actuels qui recoupent clairement des compétences régionales étaient retirés de la législation fédérale et transférés aux Régions avec transfert des moyens budgétaires correspondants sous forme d'un « droit de tirage ». Cette modalité de répartition des compétences et de financement a été utilisée dans d'autres domaines (accompagnement des chômeurs, par exemple).

1.2. Regrouper

La Section a examiné et choisi les possibilités de regroupement en prenant pour critère des convergences d'objectifs. Elle propose dès lors de regrouper les dispositions examinées en trois corbeilles :

- Une *corbeille* « **immobilier et épargne à long terme** » qui reprendrait la déduction d'intérêts d'emprunts, les remboursements en capital hypothécaire, les primes d'assurance-vie et l'épargne-pension. La Section laisse ouverte l'alternative sur l'inclusion ou non des cotisations d'assurance-groupe dans cette première corbeille.

75 Article 6, par. 1^{er} 4^o de la loi de financement des Communautés et des Régions, tel que modifié par la loi spéciale du 13 juillet 2001.

- Une *corbeille* « **Dépenses sociales et services aux personnes** » qui regrouperait les frais de garde d'enfants de moins de 3 ans, les rémunérations de personnel domestique, les chèques A.L.E et titres-service, et serait étendue aux frais de garde des enfants de 3 à 12 ans.
- Une *corbeille* « **environnement** », qui reprendrait les dépenses visées à économiser les énergies, les incitations à l'utilisation des transports en commun qui vont au-delà de la déductibilité des charges professionnelles et toute autre dépense fiscale d'objectif similaire.

Ces regroupements se justifient comme suit.

- La première corbeille rassemble les déductions fiscales liées à l'épargne à long terme et à l'investissement immobilier. Les regrouper dans une même enveloppe permet au contribuable de gérer de manière plus optimale la constitution et l'affectation de son patrimoine, en fonction des rendements du marché, sans qu'une hiérarchie soit introduite par des avantages fiscaux différenciés selon le type de placement.
- La constitution des deux autres corbeilles est motivée par des enjeux sociétaux qui prennent de plus en plus d'importance. La hausse du taux d'activité féminin a accru la demande de services aux personnes. Plus globalement, l'objectif d'une hausse du taux d'emploi requiert en ce domaine une offre suffisante à des prix accessibles. Par la hausse du taux d'emploi qu'ils rendent possible, les services aux personnes ont des effets externes positifs qui justifient l'intervention publique.
- La protection de l'environnement est également un enjeu sociétal d'importance croissante, où l'intervention publique est largement justifiée.
- Plus globalement, les politiques incitatives doivent être réévaluées en fonction des enjeux contemporains. Il est donc normal d'y mettre de nouveaux accents et de ne pas laisser perdurer systématiquement des situations acquises.

Les charges professionnelles restent évidemment en dehors de ces corbeilles.

D'autres déductions peuvent évidemment être introduites dans ces corbeilles mais la Section plaide pour que la cohérence des corbeilles et des objectifs soit maintenue.

La définition des corbeilles ***exclut la déduction actuellement octroyée pour les dépenses d'entretien et de restauration des monuments classés.*** La Section considère que l'objectif poursuivi par cette dépense fiscale est clairement du ressort des Régions et que l'utilisation de l'instrument fiscal n'est pas appropriée. Elle propose dès lors de supprimer cette déduction de la législation fédérale, de donner aux Régions le choix de la maintenir, de la moduler ou encore de la transformer en subvention directe. Un droit de tirage, calculé sur base des déductions effectivement accordées pour les trois dernières périodes imposables, pourrait être octroyé aux Régions à titre de compensation.

La définition des corbeilles exclut également les achats d'actions de l'employeur. La Section considère que celle-ci ne s'inscrit plus dans les objectifs poursuivis et que l'objectif de cette déduction est rencontré par le nouveau régime fiscal des stocks option et des participations des salariés aux bénéficiaires de leurs sociétés.

Les paragraphes suivants de ces chapitres précisent le contenu et les modalités de chacune de ces corbeilles.

1.3. Simplifier

La rationalisation des modalités d'octroi des avantages et le regroupement en trois corbeilles des dépenses donnant droit à avantage fiscal permettent une certaine simplification, principalement dans le domaine des déductions se rapportant à l'immobilier et à l'épargne à long terme. Ces déductions, qui sont celles dont la fréquence d'utilisation est la plus élevée, ont aujourd'hui des modalités tellement complexes et diversifiées qu'elles sont devenues incompréhensibles à beaucoup de contribuables.

Une simplification importante demande toutefois qu'il soit mis fin aux régimes transitoires et qu'il n'en soit pas créé de nouveaux. Il y a **un arbitrage inévitable entre le maintien des avantages acquis et la simplification**. Il n'y a aucune obligation juridique au maintien des avantages acquis et pas davantage de « contrat avec l'administration » mais il faut tenir compte que les personnes qui ont fait des investissements en tenant compte d'un certain régime fiscal ont intégré dans leur calcul le maintien de celui-ci. Un juste compromis doit donc être trouvé.

1.4. Neutralité budgétaire

La Section a pour mandat de raisonner dans un cadre budgétairement neutre. Il est difficile de satisfaire pleinement à cette exigence dans un domaine où les modifications de comportements sont tout aussi importantes que peu connues dans leur ampleur et dans leurs effets.

La Section a veillé à ne pas élargir exagérément le champ d'application des déductions et à ne pas harmoniser vers le haut les modalités d'octroi des avantages. Elle a également vérifié si les regroupements proposés sont budgétairement neutres dans un cadre de raisonnement statique, c'est-à-dire à comportement inchangé.

Une réforme budgétairement neutre crée inévitablement des gagnants et des perdants. Il s'agit là d'une loi d'airain que le pouvoir politique doit assumer dès lors qu'il veut regrouper et rationaliser les déductions dans un cadre budgétairement neutre.

2. Les charges professionnelles

La Section a concentré ses travaux sur trois thèmes : la nature des dépenses déductibles, les éventuelles limitations des charges réelles et l'éventuelle révision des charges forfaitaires.

Les scénarios discutés ci-après concernent les charges professionnelles de toutes les catégories de contribuables : salariés, dirigeants d'entreprise, commerçants, titulaires de professions libérales et allocataires sociaux. Le fait que pour des raisons de disponibilité des données l'analyse préalable ait été ciblée sur les deux premières catégories de revenu citées ne signifie évidemment pas que les scénarios examinés seraient limités à celles-ci.

2.1. Quelles dépenses déductibles ?

La Section considère qu'il n'est pas opportun de modifier le système actuel. Les questions qu'elle a examinées se situent à la frontière de ces principes.

2.11. Frais de déplacement, aménagement du territoire et effets externes

La prise en compte des frais de déplacement dans les charges professionnelles semble difficilement contestable : il s'agit typiquement de dépenses que le contribuable a engagées pour acquérir ou conserver des revenus professionnels. Il pourrait être objecté que ceux qui s'éloignent du lieu de leur travail, par exemple en quittant les centres urbains pour la périphérie, maximisent leur utilité : il s'agirait alors d'un choix délibéré qui ne réduit pas la capacité contributive et dont les conséquences ne devraient pas être prises en compte.

Il y a cependant, dans ce domaine, au moins autant de choix contraints que de choix délibérés : choisir un lieu de résidence quand plusieurs personnes du ménage travaillent dans les lieux différents, accepter la navette plutôt que de déménager quand le lieu de travail change etc... On ne peut donc tirer argument de choix délibérés pour revenir sur un principe général.

La Section considère donc que la qualification et les modalités de la déduction des frais de déplacement ne doivent pas être modifiées.

Les modalités actuelles de prise en compte des déplacements du domicile au lieu de travail ont été modulées pour encourager l'utilisation des transports en commun, et subsidiairement de la bicyclette. L'objectif poursuivi est ici clairement la prise en compte d'un effet externe : en encourageant les transports en commun et subsidiairement le vélo, le législateur veut que les agents économiques modifient leur comportement pour contribuer à réduire la pollution et les phénomènes de congestion qui génèrent d'autres coûts externes (perte de temps, accidents etc..). La présence d'effets externes justifie l'intervention publique.

L'utilisation de l'instrument fiscal s'avère ici appropriée : vu le grand nombre de personnes concernées, une aide fiscale est assurément plus facile et moins coûteuse à gérer qu'une aide directe.

Deux questions doivent toutefois être examinées :

- Une action du pouvoir fédéral est-elle compatible avec l'actuelle répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoir ?
- Est-il opportun de mêler déductibilité des charges et incitants fiscaux à l'utilisation de certains modes de transport ?

On pourrait considérer qu'en autorisant la déductibilité des frais de déplacement du domicile au lieu de travail, la législation fiscale interfère avec la politique d'aménagement du territoire qui est une compétence régionale : plus un contribuable éloigne son domicile de son lieu de travail, plus élevé est le montant des charges professionnelles qu'il peut déduire. Rien ne prouve cependant que la concentration des zones d'habitat autour des pôles d'emploi serait une politique d'aménagement du territoire adéquate. Il n'est pas davantage justifié d'accuser la législation fiscale d'avoir contribué à vider les centres urbains : un contribuable qui fait 60 kilomètres pour se rendre de son domicile à son lieu de travail peut tout aussi bien venir d'un centre urbain que d'une banlieue résidentielle ou encore d'une zone d'habitat isolée.

Il y a certes des effets dérivés sur l'aménagement du territoire mais ils vont en sens divers et ne peuvent être des arguments pour revenir sur le caractère déductible des frais de déplacement.

La deuxième question à examiner concerne la modulation du montant déductible en fonction du mode de transport. La législation actuelle aboutit à fixer un maximum de 0,15 € par kilomètre pour les déplacements du domicile au lieu de travail en voiture individuelle et un minimum de 0,15 € par kilomètre pour les mêmes déplacements effectués autrement qu'en voiture individuelle (jusqu'à un maximum par trajet). Dans ce dernier cas, il peut y avoir déduction sans même qu'il y ait eu de dépense.

Ces mesures ont un objectif de politique environnementale et il s'agit là d'une compétence partagée entre le pouvoir fédéral et les Régions. Le problème de la pollution atmosphérique, notamment celle due au transport routier, est typiquement un problème global. Dans un tel cas de figure, la théorie économique du fédéralisme fiscal recommande une action centralisée ou à tout le moins une coordination étroite des politiques décentralisées. De ce point de vue, il est donc justifié que ce soit le législateur fédéral qui prenne la responsabilité d'inciter les ménages à l'utilisation des modes de transport les moins polluants.

On peut se demander s'il est opportun que le législateur interfère dans un principe du système général de l'impôt et s'il ne serait pas préférable de prévoir certains avantages spécifiques en dehors de ce système général.

La Section considère que les éventuels avantages spécifiques à l'utilisation des moyens de transport les moins polluants doivent être octroyés en dehors de la déduction des charges professionnelles. Il s'agit du type d'incitant qui peut trouver sa place dans la corbeille « Environnement et développement durable » dont la création est proposée ci-après (76).

2.12. Frais de garde d'enfants et charges professionnelles

La déduction des frais de garde d'enfants est actuellement octroyée en dehors des charges professionnelles, selon des modalités spécifiques.

Il existe des arguments pour considérer que les frais de garde d'enfants sont des dépenses professionnelles : dans le cas d'une famille monoparentale ou pour un couple dont les deux conjoints travaillent, la déductibilité des frais de garde d'enfants est bien une dépense qui doit être exposée « *pour acquérir ou conserver des revenus professionnels imposables* »(77), pour autant bien sûr que les dépenses aient été faites pour garder des enfants pendant les heures de travail des parents.

Mais si on accepte ce raisonnement, pourquoi ne pas l'étendre à d'autres dépenses du même type, telles les garderies après les heures de classe ? On pourrait même considérer qu'il faut l'étendre à d'autres types de dépenses, telle la garde d'une personne âgée à domicile.

Si les frais de garde d'enfants devaient être considérés comme des charges professionnelles, ils devraient logiquement être inclus dans le forfait. Pour un certain nombre de contribuables, il y a donc un risque que le montant total déduit soit moindre. De plus, le changement de régime aurait des effets différents pour les contribuables qui bénéficient de charges forfaitaires et ceux qui déduisent des charges réelles, qui seraient en tout état de cause gagnants.

76 Ceci a pour conséquence que ces dépenses bénéficieront d'un avantage fiscal calculé à taux fixe et non plus au taux marginal.

77 Repris de la définition des charges professionnelles à l'article 49 C.I.R.

Les arguments pour considérer les frais de garde d'enfants comme des dépenses professionnelles hors forfait ne sont pas convaincants.

Au vu des divers arguments avancés, la Section considère qu'il n'y a pas lieu de traiter les frais de garde d'enfants de moins de 3 ans comme des charges professionnelles : bien qu'elles en soient très proches, elles ne le sont pas nécessairement. La Section considère que ce type de dépense est à inclure dans la corbeille « Dépenses sociales et services aux personnes » dont la création est proposée ci-après.

Certains membres considèrent toutefois qu'il faut traiter les frais de garde d'enfants sur le même pied que les charges professionnelles et maintenir la déduction sur revenu imposable.

Ils justifient cette position par le fait que la prise en charge des enfants constitue souvent une condition sine qua non du maintien au travail des parents. La prise en charge financière partielle des frais liés à celle-ci au travers de la politique fiscale contribue au maintien des revenus des contribuables (en particulier pour les familles mono-parentales qui constituent un groupe social au sein duquel le risque de précarité est élevé) tout en permettant de rencontrer un objectif majeur des politiques d'emploi actuelles à savoir le relèvement du taux d'emploi.

2.2. Limiter le montant des dépenses déductibles ?

Réaffirmer le principe de la déductibilité des charges n'empêche pas de s'interroger sur son application à des dépenses particulières dont le caractère professionnel ou le montant déductible à ce titre peuvent prêter à contestation : se déplacer du domicile au lieu de travail est une nécessité, mais est-il justifié de le faire dans une voiture de luxe ? La même question peut être posée à l'égard de bien des dépenses professionnelles : frais de représentation, équipement des locaux professionnels, etc... Diverses solutions sont possibles : contrôler l'opportunité des dépenses, rejeter les cas excessifs sans entrer dans un contrôle d'opportunité systématique, ou encore plafonner certaines catégories de dépenses.

Un contrôle d'opportunité systématique est une solution particulièrement difficile à mettre en œuvre : il y aurait forcément décision sur base de circonstances de fait et il est très difficile, dans de telles situations, d'assurer la sécurité juridique et de garantir un traitement égal de situations comparables. A l'impôt des personnes physiques, le législateur a opté pour le rejet du contrôle d'opportunité et s'est limité à exclure « *tous frais dans la mesure où ils dépassent de manière déraisonnable les besoins professionnels* » (78).

Cette exclusion d'ordre général est assortie d'une série de limitations ou d'exclusions formulées en référence à la nature des charges professionnelles (79). Certaines sont des règles de base (non-déductibilité des dépenses d'ordre personnel, l'impôt n'est pas déductible de la base du calcul de l'impôt, l'accessoire suit le principal, etc..) tandis que d'autres traduisent des choix opérés par le législateur lorsque la frontière entre le caractère professionnel ou personnel d'une dépense est mal définie. Le choix opéré diffère selon le type de dépenses :

- non-déductibilité des frais vestimentaires non spécifiques,
- déductibilité à 50% des frais de restaurant,

78 Voir article 53, 10° C.I.R.

79 Voir les autres paragraphes de l'article 53 C.I.R.

- déductibilité à 75% des frais de voiture pour les déplacements autres que ceux du domicile au lieu de travail,
- en principe, rejet des dépenses se rapportant à la chasse, à la pêche, à des yachts, bateaux de plaisance et résidences de plaisance ou d'agrément

Les choix faits par le législateur sont une solution parmi d'autres. Les situations visées étant des cas-limite, d'autres choix sont possibles et seraient difficilement contestables. Hormis des arguments de nature sectoriels, on ne voit pas pourquoi, par exemple, une déduction à concurrence de 33% ou de 66% des frais vestimentaires et des frais de restaurant serait moins justifiée que la situation actuelle.

La Section considère qu'en principe il faut privilégier un réel contrôle du caractère professionnel des charges à une évaluation forfaitaire de leur quotité professionnelle.

2.3. Revoir les évaluations forfaitaires ?

Une évaluation forfaitaire des charges professionnelles peut aller à l'encontre des critères d'efficacité (impôt uniforme) et d'équité horizontale. En effet, si les charges professionnelles forfaitaires de certains contribuables ou de certaines catégories de contribuables sont trop élevées au regard des dépenses effectivement consenties pour acquérir et conserver les revenus professionnels, le taux effectif d'imposition des revenus de ces contribuables est réduit et l'impôt n'est plus uniforme. De plus, l'équité horizontale n'est plus assurée puisqu'à capacité contributive égale, l'impôt n'est plus égal.

Une évaluation forfaitaire des charges professionnelles peut par contre se justifier par le fait qu'elle réduit substantiellement le coût de la collecte de l'impôt, tant du point de vue de l'administration que du point de vue des contribuables.

Il y a donc lieu d'arbitrer entre des critères différents. La conciliation entre ceux-ci sera d'autant meilleure que la situation des contribuables bénéficiant d'un même forfait est comparable : plus ils sont dans des situations proches, plus faible est la déviation par rapport aux critères d'efficacité et d'équité et le gain en terme de moindre coût de collecte de l'impôt reste acquis.

De ce point de vue, on peut considérer que la combinaison du forfait avec les charges réelles est un avantage : elle permet que des situations spécifiques soient prises en compte, ce qui devrait permettre de calibrer le forfait sur des « situations comparables ».

Reste la question du niveau des charges forfaitaires. On manque à cet égard de points de comparaisons. Est-il fondé de supposer, au maximum, environ 250 € par mois de charges professionnelles déductibles pour des personnes qui habitent près de leur lieu de travail ?

La Section considère que l'argument de la simplification plaide fortement en faveur du maintien des charges professionnelles forfaitaires dans leurs modalités actuelles, d'autant plus qu'elles ont été modifiées par la récente réforme fiscale.

3. La corbeille «épargne à long terme et immobilier »

3.1. Raison d'être du regroupement

Cette première corbeille rassemble les déductions fiscales qui ont pour objectif l'encouragement des différentes formes d'épargne à long terme et y assimile l'investissement immobilier. Les comportements des ménages qu'elles visent à encourager sont en effet similaires : encourager l'accession à la propriété, c'est réduire le coût du logement lors de la retraite (à ce stade, l'emprunt est remboursé) tandis qu'encourager l'épargne à long terme, c'est permettre aux ménages de se constituer des ressources complémentaires pour la période de la retraite. Dans un cas comme dans l'autre, l'individu modifie le profil des ressources disponibles pour la consommation sur l'ensemble du cycle de vie.

Dans le système fiscal actuel, le traitement de l'investissement immobilier et de l'épargne à long terme s'approche de l'impôt sur la dépense mais n'en reprend pas intégralement le principe : il y a certes détaxation lors de la formation des actifs financiers mais la détaxation n'est que partielle car plafonnée et la détaxation ne se fait plus nécessairement au taux marginal. De plus, la taxation à la fin du plan d'épargne se fait à un taux souvent inférieur à celui auquel la détaxation a été octroyée. Le résultat net de ces dispositions est un taux d'imposition effectif négatif des sommes épargnées dans le cas de l'épargne à long terme alors qu'il devrait être nul si les principes de l'impôt sur la dépense étaient correctement appliqués.

La Section considère qu'il y a lieu de tenir compte de cette redistribution du pouvoir d'achat sur le cycle de vie et de continuer, voire d'accentuer le lissage de la courbe des taux d'imposition sur le cycle de vie que crée le système actuel (80), tout en introduisant davantage de neutralité entre l'épargne à long terme et l'investissement immobilier.

3.2. Son contenu

Seraient donc regroupés :

- les intérêts des emprunts spécifiquement contractés pour acquérir ou conserver des revenus immobiliers imposables,
- les remboursements en capital hypothécaire,
- les primes d'assurance-vie, qu'elles soient liées à la reconstitution ou à la garantie d'un emprunt hypothécaire ou qu'il s'agisse d'opérations d'épargne à long terme,
- les formes d'épargne individuelle à long terme (Epargne-pension et assurance-vie),
- et éventuellement les cotisations d'assurance-groupe.

80 Voir ci-dessus, pages 39 et suivantes.

Le regroupement a pour but essentiel de traiter de manière similaire la formation d'actifs qui sont des investissements de long terme, qu'ils soient financiers ou immobiliers, ainsi que de traiter de manière similaire différents types d'investissements immobiliers. Il prolonge et élargit un embryon de corbeille qui existe déjà dans la législation actuelle.

Par rapport à la situation actuelle, les principales modifications sont :

- pour l'investissement immobilier, la suppression de la distinction entre capital et intérêt,
- la redéfinition de la déduction complémentaire d'intérêts hypothécaires,
- la prise en compte de l'immobilier de rapport sur le même pied que les autres formes d'épargne à long terme,
- la suppression de l'avantage fiscal pour les achats d'actions de l'employeur.

3.21. Supprimer la distinction entre intérêt et capital

Le paiement d'un intérêt et le remboursement en capital sont conceptuellement deux choses différentes : en comptabilité, l'une est une charge tandis que l'autre est une réduction de dette. Il y a donc une logique à traiter l'une différemment de l'autre et c'est ce que fait le système fiscal actuel en limitant, en principe (81), les intérêts déductibles au montant des revenus immobiliers et en considérant que la déduction des remboursements en capital hypothécaire, la reconstitution de ces emprunts par des primes d'assurance-vie ou encore la déduction complémentaire d'intérêts hypothécaires sont des dépenses fiscales.

Le système fiscal actuel ne va cependant pas jusqu'au bout de sa logique : si le paiement d'intérêt est une charge qui grève le revenu, il faut admettre que quand elle est supérieure au revenu, le montant net de celui-ci est négatif. Ainsi, un ménage qui investit dans l'achat de son logement principal sera souvent en perte sur les premières années de son investissement : le montant des intérêts payés excèdera le loyer qu'il évite, en principe mesuré par le revenu cadastral. Lorsqu'une activité professionnelle se traduit par une perte, celle-ci est déductible des autres revenus professionnels imposables de l'année et pour le solde éventuel sur les revenus des périodes imposables subséquentes. Tel n'est pas le cas pour un investissement dans le logement principal et même plus globalement dans l'immobilier de rapport : les pertes ne sont pas prises en considération.

Il est en outre apparu que les limites à la déduction des intérêts pèsent davantage sur les jeunes ménages, puisque la quotité non déductible de la charge de l'emprunt est plus élevée en début de période, soit là précisément où la contraction du pouvoir d'achat est souvent la plus forte.

Il serait donc logique, mais également souhaitable à l'égard de l'objectif d'encouragement de l'accession à la propriété, de supprimer la distinction entre intérêt et capital. Il faut toutefois concilier cette proposition avec la logique du système actuel qui fait de l'intérêt d'emprunt une charge déductible des revenus. C'est la raison pour laquelle la Section propose de

81 On vise ici la déduction ordinaire d'intérêts. L'abattement forfaitaire sur le revenu cadastral de la maison d'habitation fait dans bon nombre de cas double emploi avec la déduction ordinaire d'intérêts.

maintenir une priorité d'imputation des intérêts d'emprunt sur les revenus immobiliers (82) et d'inclure le solde non déduit dans l'ensemble des dépenses pouvant être comprises dans la corbeille « immobilier et épargne à long terme ».

La Section reconnaît que les modalités d'évaluation des revenus immobiliers posent un problème : toute sous-estimation de ceux-ci a pour effet une surestimation du montant – censé représenter le déficit immobilier – qui est reversé dans la corbeille qui donnera droit à une réduction d'impôt. Or, l'absence d'une réévaluation régulière des revenus cadastraux conduit à une sous-estimation des revenus immobiliers. La date de référence de leur évaluation est en effet l'année 1975, avec une indexation depuis 1990 et une revalorisation à 140% pour les revenus cadastraux des immeubles en location privée ou en seconde résidence. Pour le logement principal auquel cette revalorisation ne s'applique pas, il est clair que le revenu imputé est sous-estimé et que la partie des intérêts qui va être reversée dans la corbeille excède la véritable perte économique qui devrait être mesurée par l'écart entre le loyer évité et la charge de l'emprunt.

La Section n'avait pas pour mission, dans le cadre de ce Rapport, d'examiner la définition de l'assiette mais il apparaît ici que le regroupement et la rationalisation des déductions peut amener à remettre en question la définition de la base imposable. C'est pour cette raison qu'elle présente dans le chapitre 5, à titre d'option, des réflexions plus générales sur l'imposition des revenus de l'investissement immobilier.

3.22. La déduction complémentaire d'intérêts hypothécaires

Dès lors que la partie des intérêts qui excède le montant des revenus immobiliers imposables est intégrée dans la corbeille « immobilier et épargne à long terme », la déduction complémentaire d'intérêts hypothécaires perd sa raison d'être. Le système proposé a l'avantage de traiter sur le même pied les différentes formes d'investissement immobilier, ce qui est logique dès lors que son objectif premier est de tenir compte de la redistribution du pouvoir d'achat sur le cycle de vie et de lisser en conséquence le profil des taux d'imposition.

3.23. Inclure l'immobilier de rapport

D'un point de vue économique, l'immobilier de rapport est une forme d'épargne à long terme comme une autre. Elle connaît cependant un régime fiscal différent des autres formes d'épargne à long terme, notamment l'assurance-vie et l'épargne-pension. L'objectif poursuivi étant d'introduire davantage de neutralité entre les différentes formes d'épargne à long terme, la Section considère qu'il faut inclure dans cette corbeille les intérêts et remboursements en capital des emprunts effectués pour financer des investissements dans l'immobilier de rapport. Elle est bien consciente que cette proposition n'assure pas la neutralité totale entre l'investissement en immobilier de rapport et les autres formes d'épargne à long terme mais les mesures qui devraient être prises pour assurer parfaitement cette neutralité ne font pas partie du champ d'application de ce Rapport.

82 La déduction ordinaire d'intérêts devrait alors primer sur l'abattement forfaitaire sur le revenu cadastral de la maison d'habitation. Ainsi, pour une maison d'habitation dont le R.C est de 2.000 € et pour laquelle il est acquitté des intérêts d'emprunt de 2.500 €, il ne serait plus octroyé d'abattement forfaitaire, le revenu immobilier imposable est ramené à 0 par la déduction des intérêts d'emprunt et le solde de ceux-ci (500 €) est versé dans la corbeille au même titre que les remboursements en capital et/ou primes d'assurance-vie.

3.24. Les formes d'épargne à long terme éligibles

La Section considère que les formes d'épargne à long terme qui bénéficient actuellement d'un avantage fiscal doivent rester éligibles. Elle plaide pour y inclure d'autres formes d'épargne à long terme : ceci permettrait aux contribuables de gérer leur portefeuille de manière plus optimale en ayant accès, avec un même avantage fiscal, à une plus large gamme d'instruments financiers.

3.25. Les achats d'actions de l'employeur

La prise en compte des achats d'actions de l'employeur ne cadre pas avec les objectifs poursuivis et ne rentrerait pas dans cette corbeille. La Section s'interroge par ailleurs sur la raison d'être du maintien de cette dépense fiscale, maintenant qu'il existe un régime fiscal particulier pour les *stock-options* et pour la participation des travailleurs aux bénéfices.

3.26. Quid de l'assurance-groupe ?

L'alternative reste ouverte quant à l'inclusion dans la corbeille des cotisations payées pour la constitution de pensions complémentaires dans le cadre du deuxième pilier :

- Soit le deuxième pilier reste en dehors de la corbeille,
- Soit il est inclus mais il faut alors prendre en compte tant les cotisations personnelles que patronales.

Le plafond de la corbeille pourrait être différent selon que le deuxième pilier est ou non inclus.

L'extension de la corbeille au deuxième pilier se justifierait par le caractère complémentaire des second et troisième piliers : un individu qui ne dispose pas d'un plan de pension complémentaire dans le cadre du deuxième pilier a un plus grand besoin de se constituer une épargne à long terme dans le cadre du troisième pilier. La meilleure façon de prendre en compte les besoins de l'individu en matière d'épargne-retraite serait donc d'intégrer dans une même limite les deux piliers complémentaires de la pension légale.

L'adhésion à un plan d'assurance-groupe n'est cependant pas en principe une démarche personnelle, puisqu'il s'agit de capitalisation collective. On pourrait en tirer argument pour ne pas inclure l'assurance-groupe dans la corbeille. On peut toutefois objecter que, décision volontaire ou pas, l'adhésion génère un certain montant d'épargne-retraite qui diminue d'autant le montant à constituer dans le cadre du troisième pilier pour atteindre un objectif donné.

L'inclusion du deuxième pilier dans la corbeille « immobilier et épargne à long terme » pose par ailleurs quelques problèmes.

- Il faut inclure les cotisations patronales ou au moins en tenir compte dans la fixation du plafond. A défaut, il suffirait de convertir les cotisations personnelles en cotisations patronales pour accroître au-delà du plafond le montant d'épargne bénéficiant de l'avantage fiscal.

- Il faut individualiser les cotisations patronales aux plans d'assurance-groupe. Ceci doit normalement être possible, puisqu'il s'agit d'un régime de capitalisation où la prestation servie au terme du plan de pension est fonction des cotisations versées, qu'elles soient personnelles ou patronales. De plus, si un salarié qui change d'employeur peut obtenir le transfert des cotisations déjà versées de son ancien vers son nouveau plan d'assurance-groupe, cela suppose que les cotisations patronales sont individualisables.

3.3. Montant maximal

3.31. Principes de base

La Section propose de supprimer la limite de cette corbeille en % des revenus professionnels imposables et de ne garder qu'un plafond consistant en un montant fixe en €, par déclarant. La suppression de la limite en % des revenus professionnels permet de renforcer l'accessibilité à la propriété et la constitution d'une épargne à long terme pour les revenus inférieurs et moyens.

3.32. Trois options

Les variantes portent sur l'inclusion du deuxième pilier.

- Dans un premier scénario, le plafond de la corbeille correspond à la somme du montant maximal actuellement déductible pour les remboursements en capital d'emprunts hypothécaire, de primes d'assurance-vie et d'épargne-pension, soit un montant de base de 2.000 € avant indexation (2.360 € pour les revenus de 2002).
- Dans le deuxième scénario, l'assurance-groupe est intégrée dans la corbeille sans modification des plafonds. Le plafond disponible est diminué à due concurrence des cotisations patronales et les cotisations personnelles doivent s'inscrire dans la limite ainsi obtenue.
- Dans le troisième scénario, l'assurance-groupe est intégrée dans la corbeille mais le plafond de base est majoré. Deux simulations ont été effectuées : la première majore le plafond de 1.000 € et la seconde de 500 € (ils seraient donc respectivement de 3.000 € et 2.500 € avant indexation, soit 3.540 € et 2.950 € pour les revenus de 2002). De ce plafond sont déduites les cotisations patronales.

3.4. Taux de l'avantage fiscal

Dans la législation actuelle, la réduction d'impôt est octroyée au taux marginal pour l'épargne-logement et au taux moyen spécial pour l'épargne à long terme. Le régime plus favorable de l'épargne-logement est limité à une première tranche de montant d'emprunt, variant en fonction de la composition du ménage.

La Section souhaite *privilégier une réduction d'impôt à taux fixe*, dans le but de renforcer l'attrait de l'investissement immobilier et de l'épargne à long terme pour les bas revenus. Elle n'est pas opposée au maintien d'un taux supérieur pour l'investissement dans le logement principal.

Le choix du taux de réduction procède d'un arbitrage entre des éléments contradictoires.

- Si on veut minimiser le nombre de gagnants et de perdants, il faut choisir un taux le plus proche possible du taux moyen auquel les avantages sont aujourd'hui accordés.
- D'autre part, la suppression de la limite en % des revenus professionnels élargissant les possibilités de déduction, il n'est pas possible de rester proche du taux auquel les avantages sont actuellement accordés et de respecter la contrainte de neutralité budgétaire imposée par l'accord de Gouvernement.
- Cette incompatibilité est plus forte encore si on sort d'un raisonnement statique et si on suppose que les contribuables modifieraient leur comportement d'épargne pour tirer l'avantage maximal du nouveau plafond.

Le respect de la contrainte de neutralité budgétaire oblige donc à compenser le relèvement du plafond par une baisse du taux de l'avantage.

Le Tableau 4.1 détaille les taux moyens auxquels les avantages sont actuellement accordés (83), compte tenu de la distribution actuelle des ménages effectuant le type de dépense concernée (« avant réforme »), ainsi que les taux moyens correspondants qui devraient prévaloir, toute autre chose égale par ailleurs, une fois la Contribution complémentaire de crise intégralement démantelée et la réforme fiscale intégralement mise en œuvre (« après réforme »). Il mentionne également les propositions de la Section, compte tenu de l'arbitrage à effectuer avec la contrainte de neutralité budgétaire.

Tableau 4.1
Taux moyen des avantages actuellement accordés et proposition d'harmonisation

	% moyen effectif de l'avantage actuellement accordé		Proposition	
	Avant réforme	Après réforme	A	B
Primes d'assurance-vie et remb. d'emprunts hypothécaires considérés comme épargne-logement				
- déclarant	46,8%	44,9%	35%	40%
- conjoint du déclarant	41,8%	38,2%	35%	40%
Idem, = épargne à long terme				
- déclarant	34,0%	32,6%	35%	30%
- conjoint du déclarant	31,7%	30,3%	35%	30%
Versements d'épargne-pension				
- déclarant	34,0%	32,6%	35%	30%
- conjoint du déclarant	31,7%	30,4%	35%	30%
Cotisations d'assurance-groupe				
- déclarant	35,3%	33,8%	35%	30%
- conjoint du déclarant	32,1%	30,5%	35%	30%

83 Les calculs sont faits sur les revenus et déductions de 1999.

3.5. Les effets des différents scénarios

3.51. Quelques précisions méthodologiques

Les effets des différents scénarios ont été simulés en utilisant le *modèle SIRE*. Il s'agit d'un modèle de micro-simulation de l'impôt des personnes physiques qui fournit, sur base d'un échantillon d'environ 12.700 ménages, le *coût budgétaire* et les *effets distributifs* des modifications de la législation fiscale. Les effets distributifs s'expriment par déciles, par groupes socio-professionnels ou encore par classes d'âge. Les revenus et déductions sont ceux de 1999, projetés en 2002.

Chaque simulation compare une modification donnée de la législation fiscale à une situation de référence. *La situation de référence utilisée ici intègre l'ensemble de la réforme fiscale et le démantèlement complet de la contribution complémentaire de crise* : il a donc été considéré -fictivement- que tant l'une que l'autre s'appliquaient intégralement aux revenus de 2002.

La combinaison des trois modalités de fixation de la corbeille et des deux modalités de détermination du taux de l'avantage fiscal fournit donc six scénarios différents, auxquels peuvent s'ajouter des variantes relâchant les hypothèses statiques du modèle. Afin de ne pas alourdir la présentation des résultats, nous nous limiterons aux scénarios les plus importants et nous écarterons les scénarios qui s'éloignent trop de la contrainte de neutralité budgétaire.

3.52. Constitution de la corbeille « épargne à long terme et immobilier » sans inclusion de l'assurance-groupe

A. LES EFFETS BUDGÉTAIRES

Le Tableau 4.2 détaille les effets des deux simulations sur le rendement de l'impôt : il s'agit dans chaque cas de l'écart par rapport à la situation de référence, sous l'hypothèse de comportements inchangés.

Tableau 4.2
Corbeille « immobilier et épargne à long terme » sans l'assurance-groupe
Effets budgétaires des différentes variantes

	Description des variantes simulées	Effet budgétaire
C1/1a	<i>Corbeille épargne et immobilier</i> Réduction d'impôt de 35%	-17.70
C1/1b	Réduction de 40% pour la maison d'habitation, 30% pour le solde	-159.76

Millions €. Un signe (-) signifie un coût pour l'Etat.

Le regroupement des dépenses d'intérêt, de remboursement en capital, de primes d'assurance-vie et d'épargne-pension avec un plafond de 2.360 € par conjoint ne coûte que 17,70 millions € lorsque ces dépenses bénéficient d'une réduction d'impôt de 35%.

Ce scénario peut être considéré comme proche de la neutralité budgétaire. Différencier la réduction d'impôt entre les dépenses liées à la maison d'habitation et les autres formes d'épargne à long terme, avec des taux respectifs de 40 et 30% n'est pas compatible avec la contrainte de la neutralité budgétaire, puisque cette option à un coût de près de 160 millions €.

B. LES EFFETS DISTRIBUTIFS

Les modalités de constitution de ces corbeilles diffèrent de la législation actuelle sur deux points essentiels : la nature et le montant des dépenses donnant droit à avantage fiscal sont différents et le taux de l'avantage accordé est fixe, et dans la toute grande majorité des cas moindre que dans la situation actuelle. Pour comprendre les effets distributifs, il importe de séparer ces deux éléments.

B.1. La modification du montant et de la nature des dépenses donnant droit à avantage fiscal

Les différences de nature et de montant des dépenses donnant droit à avantage fiscal sont elles mêmes de quatre ordres :

- la déduction des intérêts d'emprunt peut aller au-delà des revenus immobiliers imposables,
- la limite en % des revenus professionnels est supprimée,
- la déduction complémentaire d'intérêts hypothécaires est redéfinie,
- il n'y a plus de réduction d'impôt pour les achats d'actions de l'employeur.

Les deux premières différences provoquent un accroissement du montant des dépenses donnant droit à avantage fiscal tandis que la dernière se traduit par une diminution. Ces différences concernent essentiellement des déductions fiscales liées à la maison d'habitation.

Le Tableau 4.3 compare la nouvelle base de réduction avec l'ancienne, en scindant ce qui concerne la maison d'habitation (l'épargne logement dans la situation actuelle) du reste de la corbeille.

Tableau 4.3
Corbeille « immobilier et épargne à long terme » sans l'assurance-groupe
Comparaison, par décile, du montant des dépenses donnant droit à avantage fiscal

	Epargne – logement			Epargne à long terme		
	Base =	Base <	Base >	Base =	Base <	Base >
1	96.2%	0.2%	3.6%	97.8%	0.3%	1.9%
2	96.2%	0.1%	3.7%	98.3%	0.6%	1.1%
3	97.0%	0.1%	2.9%	98.5%	0.6%	0.8%
4	92.2%	0.2%	7.6%	97.1%	1.6%	1.3%
5	87.3%	0.1%	12.7%	94.4%	3.3%	2.4%
6	75.6%	0.3%	24.1%	90.2%	6.0%	3.9%
7	57.1%	1.6%	41.3%	84.2%	10.3%	5.5%
8	39.1%	6.1%	54.8%	69.8%	23.0%	7.2%
9	22.1%	16.4%	61.4%	55.4%	36.6%	8.0%
10	13.6%	32.2%	54.2%	35.5%	50.8%	13.8%
Total	70.2%	4.9%	24.9%	83.9%	11.8%	4.2%

Ces modifications du montant et de la nature des dépenses donnant droit à avantage fiscal n'affectent que marginalement le bas de la distribution des revenus : pour la toute grande majorité des ménages des quatre premiers déciles, la base des réductions d'impôt n'est pas modifiée et ce n'est donc qu'à partir du 5^{ème} décile que les effets deviennent significatifs.

Pour les dépenses liées à la maison d'habitation, c'est dans les déciles 7 à 9 que l'élargissement de la base de la réduction d'impôt est le plus net. Il n'y a que dans les deux derniers déciles qu'on trouve un nombre significatif de ménages pour qui les nouvelles modalités de définition de la corbeille sont plus restrictives que la situation actuelle : il s'agit en fait de ménages qui bénéficient actuellement de la déduction complémentaire d'intérêts hypothécaires et pour qui la réintégration des intérêts d'emprunt dans la limite de 2.360 € (en plus du montant net des revenus immobiliers imposables) est moins favorable que la situation actuelle. Dans tous les déciles le pourcentage des ménages pour qui la base de la réduction d'impôt est élargie est cependant supérieur au pourcentage de ménages pour qui la base de la réduction d'impôt devient plus étroite.

Pour les autres dépenses reprises dans cette corbeille (l'épargne à long terme dans la situation actuelle), le pourcentage de ménages pour qui les nouvelles modalités génèrent une base plus étroite est plus important mais il est concentré dans les deux derniers déciles. Il s'agit essentiellement des ménages qui ont actuellement une réduction d'impôt pour des achats d'actions de l'employeur. Les cas où la base de la réduction est élargie sont moins nombreux.

Le Tableau 4.4 effectue les mêmes comparaisons par classes d'âge.

Tableau 4.4
Corbeille « immobilier et épargne à long terme » sans l'assurance-groupe
Comparaison, par classe d'âge, du montant des dépenses donnant droit à avantage fiscal

	Epargne – logement			Epargne à long terme		
	Base =	Base <	Base >	Base =	Base <	Base >
0-19	99.4%	0.0%	0.6%	99.2%	0.3%	0.6%
20 – 24	91.0%	1.0%	8.1%	97.0%	1.9%	1.1%
25 – 29	66.1%	5.9%	28.0%	85.7%	10.9%	3.4%
30 – 34	49.0%	12.4%	38.6%	77.4%	18.1%	4.6%
35 – 39	42.9%	14.7%	42.4%	72.1%	21.6%	6.3%
40 – 44	42.9%	8.5%	48.6%	69.9%	24.6%	5.5%
45 – 49	52.2%	4.3%	43.5%	73.5%	20.3%	6.2%
50 – 54	64.3%	2.3%	33.4%	76.7%	15.8%	7.5%
55 – 59	75.3%	0.7%	23.9%	79.1%	10.1%	10.7%
60 – 64	90.2%	0.3%	9.5%	89.7%	4.4%	6.0%
65 – 69	96.6%	0.1%	3.3%	97.0%	1.9%	1.1%
70 – 79	99.2%	0.1%	0.7%	97.5%	2.4%	0.1%
>= 80	99.0%	0.2%	0.8%	98.2%	1.6%	0.2%

Les nouvelles modalités de définition de la corbeille exercent leurs effets favorables entre 25 et 60 ans, soit pendant la vie active. Ce sont ces mêmes classes d'âge qui ont toutefois une base de déductions plus étroite pour les dépenses considérées actuellement comme de l'épargne à long terme, hors maison d'habitation.

B.2. La modification du taux de l'avantage fiscal

La modification du taux de l'avantage fiscal a également des effets redistributifs mais ceux-ci sont beaucoup plus facilement repérables. Passer de la réduction d'impôt au taux marginal ou au taux moyen spécial à une réduction d'impôt à taux fixe a pour conséquence que, à base égale, la réduction d'impôt est égale alors qu'elle était auparavant une fonction croissante du revenu imposable, sauf lorsque la valeur maximale du taux moyen spécial ou du taux marginal était atteint. Passer à une réduction d'impôt à taux fixe est donc (relativement) à l'avantage des revenus inférieurs : de telles mesures sont redistributives.

B.3. Les résultats globaux

Le Tableau 4.5 détaille les résultats de cette première variante. **Globalement, il y a davantage de gagnants que de perdants** : un tiers des ménages bénéficient d'un avantage fiscal plus important tandis que 18,5% d'entre eux seulement devraient s'acquitter d'un impôt plus élevé. La situation de près de la moitié des ménages reste inchangée (84).

Les résultats par décile font clairement apparaître qu'il s'agit **d'un scénario à l'avantage des classes centrales de la distribution**. Dans le bas de la distribution, les effets sont pratiquement neutres mais le pourcentage de gagnants devient majoritaire et l'impact est en faveur du contribuable du cinquième au neuvième décile : c'est là que s'opère en effet l'élargissement le plus net de montant des dépenses donnant droit à avantage fiscal et cet effet l'emporte globalement sur celui de la réduction du taux de l'avantage. C'est par contre l'inverse qui prévaut dans le 10^{ème} décile : la réduction du taux de l'avantage fiscal l'emporte sur l'élargissement de la base et les ménages de ce décile perdent globalement 64,5 millions €. Plus de la moitié d'entre eux sont perdants.

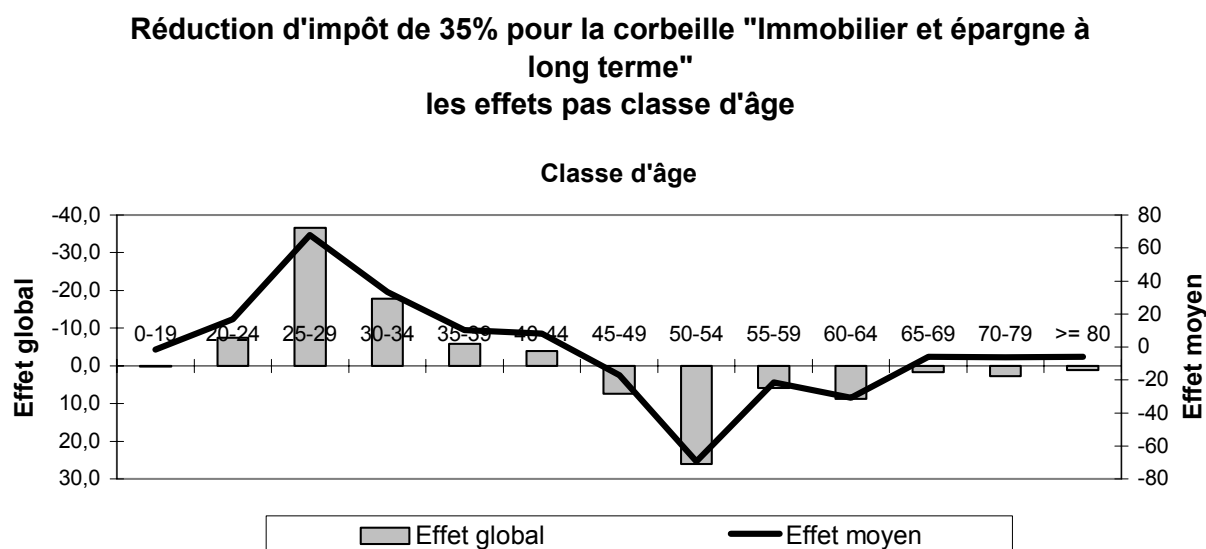
Tableau 4.5
Réduction d'impôt de 35% pour la corbeille « Immobilier et épargne à long terme » :
les effets par décile

Décile	Impact Global	Gain Moyen	Perte Moyenne	% Gagnants	% Perdants	% Neutres
	Millions €	En €	En €	En % de l'effectif du décile		
1	-5,76	90	-783	1,5%	1,7%	96,9%
2	-5,61	73	-570	7,0%	2,9%	90,1%
3	-3,44	122	-586	7,6%	2,8%	89,7%
4	-4,98	118	-494	17,1%	6,1%	76,8%
5	4,37	131	-331	30,2%	9,3%	60,6%
6	8,74	147	-306	45,8%	16,2%	38,0%
7	24,89	211	-299	58,0%	24,2%	17,9%
8	31,79	276	-339	62,0%	31,6%	6,4%
9	32,14	297	-316	61,0%	36,9%	2,1%
10	-64,45	267	-468	45,6%	53,8%	0,6%
Total	17,70	220	-380	33,6%	18,5%	47,9%

Un des objectifs de cette corbeille est de redistribuer les revenus sur le cycle de vie : il est donc important d'en examiner les effets par classes d'âge.

84 On considère que la situation est inchangée (« neutres ») lorsque la variation de l'impôt dû entre la situation de référence et la simulation n'excède pas 2,5 € dans un sens ou dans l'autre.

Graphique 4.1



Le Graphique 4.1 montre que cet objectif est rencontré : les classes d'âge (85) en deçà de 45 ans sont gagnantes et celles au-delà perdantes.

Cette première simulation a donc pour *effet global une redistribution des avantages fiscaux à l'avantage des classes moyennes et des jeunes générations, dans une enveloppe proche de la neutralité budgétaire.*

Ceci se fait toutefois au prix d'un nombre substantiel de ménages perdants puisque pour près de 20% des ménages, l'avantage fiscal sera moindre et l'impôt plus élevé. En fait, il y a moins de perdants que de gagnants, mais la perte moyenne est plus élevée que le gain moyen.

3.53. Même scénario en intégrant des modifications de comportement

Les simulations qui viennent d'être présentées reposent sur l'hypothèse de comportements inchangés. Cette hypothèse, même si elle est habituelle (86), est assurément restrictive surtout quand il s'agit de modifier des mesures incitatives.

Pour intégrer correctement les modifications de comportement qui peuvent se produire, il faudrait disposer d'une fonction d'épargne applicable à des données individuelles, voire d'un modèle formalisant l'affectation de l'épargne entre les actifs financiers. Aucun de ces outils n'est disponible. Les modifications de comportement ont donc été prises en compte par deux corrections hors modèle.

Les corrections apportées hors-modèle sont les suivantes.

- Pour les contribuables qui utilisent actuellement à plein l'épargne-pension mais qui ne sont pas au nouveau plafond global de 2.360 € par déclarant, on considère qu'ils vont modifier leur comportement et utiliser à plein la corbeille de 2.360 € par déclarant.

85 Les ménages sont classés suivant l'âge de la personne de référence.

86 Ainsi, les effets de la réforme fiscale ont été estimés par le même modèle à comportements inchangés alors que certaines mesures, dont par exemple le crédit d'impôt sur les bas revenus de l'activité professionnelle, ont précisément pour objectif de modifier les comportements en favorisant le retour à l'emploi.

- Pour les contribuables qui bénéficient actuellement d'une réduction d'impôt pour achats d'actions de l'employeur, on considère qu'ils vont réinvestir un montant correspondant dans des formes d'épargne éligibles pour la corbeille « immobilier et épargne à long terme ».

Compte tenu de la méthode suivie, ce scénario doit être considéré comme purement indicatif et fournit une borne extrême puisque les corrections intègrent une utilisation maximale des dispositifs existants.

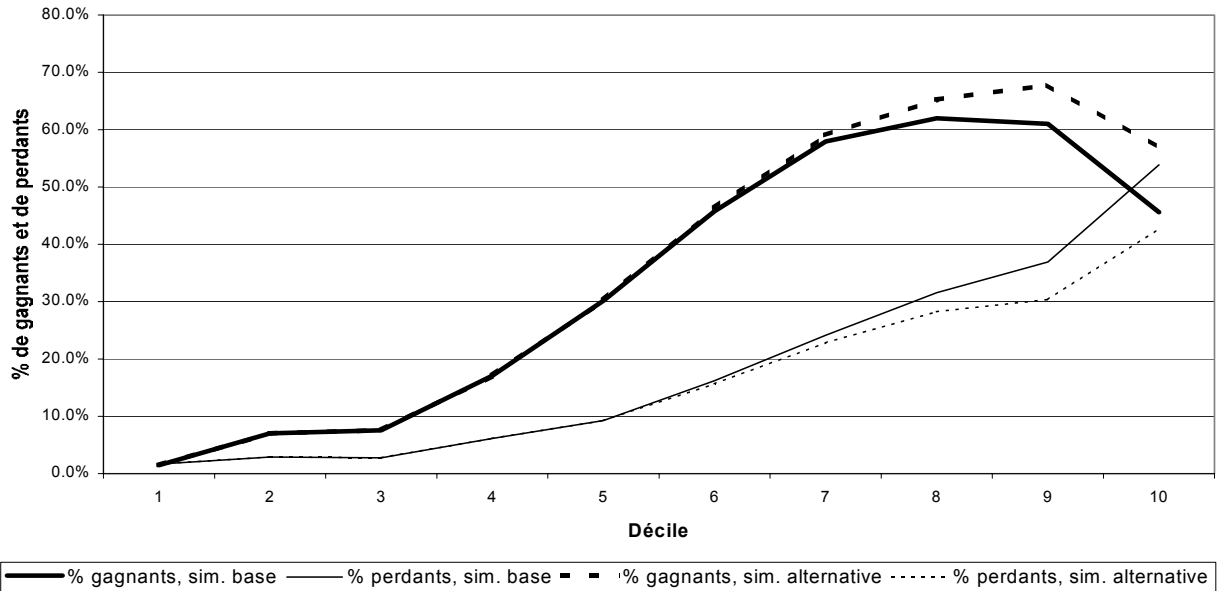
Le point de départ est la simulation faite avec une réduction d'impôt au taux de 35%, soit la simulation C1/1a.

Les principales conséquences de la modification de comportement sont les suivantes.

- Le coût budgétaire monterait de 17,7 millions € à 300,15 millions €. Il faut rappeler que la contrainte de neutralité budgétaire s'apprécie ici d'un point de vue statique et donc à comportements inchangés.
- Globalement, 114.000 ménages deviennent gagnants au lieu d'être perdants si on intègre les modifications de comportement supposées.
- Les ménages qui deviennent gagnants compte tenu de la modification de comportement supposée sont essentiellement situés dans la moitié supérieure de la distribution des revenus (voir Graphique 4.2). Il s'agit essentiellement de ménages qui, dans la simulation de base à comportement inchangé, perdaient l'avantage lié à la réduction d'impôt pour achat d'actions et qui utilisent les nouvelles possibilités offertes dans la simulation alternative.
- Ceci ne veut pas dire que les gains additionnels que retireraient les ménages dans la simulation alternative sont concentrés dans la moitié supérieure de la distribution des revenus. Il existe aussi bon nombre de ménages qui étaient déjà gagnants dans la situation de base mais dont le gain augmente si on intègre la modification de comportement supposée : c'est surtout le cas dans le deuxième décile et dans le troisième quartile de la distribution (cf. Graphique 4.3).
- La modification de comportement supposée dans cette simulation alternative modifie également la distribution des effets par classe d'âge. L'effet de redistribution entre générations qui était constaté dans la simulation à comportement d'épargne inchangé ne se retrouve pas dans la variante : les ménages actifs de toutes les classes d'âge sont alors gagnants (Voir Graphique 4.4).

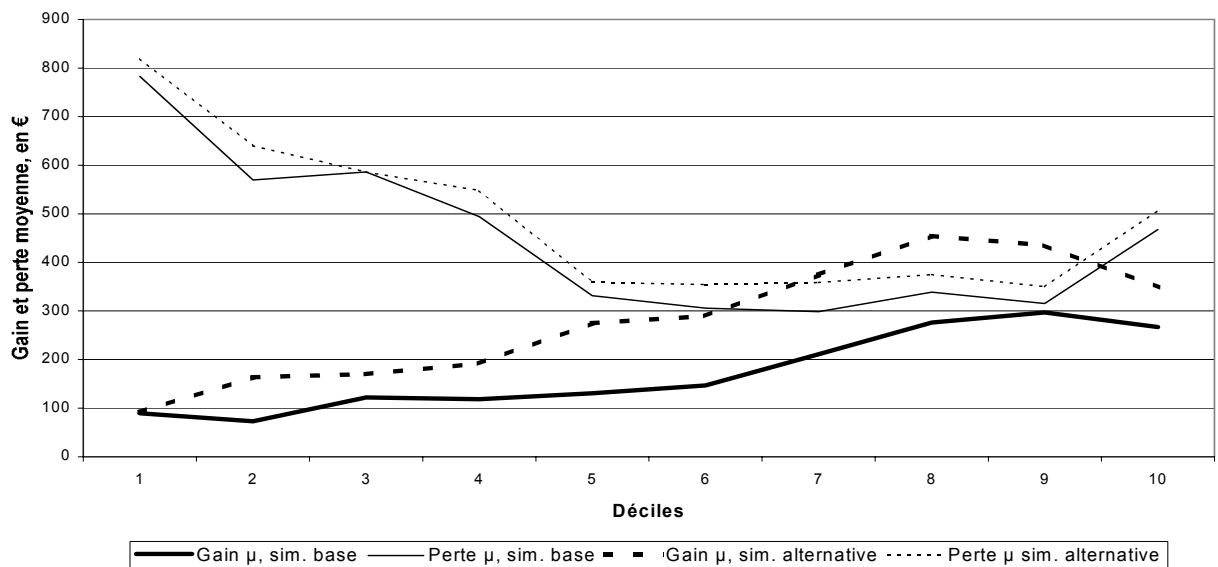
Graphique 4.2

**Effet de la variante "comportement":
% de gagnants et de perdants par décile**



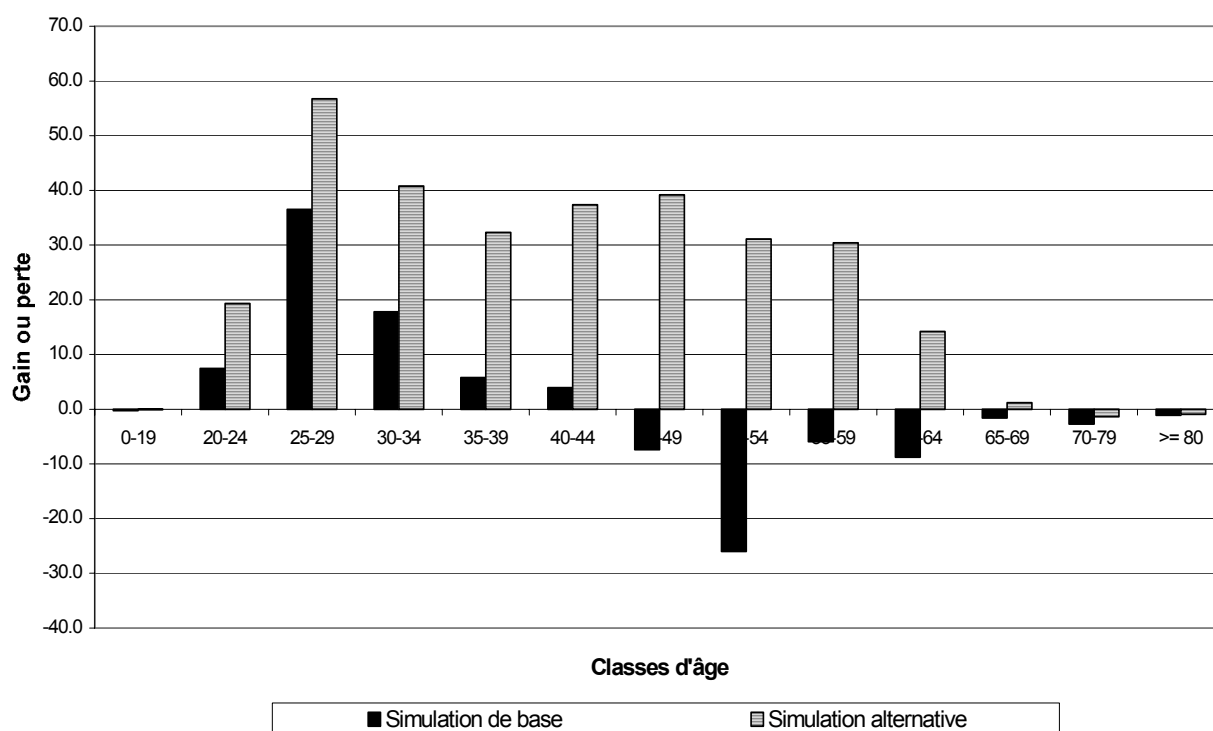
Graphique 4.3

**Effet de la variante "comportement":
Gain moyen et perte moyenne par décile**



Graphique 4.4

Gains et pertes par classe d'âge
selon l'alternative quant au comportement des épargnants



3.54. En résumé

Ces premiers scénarios livrent déjà quelques conclusions intéressantes, qui permettent de mieux cerner le « champ des possibles », à savoir les choix compatibles avec les objectifs poursuivis et la contrainte de neutralité budgétaire.

- Dans un cadre de raisonnement statique, regrouper les déductibilités relatives à l'épargne à long terme individuelle (3^{ème} pilier) et l'investissement immobilier en supprimant la limite en % des revenus professionnels est compatible tant avec les objectifs poursuivis qu'avec la contrainte de neutralité budgétaire. Ce scénario permet au contribuable un choix plus vaste d'options dans un régime fiscal identique. L'impôt devient ainsi plus neutre. Globalement, il y a redistribution des avantages fiscaux à l'avantage des classes moyennes (et au détriment du décile supérieur) et à l'avantage des jeunes générations.
- L'image est différente lorsqu'on intègre des modifications de comportement. Le coût budgétaire est plus élevé, les effets ne sont plus défavorables pour le décile supérieur et la redistribution à l'avantage des jeunes générations ne se fait plus, car les ménages des classes d'âge 45-55 ans sont supposés utiliser à plein les marges créées par la fin du remboursement des emprunts hypothécaires.
- Octroyer un taux de réduction d'impôt plus élevé pour l'investissement dans la maison d'habitation est incompatible avec la neutralité budgétaire.

3.55. Inclusion de l'assurance-groupe

Les autres scénarios consistent à intégrer l'assurance-groupe dans la corbeille sans en modifier les autres modalités. Le premier d'entre eux est restrictif (Simulation C1/2) : la limite maximale en € de la corbeille n'est pas modifiée alors qu'elle a été fixée en additionnant les limites actuelles hors assurance-groupe. Le second d'entre eux intègre un relèvement de cette limite maximale. Deux variantes ont été simulées : dans la simulation C1/3a cette limite est relevée de 2.000 à 3.000 € hors indexation (soit 3.540 € pour les revenus de 2002) et elle est relevée à 2.500 € hors indexation (soit 2.950 € pour les revenus de 2002) dans la simulation C1/3b. Le Tableau 4.6 détaille les effets budgétaires de ces différentes variantes.

Tableau 4.6
Corbeille « épargne à long terme et immobilier »
Effets budgétaires des différentes variantes

	Description des variantes simulées	Effet budgétaire
	<i>Corbeille épargne et immobilier, hors assurance groupe</i>	
C1/1a	Réduction d'impôt de 35%	-17.70
C1/1b	Réduction de 40% pour la maison d'habitation, 30% pour le solde	-159.76
	<i>Corbeille épargne et immobilier, avec assurance groupe</i>	
C1/2	Sans modification du plafond de corbeille, réduction d'impôt de 35%	286.22
C1/3a	Plafond porté à 3.000 € indexés, réduction d'impôt de 35%	-151.72
C1/3b	Plafond porté à 2.500 € indexés, réduction d'impôt de 35%	32.33

Millions €. Un signe (-) signifie un coût pour l'Etat.

Il se confirme qu'introduire l'assurance-groupe dans la corbeille « épargne et immobilier » sans en modifier le plafond est trop restrictif : un tel regroupement des déductibilités rapporterait 286 millions € sous l'hypothèse habituelle de comportements inchangés. On pourrait certes utiliser ce produit pour financer une réduction d'impôt plus élevée pour la maison d'habitation mais un tel scénario s'inscrit mal dans les objectifs poursuivis. Il ne semble pas opportun, dans le contexte d'une société vieillissante et d'un taux de remplacement décroissant de la pension légale (87) de privilégier à ce point l'investissement dans la maison d'habitation au détriment de la constitution de pensions complémentaires.

Par contre, un relèvement du plafond à 3.000 € est incompatible avec le respect de la contrainte budgétaire. C'est la raison pour laquelle une dernière simulation a été effectuée où le relèvement du plafond de la corbeille s'accorde avec le respect de la contrainte budgétaire.

Le Tableau 4.7 détaille les effets par décile des trois principales simulations.

87 La décroissance du taux de remplacement de la pension légale s'explique essentiellement par le fait que ni la liaison du plafond salarial à la croissance des salaires ni la liaison au bien-être ne sont automatiques.

Tableau 4.7
Corbeille « épargne à long terme et immobilier » : résumé des effets par déciles

Déciles	C1/1a	C1/2	C1/3b
	Ass. Groupe exclue		
1	-5.76	-5.76	-6.14
2	-5.61	-5.61	-5.17
3	-3.44	-3.44	-3.26
4	-4.98	-4.98	-4.15
5	4.37	4.34	9.21
6	8.74	7.91	21.05
7	24.89	23.22	47.49
8	31.79	25.34	67.40
9	32.14	6.41	65.83
10	-64.45	-333.66	-224.59
Total	17.70	-286.22	-32.33

Les effets de la simulation C1/1a ont déjà été analysés ci-dessus (88) et servent ici de point de comparaison.

- La réduction des avantages fiscaux que provoque l'inclusion de l'assurance-groupe dans la corbeille sans modification de son plafond est concentrée dans le dernier décile : la perte de ce décile est pratiquement multipliée par 5 alors que la situation des 7 premiers déciles n'est guère modifiée. Il s'agit donc clairement d'un scénario qui accroîtrait l'effet redistributif de l'impôt.
- La redistribution des avantages fiscaux s'opère cependant au détriment des classes de revenus qui se trouvent au-delà du plafond salarial de la pension légale (89). C'est donc là où la nécessité de constituer des pensions complémentaires est la plus impérieuse que la réduction des avantages fiscaux octroyés est la plus forte.
- L'effet est moins net dans la simulation où le plafond est relevé à 2.500 €. La perte du dernier décile n'est multipliée que par 4 et les déciles inférieurs enregistrent des gains plus importants.

Il est certes possible de multiplier les scénarios alternatifs mais le message de base qui ressort des simulations restera vraisemblablement le même : inclure l'assurance-groupe dans une corbeille dont la seule limite est un montant absolu en € provoque une redistribution importante des avantages fiscaux du 10^{ème} décile vers les déciles inférieurs, qui frappe de plein fouet les ménages pour lesquels la nécessité de se constituer des pensions complémentaires est la plus forte.

L'alternative serait d'exprimer la limite en % des revenus professionnels. Or, c'est précisément la solution qui a été écartée pour renforcer l'accessibilité des avantages fiscaux aux bas revenus.

Le dilemme qui apparaît met en lumière toute la difficulté qu'il y aurait à inclure l'assurance-groupe dans une corbeille limitée par un montant absolu. Cette limite se justifie par le souci de réserver le bénéfice des incitants fiscaux à une première tranche d'investissement dans le long terme. La logique de l'assurance-groupe est cependant différente : elle prend le relais de

88 Voir ci-dessus, pages 76 et suivantes.

89 Celui est situé dans le 8^{ème} décile

la pension légale à partir de son plafond et son utilisation est donc forcément concentrée dans le quart supérieur de la distribution des revenus.

Plutôt que d'inclure l'assurance-groupe dans la corbeille, il serait donc préférable de la laisser hors de la corbeille en introduisant pour la constitution des pensions complémentaires une limite en pourcentage des salaires ou plus globalement des revenus d'activité professionnelle. La Section s'était déjà d'ailleurs exprimée en ce sens dans son rapport sur l'impôt des sociétés, lorsqu'elle avait examiné la question d'une éventuelle limitation de la déduction des quotes-parts patronales (90)

4. La corbeille « Dépenses sociales et services aux personnes »

4.1. Son contenu

Cette seconde corbeille regrouperait les dépenses qui ont un commun un objectif d'ordre social, à savoir :

- la déduction des libéralités,
- les rémunérations de travailleurs domestiques,
- les chèques A.L.E et titres-service,
- les frais de garde d'enfants.

Certains membres considèrent toutefois que les frais de garde d'enfants devront être traités sur le même pied que les charges professionnelles et ne marquent donc pas leur accord, sur leur inclusion dans cette seconde corbeille.

4.11. Déduction des libéralités

La Section estime que *le montant minimal de 30 € par institution bénéficiaire doit être maintenu*. Elle considère également qu'il n'est pas nécessaire de modifier les catégories d'institutions pouvant être agréées mais que les conditions d'agrément pourraient être revues. Le contrôle des institutions agréées doit être renforcé, tant lors de l'octroi de l'agrément qu'une fois celle-ci octroyée.

L'agrément doit être limitée aux *institutions dont les interventions bénéficient à un grand nombre de personnes* : leur zone d'action doit être plus large que le cercle des membres et/ou des donateurs. La condition actuelle d'un champ d'action correspondant au territoire de la Belgique ou de la Communauté n'est peut-être pas de ce point de vue la plus appropriée car elle privilégie les grandes institutions, qui sont aussi celles qui ont l'accès le plus facile aux subventions directes, au détriment d'initiatives plus locales mais peut être tout aussi efficaces. Ainsi, dans le domaine social, on ne voit pas pourquoi deux associations qui ont des activités similaires, l'une à l'échelle de la Communauté, l'autre à l'échelle d'une grande ville ou d'un arrondissement doivent être traitées différemment, ce à quoi mène une lecture stricte des dispositions actuelles. La théorie économique du fédéralisme fiscal plaide d'ailleurs pour la décentralisation de telles interventions lorsqu'elles sont opérées par les pouvoirs publics, la décentralisation permettant une meilleure efficacité. On ne voit pas pourquoi ce même

90 Voir CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES (2001) op. cit., pages 124 et suivantes.

principe ne pourrait pas s'appliquer à toutes les interventions faites dans le secteur non-marchand, qu'elles soient faites par les pouvoirs publics ou par des associations.

Une fois l'agrément octroyé, *un contrôle régulier doit être effectué* pour vérifier si l'essentiel des moyens est effectivement utilisé pour réaliser les objectifs qui ont justifié l'agrément de l'institution.

4.12. Rémunérations de travailleurs domestiques, Chèques A.L.E et titres-service

La Section considère qu'il est opportun de mettre sur pied d'égalité l'engagement direct, par le particulier employeur, d'une personne effectuant des travaux domestiques avec son engagement indirect par l'intermédiaire des chèques A.L.E ou des titres-service. Les modalités communes de ces déductions doivent être redéfinies en fonction de l'objectif poursuivi, qui est de *réduire pour le particulier-employeur le coût du travail pour l'embauche régulière et déclarée d'une personne effectuant du travail domestique ou plus globalement des services aux personnes.*

Ceci signifie que, pour l'actuelle déduction des rémunérations de personnel domestique,

- les dispositions particulières en matière de cotisations sociales doivent être maintenues,
- la condition portant le montant minimal de rémunérations doit être supprimée : elle crée une barrière à l'entrée qui a pour conséquence que les objectifs poursuivis ne sont pas rencontrés,
- il n'est pas davantage opportun d'exiger que la personne ait été, avant l'embauche, chômeur complet indemnisé ou bénéficiaire du Revenu d'intégration (auparavant le Minimex),
- l'avantage fiscal devrait être donné sous les seules conditions d'identification du bénéficiaire et d'une fiche de rémunération. Ceci permettra l'imposition des rémunérations dans le chef du bénéficiaire,
- l'avantage fiscal ne serait plus limité à 50% des rémunérations brutes, mais serait de 100% de celles-ci,
- il serait opportun d'envisager des modalités simplifiées d'inscription comme employeur à l'ONSS.

La Section considère qu'il est également souhaitable d'harmoniser vers le haut le statut des travailleurs domestiques et celui des personnes qui prestent des services dans le cadre des A.L.E.

Instaurer des modalités communes signifie également harmoniser le taux de l'aide fiscale : elle est actuellement octroyée au taux moyen spécial pour les chèques A.L.E et titres service et au taux marginal sur 50 % des rémunérations de personnel domestique (91).

4.13. Les frais de garde d'enfants

La Section estime qu'il n'est pas nécessaire de revoir les modalités d'application de la déduction des frais de garde pour les enfants de moins de 3 ans. Il serait par contre opportun

91 Soit en fait la moitié du taux marginal par € de rémunération.

d'étendre l'avantage fiscal aux frais de garde des enfants plus âgés (par exemple, les frais de garde dans les écoles, après l'heure de fin des cours) soit en incluant ce type d'activité dans la liste de celles éligibles aux chèques A.L.E et aux titres-service, soit en prenant en compte les sommes versées directement à l'institution prestataire du service.

4.2. *Montant maximal*

La demande de services aux personnes dépend fortement de la composition de la famille. Il semble donc justifié d'établir un lien entre celle-ci et le montant global de la corbeille, plutôt que d'imposer un même forfait à des personnes se trouvant dans des situations très différentes. C'est pourquoi la Section propose que la limite des dépenses donnant droit à avantage fiscal consiste en **un montant de base, majoré d'un complément qui serait fonction du nombre d'enfants à charge et de la tranche d'âge dans laquelle ils se situent.**

- Le montant de base serait celui actuellement appliqué aux chèques A.L.E et aux titres-service, soit 1.810 € avant indexation (2.140 € pour l'année 2002). Les rémunérations de travailleurs domestiques qui deviendraient éligibles pour l'avantage fiscal seraient donc comprises dans cette enveloppe globale.
- Le complément par enfant de moins de 3 ans serait de 2.200 € avant indexation, soit 2.600 € pour les revenus de 2002 (92).
- Un complément serait accordé pour les autres enfants de moins de 12 ans (par exemple 500 € de montant de base avant indexation, soit 590 € pour l'année 2002).

4.3. *Taux de l'avantage fiscal*

Les dépenses comprises dans cette corbeille sont actuellement, soit déduites au taux marginal (frais de garde, rémunérations de travailleur domestique), soit éligibles pour une réduction d'impôt au taux moyen spécial (chèques A.L.E et titres-service). Le Tableau 4.8 détaille les taux moyens auxquels les avantages sont actuellement accordés (93), compte tenu de la distribution actuelle des ménages effectuant le type de dépense concernée (« avant réforme »), ainsi que les taux moyens correspondants qui devraient prévaloir, toute autre chose égale par ailleurs, une fois la Contribution complémentaire de crise intégralement démantelée et la réforme fiscale intégralement mise en œuvre (« après réforme »).

Tableau 4.8
Taux moyen des avantages actuellement accordés et proposition d'harmonisation

	% moyen effectif de l'avantage actuellement accordé		Proposition
	Avant réforme	Après réforme	Après réforme
Frais de garde d'enfants de < 3 ans	46,7%	44,6%	40%
Rémunérations travailleurs domestiques (*)	24,1%	22,6%	40%
Chèques A.L.E et titres service			
- déclarant	35,0%	33,6%	40%
- conjoint	32,0%	30,5%	40%
Frais de garde d'enfants de 3 à 12 ans	Non déductible actuellement		40%

(*) Par € de rémunération, soit la moitié du taux marginal.

92 En multipliant l'actuel plafond journalier pour 230 jours ouvrables, on obtient un montant de 2.580 € pour l'année 2002.

93 Les calculs sont faits sur les revenus et déductions de 1999.

La Section propose, comme mentionné dans la dernière colonne du tableau, d'octroyer pour toutes les dépenses reprises dans cette corbeille une réduction d'impôt à taux fixe de 40%. Le choix de ce taux procède, comme pour la première corbeille, d'un arbitrage entre des éléments contradictoires

- Pour les frais de garde d'enfants, retenir une réduction d'impôt à taux fixe au lieu du taux marginal met fin à une situation où le législateur fédéral défait partiellement le caractère progressif de la tarification instaurée par les Communautés pour les services qu'elles réglementent.
- Les diverses simulations effectuées au cours des travaux ont mis en évidence qu'avec un taux de réduction d'impôt inférieur, il n'y avait pratiquement pas de ménages gagnants et un nombre important de ménages perdants. Une corbeille ainsi constituée irait donc à l'encontre de son objectif qui est de rencontrer de nouveaux besoins sociétaux. De plus ce serait en quelque sorte les restrictions apportées à la déduction des services aux personnes qui financeraient l'élargissement des déductions pour l'immobilier et pour l'épargne à long terme. La Section a préféré appliquer la contrainte de neutralité budgétaire par corbeille plutôt que globalement.
- Ce taux est certes plus élevé que celui qui est octroyé pour les dépenses éligibles à la première corbeille (35%). Ceci peut se justifier par le fait qu'il n'y a pas ici de relèvement significatif du plafond des déductions. Au contraire, il s'agit plutôt d'une rationalisation.
- Pour les ménages avec enfants en bas âge, ce taux est moins favorable que celui qui est actuellement appliqué aux frais de garde d'enfants. Ces ménages sont toutefois ceux qui devraient bénéficier de l'élargissement des conditions de déductibilité : ils sont demandeurs de travail domestique et bénéficieront à ce titre de la suppression du seuil d'accès que constitue l'actuelle condition sur le montant minimal de rémunération et ils bénéficieront également, de manière peut-être décalée dans le temps, de la prise en compte des dépenses de garde des enfants de 3 à 12 ans.

4.4. Simulation des effets budgétaires et redistributifs

Sur base des déductions actuelles, l'octroi d'une réduction d'impôt de 40% pour les dépenses regroupées dans cette seconde corbeille rapporterait 10 millions €. Il reste donc une marge, certes assez faible, qui serait disponible pour financer des modifications de comportement (par exemple, un recours plus élevé à la déduction de prestations de services de travail domestique) ou la prise en compte des frais de garde des enfants de plus de 3 ans.

Tableau 4.9
Corbeille « services aux personnes » – effets par déciles

	Impact global	Gain moyen	Perte moyenne	% gagnants	% perdants	% neutres
	Millions €	En €	En E	En % de l'effectif du décile		
1	0.01	30	-53	0.2%	0.1%	99.7%
2	0.14	20	0	1.4%	0.2%	98.4%
3	0.10	19	0	1.1%	0.1%	98.8%
4	0.24	25	-11	2.7%	1.8%	95.6%
5	0.42	39	-7	3.3%	6.2%	90.5%
6	0.10	24	-16	7.2%	9.7%	83.1%
7	-0.55	21	-27	8.8%	11.0%	80.2%
7	-0.54	24	-24	7.3%	12.0%	80.7%
8	-0.64	30	-21	9.1%	19.0%	71.9%
9	-9.22	29	-46	8.8%	46.5%	44.7%
10	-9.94	26	-31	5.0%	10.6%	84.4%

La distribution des perdants sur l'axe vertical montre que la mesure crée un transfert des ménages les plus aisés (le 10^{ème} décile) vers les autres : le 10^{ème} décile doit assumer à lui seul pratiquement l'intégralité de la compression globale du revenu disponible et près de la moitié des ménages de ce décile sont perdants. Par contre, les gains et pertes sont minimales dans la moitié inférieure de la distribution des revenus.

5. La corbeille « environnement et développement durable »

5.1. Son contenu

La Section propose de reprendre dans cette corbeille :

- les dépenses faites en vue d'économiser l'énergie qui deviennent éligibles à une réduction d'impôt dans le cadre de la réforme fiscale (94),
- tout incitant à l'utilisation des transports en commun qui va au-delà du principe de la déductibilité des charges réelles,
- toute autre dépense fiscale dont l'objectif serait de modifier le comportement des contribuables de sorte que celui-ci devienne plus favorable à l'environnement et au développement durable.

La déduction forfaitaire de 0,15 €/km qui est octroyée aux contribuables qui optent pour la déduction des charges réelles pour les 50 premiers kilomètres de trajet (simple) entre le domicile et le lieu de travail serait donc scindée en deux composantes : la partie de cette déduction qui correspond à des dépenses réellement exposées serait déductible comme charge réelle tandis que la partie qui excède celle-ci serait reversée dans la corbeille.

Deux options sont possibles :

- soit la partie de la déduction forfaitaire qui excède le montant des dépenses effectivement supportées n'est pris en compte que pour les contribuables ayant opté pour la déduction des charges professionnelles réelles,
- soit cet incitant est accessible à tous les contribuables qui effectuent leurs déplacements du domicile au lieu de travail au moyen des transports en commun, qu'ils aient opté ou non pour la déduction des charges réelles.

La première option se greffe sur le système actuel. La retenir permet de limiter le coût budgétaire, mais la contrepartie est une réduction de la portée incitative de la mesure : il y aura moins de contribuables concernés. La seconde option permet de maximiser l'effet incitatif au détriment de la contrainte de neutralité budgétaire.

5.2. Montant maximal

La Section propose de reprendre de la nouvelle disposition instaurée par la réforme fiscale son montant maximal et de plafonner à 1.000 € par an et par contribuable les incitants à l'utilisation des transports en commun ou de tout autre mode de transport autre que la voiture individuelle.

94 Cf. l'article 145²⁴ C.I.R., introduit par la loi du 10 août 2001 portant réforme de l'impôt des personnes physiques.

Le montant global des dépenses éligibles pour cette corbeille serait donc de 1.500 € par contribuable.

5.3. Taux de l'avantage fiscal

Pour ce qui concerne les dépenses faites en vue d'économiser l'énergie, la Section propose de reprendre les taux de réduction d'impôt mentionnés dans l'article 33 de la loi du 10 août 2001. Il s'agit de réductions d'impôt à taux fixe, qui s'inscrivent parfaitement dans la ligne des recommandations énoncées au début de ce chapitre.

La Section propose de retenir un taux de 40% pour les incitants à l'utilisation des transports en commun.

5.4. Estimation de l'impact budgétaire

Aucune donnée n'étant disponible, la Section n'a pas pu estimer l'impact budgétaire de la création de cette troisième corbeille. Le coût de la réduction d'impôt pour les dépenses faites en vue d'économiser l'énergie a par ailleurs été provisionné dans le cadre de la réforme fiscale.

Comme mentionné ci-dessus le coût budgétaire risque d'être significatif si l'option était prise de permettre à tous les navetteurs -et non plus simplement à ceux qui optent pour la déduction des charges réelles- de bénéficier des incitants pour l'utilisation des transports en commun.

Chapitre 5

Quelques réflexions complémentaires

1. Vers une réforme de la fiscalité immobilière ?

La Section a proposé ci-dessus de reprendre dans la corbeille « immobilier et épargne à long terme » les intérêts des emprunts spécifiquement consacrés pour acquérir ou conserver des biens immobiliers, pour la partie de ceux-ci qui excèdent les revenus immobiliers imposables.

Le but poursuivi est de prendre en compte le « déficit immobilier » qui survient lorsque le montant des intérêts d'un emprunt effectué pour acquérir un immeuble est supérieur au revenu, effectif ou imputé, de cet immeuble. Il a été mentionné ci-dessus que ces *nouvelles modalités de déduction des intérêts posaient le problème de l'évaluation des revenus imposables*.

C'est pourquoi la Section a estimé opportun de faire part de quelques *réflexions complémentaires sur la fiscalité immobilière*.

1.1. Pourquoi envisager une réforme ?

L'évaluation des revenus immobiliers imposables se fait actuellement comme suit.

- Le revenu imputé de la maison d'habitation est évalué par le revenu cadastral indexé.
- Le revenu imputé des immeubles autres que la maison d'habitation qui ne sont pas donnés en location sont évalués par le revenu cadastral indexé et revalorisé forfaitairement à 140%.
- Il en est de même des revenus des immeubles qui sont donnés en location à des personnes physiques qui ne l'affectent pas à l'exercice d'une activité professionnelle (nous parlerons dans ce cas de « locations privées »).
- Par contre, c'est le loyer net de 40% de charges qui constitue la base imposable pour les revenus des immeubles donnés en location à des personnes morales ou à des personnes physiques qui l'affectent à l'exercice de leur activité professionnelle (nous parlerons dans ce cas de « locations professionnelles »).

Ces modalités d'évaluation des revenus immobiliers imposables posent un *double problème*.

- Le premier problème est la *date de référence de la dernière péréquation cadastrale* (1975). L'indexation des revenus cadastraux a permis d'éviter que la sous-évaluation des revenus cadastraux ne s'amplifie au fil du temps et la revalorisation forfaitaire a permis une certaine correction. L'une et l'autre sont toutefois linéaires, alors que les évolutions du marché immobilier sont loin d'être identiques dans les différentes Régions du pays sur les 25 dernières années. Le rapport que la Section avait consacré à la fiscalité immobilière en 1997 indiquait déjà que la limite des revalorisations

forfaitaires était atteinte : leur seul avantage était celui de la simplicité mais la répétition de telles mesures deviendraient discutables sur le plan de l'équité dès lors qu'elles continueraient à traiter de façon linéaire des évolutions de plus en plus différenciées (95).

Le second problème est d'ordre prospectif : la récente modification du partage des compétences de politique fiscale entre les différents niveaux de pouvoir donne aux **Régions la possibilité de percevoir elle-même le Pr.I, d'en assurer l'administration et même d'établir l'impôt foncier sur une autre base que celle du revenu cadastral.** Il n'est donc pas exclu, qu'à terme, le pouvoir fédéral doive s'en remettre à l'échange d'information avec une ou plusieurs administrations régionales pour réestimer un revenu cadastral aux prix de 1975 à partir d'une autre base imposable que la région aurait créée.

L'absence d'une péréquation cadastrale récente et les changements institutionnels invitent donc à envisager une **réforme de la fiscalité immobilière qui permettrait au pouvoir fédéral de supprimer les liens entre le revenu cadastral et la définition de la base imposable à l'impôt des personnes physiques.** Il serait opportun, dans un tel contexte, de reconsidérer le rapport élaboré en 1997 par le Conseil supérieur des Finances et où étaient examinés, à la demande du Ministre, les avantages et inconvénients d'une taxation des loyers nets. La Section avait alors mentionné, à juste titre, que taxer les revenus de la « location privée » sur base des loyers nets ne dispensait pas le pouvoir fédéral d'effectuer une péréquation cadastrale pour actualiser les bases du Pr.I.. S'il n'avait pratiquement plus d'intérêt budgétaire à cette opération, il devait encore en assumer la charge administrative et la responsabilité politique. De ce point de vue, la donne est fondamentalement différente depuis la dernière réforme institutionnelle.

1.2. *Quelle réforme ?*

La Section n'a pas examiné en détail les modalités d'une telle réforme. Elle tient toutefois à indiquer une direction possible qui consisterait à :

- supprimer l'imposition des revenus imputés,
- taxer les revenus des locations privées et professionnelles sur une même base, à savoir le loyer net de charges réelles, en se basant sur les propositions faites dans le rapport déjà cité de 1997.

La prise en compte des charges réelles, et non forfaitaires, est importante : même si elle apparaît complexe à mettre en œuvre et pourrait être perçue comme une charge administrative excessive, elle offre deux avantages majeurs : le blanchiment d'une partie importante de l'activité d'entretien et de rénovation des immeubles et « l'internalisation » de la protection du patrimoine. La déduction des charges réelles a en effet pour conséquence qu'un propriétaire qui entretient ses immeubles paiera moins d'impôt que celui qui ne l'entretient pas : le système général de l'impôt permet alors d'inciter à la restauration permanente du patrimoine immobilier.

La Section recommanderait toutefois que ces revenus ne soient pas globalisés mais soumis à une imposition distincte, pour assurer davantage de neutralité entre les revenus de l'investissement immobilier et celui de l'investissement financier.

95 Voir C.S.F (1997), op. cit., pp. 61 et suivantes.

1.3. Quelles implications pour la définition des corbeilles ?

Les modifications qui seraient apportées à l'évaluation des revenus imposables modifieraient quelque peu le contenu de la corbeille « immobilier et épargne à long terme ».

- Pour la maison d'habitation et tout immeuble non donné en location, un revenu imputé serait calculé à partir de la valeur de l'immeuble. Celle-ci serait basée sur l'expertise réalisée par l'organisme prêteur, l'administration ayant toutefois le pouvoir de la rectifier si elle ne correspondait pas à la valeur vénale. Le revenu imputé aurait pour seule fonction de délimiter le montant des intérêts qui ne sont pas repris dans la corbeille parce qu'ils correspondent à un loyer évité et non à un déficit immobilier.
- Pour l'immobilier de rapport, tant l'amortissement de l'immeuble que la déduction des intérêts seraient repris dans les charges réelles. Il n'y a dès lors plus aucune raison de prévoir un avantage fiscal spécifique lié au paiement des intérêts de l'emprunt ou à son remboursement.

2. Fiscalité et politique des grandes villes

Comme mentionné en introduction de ce rapport, le Ministre des Finances a également demandé à la Section d'examiner les mesures fiscales proposées par le Ministre fédéral de l'économie et de la recherche scientifique, en charge de la politique des grandes villes. Cette dernière section rend compte des réflexions de la Section sur cette question complémentaire. Elle résume d'abord les objectifs poursuivis et les mesures envisagées pour discuter ensuite la pertinence d'une intervention publique et le caractère approprié de l'instrument fiscal. Cette partie de rapport se termine par quelques considérations sur certaines mesures spécifiques envisagées par le Ministre en charge de la politique des grandes villes. Il s'agit des mesures qui ont trait à des dispositions fiscales discutées dans le cadre de ce rapport. La Section n'a pas estimé nécessaire de discuter ici les propositions de mesures qui n'ont aucun lien avec le thème de ce rapport, comme par exemple la redistribution de la fiscalité du lieu de résidence vers le lieu de travail.

2.1. Les objectifs à poursuivre et les mesures envisagées

Les grandes villes belges connaissent comme la plupart des autres métropoles un phénomène de « périurbanisation » qui se traduit par le déplacement vers la périphérie des habitants des classes moyennes et supérieures. Ceux-ci continuent toutefois à travailler dans les centres urbains. Il en résulte non seulement un besoin supplémentaire d'infrastructure mais aussi une baisse relative de la capacité fiscale des centres urbains. Celle-ci peut aller jusqu'à la paupérisation de certains quartiers délaissés. Ce phénomène de « périurbanisation » a donc des conséquences négatives en termes économiques et environnementaux et ce sont celles-ci que le gouvernement fédéral entend corriger par diverses mesures, dont des mesures fiscales.

La note du Ministre en charge des grandes villes constate d'abord que **la législation fiscale actuelle est défavorable aux grandes villes**. Trois aspects défavorables sont mis en exergue :

- l'absence de péréquation des revenus cadastraux défavorise les grandes villes car les revenus cadastraux y sont comparativement trop élevés par rapport aux zones où émigrent les résidents ;

- les réductions de droits d'enregistrement pour « maison modeste » ne sont pour ainsi dire pas applicables dans les grandes villes compte tenu du niveau élevé des revenus cadastraux ;
- la déduction complémentaire d'intérêts hypothécaires est trop ciblée sur la construction d'habitations neuves qui se fait principalement en dehors des grandes villes au bénéfice des ménages qui fuient les centres urbains.

La note du Ministre en charge de la politique des grandes villes prône la ***correction de ces aspects défavorables*** en envisageant :

- la péréquation générale des revenus cadastraux,
- le remplacement des modalités actuelles des réductions de droit d'enregistrement par un critère basé sur la superficie du logement,
- l'extension de la déduction complémentaire d'intérêts hypothécaires à toute forme d'acquisition d'une maison d'habitation occupée depuis au moins 15 ans et qui est l'unique propriété du contribuable.

La note du Ministre en charge de la politique des grandes villes propose en outre ***une série de mesures nouvelles, dont certaines sont des palliatifs à envisager si la correction des aspects défavorables n'est pas retenue.***

Il s'agit d'abord de ***stimulants fiscaux en faveur de l'habitat situé dans les zones défavorisées des grandes villes :***

- le report de l'entrée en vigueur de la réévaluation du revenu cadastral consécutive à une rénovation,
- l'application de plafonds plus élevés pour les déductions fiscales liées à la maison d'habitation (remboursement en capital, primes d'assurance, déduction complémentaires d'intérêts),
- le relèvement du seuil de R.C et la prolongation de la durée de validité du taux réduit de précompte immobilier,
- le blocage de l'indexation du revenu cadastral,
- un taux de TVA réduit pour la construction d'habitations neuves dans les zones en question.

Il s'agit ensuite de ***stimulants fiscaux visant à encourager l'activité économique dans les zones défavorisées :***

- gel de l'indexation des revenus cadastraux ou réduction temporaire du précompte immobilier,
- exonération fiscale des subventions publiques,
- prolongation de 3 à 7 ans de la dispense de versements anticipés pour les nouveaux indépendants,
- un régime de « préférence pour les zones défavorisées » en y octroyant à 110% les incitants fiscaux de portée générale

Une *troisième catégorie de mesures vise à redistribuer la fiscalité locale du lieu de résidence vers le lieu de travail*. Il s'agit de créer une taxe additionnelle de 1,5% à tous les impôts sur les revenus qui serait versée à la commune « de travail » par tous les résidents du royaume, personnes physiques ou personnes morales.

Enfin, la note du Ministre en charge de la politique des grandes villes propose *diverses mesures pour augmenter l'offre de logement social* : taux de TVA de 6%, exonération de droits d'enregistrement, incitations fiscales pour les logements donnés en location à des sociétés de logements sociaux ou à des CPAS ou encore pour la construction d'habitations sociales.

La note du Ministre en charge de la politique des grandes villes reconnaît que les objectifs poursuivis ressortent au moins partiellement des compétences régionales et prône une concertation entre le pouvoir fédéral et les Régions.

2.2. L'intervention publique est-elle justifiée ?

L'analyse de la note du Ministre en charge de la politique des grandes villes fait apparaître *deux objectifs qui, s'ils sont en partie liés, n'en sont pas moins distincts* :

- Il s'agit d'abord d'enrayer le phénomène de « *pérurbanisation* » ou à tout le moins d'en corriger les conséquences jugées néfastes.
- Il s'agit ensuite de développer *les quartiers défavorisés* par des incitants à la rénovation du patrimoine immobilier et à la localisation des activités économiques.

Le phénomène de « pérurbanisation » peut avoir pour conséquence que les citoyens ne paient pas les services publics dont ils bénéficient sur leur lieu de travail alors que les résidents de certaines zones qui sont des pôles d'emploi paient pour d'autres, et paient donc plus que les bénéficiaires qu'ils retirent eux-mêmes de la production de biens et de services publics par leur commune de résidence. Il s'agit essentiellement d'un problème de tarification des services publics ou de répartition de leur financement au sein d'un ensemble de communes. La question principale que pose la pérurbanisation est donc celle des *modalités de financement d'une intervention publique déjà existante*.

La revalorisation de certaines zones défavorisées est un domaine où l'intervention publique est justifiée. Ces zones cumulent des facteurs défavorables : faible qualité voire insalubrité des logements, insécurité, faiblesse du marché local pour certaines activités commerciales, etc.. en bref, y investir est moins rentable qu'ailleurs, il y a donc moins d'investissement ce qui accroît le handicap de la zone et réduit donc encore l'incitation à investir. Dans un tel contexte, toute opération d'investissement, en rénovation d'habitat ou en localisation d'activités économiques a *un rendement social supérieur à son rendement privé si on atteint la masse critique d'investissement* qui permet de passer du cercle vicieux au cercle vertueux.

Si l'intervention publique apparaît justifiée, encore faut-il préciser quel est, dans l'Etat fédéral, le niveau de pouvoir compétent. Au vu des objectifs poursuivis, il s'agit essentiellement des *Régions et des pouvoirs locaux*.

- La périurbanisation est typiquement un problème d'aménagement du territoire et de politique régionale. Ce sont également les Régions qui sont compétentes pour organiser des mécanismes de péréquation entre communes « du centre » et communes « de la périphérie ». L'agglomération bruxelloise constitue toutefois une exception, puisque sa banlieue résidentielle déborde largement le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.
- La revalorisation de certaines zones économiques défavorisées relève pour une grande partie de la politique du logement. Les éventuels incitants qui pourraient influencer la localisation des activités économiques relèvent également des compétences régionales : les Régions ont pour cela la possibilité d'utiliser les aides aux entreprises en ce compris, depuis la récente réforme institutionnelle, les aides fiscales.

Le pouvoir fédéral a cependant un rôle en tant qu'organisateur d'un *level playing field* : sa propre politique ne peut être telle qu'elle irait à l'encontre des objectifs à poursuivre au niveau des Régions et des pouvoirs locaux.

2.3. L'instrument fiscal est-il adéquat ?

2.31. Le phénomène de la périurbanisation

La réponse à appliquer à l'égard du phénomène de périurbanisation est un problème classique de fédéralisme fiscal : il faut redistribuer les ressources entre les communes de résidence, situées à la périphérie, et les centres urbains qui sont restés les pôles d'emploi mais dont la capacité fiscale a diminué. Différents instruments peuvent être utilisés

- Une première solution consiste à changer le mode de financement de la production de biens et de services publics, en privilégiant la tarification au financement par l'impôt. C'est alors l'utilisateur – et donc celui qui vient de la périphérie travailler dans le centre-ville qu'il a quitté qui paie le coût des services publics qu'il utilise (transports, parking) et soulage d'autant les résidents du centre-ville. La principale limite de cette politique de tarification par l'utilisateur est qu'elle n'est pas applicable à une large partie de la gamme de biens et de services publics produits par les autorités locales : le maintien de l'ordre et plus globalement la sécurité ne peuvent être financés que par l'impôt.
- Une autre option possible consisterait à redistribuer le prélèvement fiscal du lieu de résidence vers le lieu de travail : c'est d'ailleurs une des mesures envisagées par le Ministre en charge de la politique des grandes villes.
- Une troisième solution consisterait à instaurer des transferts entre les communes de la périphérie et les centres urbains. Les communes de la périphérie doivent alors augmenter leurs impôts pour financer ces transferts tandis que celles du centre urbain peuvent les réduire. Il y a donc un rééquilibrage sans modifier la structure du prélèvement fiscal. L'inconvénient de ce type de solution est le risque d'une surproduction (en coût ou en volume) de biens et de services publics par les communes du centre urbain : le pouvoir local peut satisfaire ses propres électeurs au frais des électeurs des communes périphériques.
- Enfin, une quatrième solution consiste à confier la production de biens et de services publics à un groupement de communes, qui reprend à la fois le centre urbain et la périphérie : c'est le concept de « communauté urbaine ». Les contributions des communes du centre et de la périphérie sont alors ajustées de sorte qu'il y ait un report

de la charge du centre urbain vers les communes de périphérie. Cette solution est assez proche de la précédente, à la différence importante que les communes de la périphérie étant associées à la gestion de l'entité assurant la production de biens et de services publics, le risque de surproduction s'en trouve réduit.

La fiscalité n'est donc qu'un des instruments possibles pour traiter ce problème classique de fédéralisme fiscal qu'est le financement optimal de la production de biens et de services publics dans une situation de « pérurbanisation ». Il faut par ailleurs rappeler que les objectifs poursuivis ressortent des compétences régionales.

2.32. La revalorisation des quartiers défavorisés

Différents moyens sont également possibles pour revaloriser les quartiers défavorisés. Pour juger de leur efficacité, il faut tenir compte de deux éléments de base.

- Il faut une masse critique d'investissement pour sortir un quartier défavorisé d'une spirale négative et créer une situation de cercle vertueux. ***A défaut d'une masse critique, l'intervention publique n'est pas efficace.***
- Les ***aides*** doivent forcément être ***ciblées***, et parfois de ***manière très étroite***.

L'octroi d'aides ciblées a alors inévitablement des effets de déplacement : des investissements (achat et rénovation d'habitations, localisation d'activité économique) se font dans les zones aidées au lieu de se faire ailleurs. Il peut même s'agir d'un véritable déplacement d'activités sans qu'il y ait création nette. Ces effets de déplacement ne sont pas nécessairement négatifs. Considérer qu'ils sont négatifs revient à considérer la localisation initiale comme la bonne, ce qui n'est pas le cas puisque l'intervention publique vise précisément à corriger un aménagement inadéquat du territoire.

L'instrument fiscal ne semble pas ici le plus approprié. Deux arguments majeurs plaident contre son utilisation.

- En utilisant l'instrument fiscal, le gouvernement corrige les prix du marché (immobilier notamment) mais s'en remet ensuite au marché. Dans ces conditions, rien ne garantit que la masse critique d'investissements nécessaires soit atteinte. Or si elle n'est pas atteinte, l'aide est inefficace.
- Un instrument fiscal peut avoir une efficacité supérieure à un aide directe s'il est d'application générale, sur base de conditions simples. Tel n'est assurément pas le cas puisqu'un ciblage étroit est requis.

Il existe également des éléments empiriques qui plaident contre l'utilisation des instruments fiscaux pour canaliser les investissements dans des zones géographiques limitées.

- En Belgique, les « zones d'emploi » ont été créées en même temps que les centres de coordination, avec les mêmes avantages. Elles concernaient des zones économiquement défavorisées et le but du régime fiscal préférentiel était d'y attirer les investissements créateurs d'emplois. Sur la période 1983-2000, les zones d'emploi ont attiré 186 millions € (7,5 milliards BEF) de capitaux et les centres de coordination 63 milliards € (2536 milliards BEF)

- La France a créé en 1995 des « zones franches » dans les banlieues défavorisées, avec une large gamme d'incitants fiscaux. Elles n'ont connu qu'un faible succès.

Il existe donc des arguments tant théoriques qu'empiriques qui vont à l'encontre de l'utilisation de l'instrument fiscal pour revaloriser les quartiers défavorisés. Ceci n'empêche pas que l'intervention publique soit justifiée, mais l'instrument fiscal n'est pas le plus efficace. De plus, il s'agit d'objectifs qui ressortent des compétences des Régions et dans lequel le législateur fédéral ne devrait pas intervenir.

2.4. Analyse de certaines mesures envisagées

2.41. La « remise à plat » de la fiscalité immobilière

On peut partager le point de vue selon lequel une politique des grandes villes requiert une remise à plat des bases imposables en fiscalité immobilière. La modification du contexte institutionnel doit toutefois être prise en compte et la demande d'une péréquation cadastrale doit être reformulée en conséquence. Si le pouvoir fédéral reste compétent pour déterminer les modalités d'imposition des revenus et plus-values, qu'il s'agisse des revenus immobiliers ou d'autres catégories de revenus, ce sont en effet les Régions qui sont compétentes en matière de précompte immobilier (y compris pour la détermination de la base imposable) et de droits d'enregistrements.

Les réflexions complémentaires sur la fiscalité immobilière que la Section a estimé nécessaire de mener et dont il est rendu compte ci-dessus, vont dans le sens d'une clarification des responsabilités fédérales et régionales.

2.42. Déduction des intérêts d'emprunt

Les scénarios discutés par la Section et proposés dans le chapitre 4 de ce rapport sur les déductibilités à l'impôt des personnes physiques ont des effets similaires aux mesures proposées dans la note du Ministre en charge de la politique des grandes villes. Les modalités de la corbeille immobilier et épargne à long terme permettent d'atteindre le même résultat qu'un élargissement du champ d'application de la déduction complémentaire d'intérêts : il y a traitement égal de tous les types d'investissement immobilier.

L'objectif envisagé par la note du Ministre en charge de la politique des grandes villes est donc atteint par un moyen plus simple : nos propositions simplifient la législation plutôt que d'étendre le champ d'application de mesures particulières.

2.43. Les stimulants fiscaux pour les zones défavorisées

Outre les critiques fondamentales faites ci-dessus, les mesures envisagées appellent quelques commentaires particuliers, qui ne sont en fait que la concrétisation de ces critiques fondamentales.

- Les modalités proposées pour les déductions à l'impôt des personnes physiques vont à l'encontre de l'objectif de regroupement et de rationalisation des déductibilités qui est exprimé dans l'accord de Gouvernement et qui est au centre de ce rapport.

- Les mesures relatives au précompte immobilier relèvent pour l'essentiel des compétences fiscales des Régions. La seule qui soit de la compétence du gouvernement fédéral serait le *gel de l'indexation*. ***Le jugement qu'on peut porter sur cette proposition est plutôt négatif*** : il est certes vrai que les loyers augmentent moins qu'ailleurs mais c'est aussi le cas des zones défavorisées qui ne sont pas des quartiers des grandes villes. Geler l'indexation pour les unes et pas pour les autres rend le système peu lisible, viole l'équité horizontale et semble contestable sur le plan juridique : n'y a-t-il pas là violation de l'égalité de traitement ? La vraie réponse est celle d'une péréquation cadastrale.
- Réduire la TVA sur les constructions d'habitations neuves dans les quartiers défavorisés des grandes villes se heurte à la critique déjà faite sur l'utilisation d'un instrument de portée générale pour un problème très ciblé : les aides directes semblent ici préférables et ont un effet identique à celle d'une baisse de TVA. L'Administration qui gèrera l'aide directe est beaucoup mieux à même de contrôler si les conditions d'application sont remplies et une procédure plus simple est toujours un avantage pour le citoyen.
Il faut également rappeler qu'une telle baisse de TVA demande un accord européen, alors qu'une aide directe peut être octroyée directement par l'autorité (régionale) compétente.
- La même critique vaut pour les aménagements du Pr.I qui sont des compétences régionales : donner une aide directe ou reporter la revalorisation du revenu cadastral revient au même en terme d'incidence économique mais la première solution évite de compliquer la fiscalité immobilière par des dispositions dérogatoires.
- Les mêmes critiques valent pour les stimulants fiscaux visant à encourager l'activité économique. Ici aussi, il est envisagé de procéder par dérogation à des mesures générales, voire par des dérogations au second degré dans des mesures dérogatoires, alors qu'il est bien plus efficace d'utiliser l'aide directe pour traiter des problèmes aussi ciblés.

Synthèse et conclusions

La Section « Fiscalité et parafiscalité » du Conseil supérieur des Finances a été chargée par le Ministre d'examiner dans quelle mesure les actuelles possibilités de déduction pouvaient être regroupées en un nombre limité de « corbeilles ». Dans un courrier du 6 juin 2002, le Ministre des Finances a par ailleurs demandé à la Section d'examiner les mesures fiscales proposées par le Ministre fédéral de l'économie et de la recherche scientifique, en charge de la politique des grandes villes, pour améliorer le cadre de vie et l'habitat dans les zones urbaines défavorisées. La Section s'est limitée à examiner comment ces propositions pouvaient s'insérer dans l'exercice de regroupement et de rationalisation des déductions fiscales qui constitue le thème central de ce rapport.

1. *Champ d'application du rapport*

La Section a entamé ses réflexions en définissant le champ d'application du rapport. Les « actuelles possibilités de déduction » comprennent à la fois des déductions qui font partie du système général de l'impôt, telles les charges professionnelles et déduction ordinaire d'intérêts (96) et des dépenses fiscales qui constituent des dérogations à ce système général, telles la déduction des libéralités. D'autres dépenses donnent droit à une réduction d'impôt qui peut être octroyée au taux marginal ou au taux moyen spécial : c'est le cas de l'épargne-pension, des primes d'assurance-vie et des remboursements de capital hypothécaire. Définir le champ d'application sur base des déductions sensu stricto revenait à tracer artificiellement une ligne parmi l'ensemble des dépenses qui donnent droit à avantage fiscal.

Il était donc nécessaire d'élargir le champ d'application du rapport au-delà des déductions stricto sensu. La Section n'a cependant pas estimé opportun d'examiner systématiquement l'ensemble des dépenses fiscales : il aurait alors fallu examiner des dispositions telles que les réductions d'impôt sur les revenus de remplacement ou encore l'immunisation des plus-values. Ceci aurait conduit à examiner toute la problématique de l'impôt des personnes physiques, ce qui aurait excédé largement le mandat.

La Section a opté pour une définition pragmatique du champ d'application. Celui-ci comprend :

- parmi les déductions menant à la définition du revenu net, les charges professionnelles et les intérêts d'emprunts,
- l'ensemble des dépenses donnant droit à avantage fiscal, quelle que soit la forme de l'avantage (déduction sur le revenu imposable ou réduction d'impôt).

96 Pour rappel, on désigne par là la déduction des intérêts d'emprunts à concurrence des revenus immobiliers imposables.

Les données statistiques ne permettent pas de distinguer dans les charges des travailleurs indépendants ce qui constitue des charges personnelles et des charges de l'entreprise. C'est la raison pour laquelle l'examen des données statistiques est limité de facto aux charges professionnelles des salariés (1.115 millions € de charges réelles en 1999 pour 5.170 millions € de charges forfaitaires).

Le montant global des dépenses donnant droit à avantage fiscal atteint 3.848 millions € pour les revenus de 1999, soit 3,7% du montant total des revenus imposables globalement, dont l'essentiel (3.584 millions €) concerne des dépenses fiscales en faveur de l'épargne à long terme et de l'investissement immobilier.

2. *Evaluation des dispositions existantes*

2.1 Les critères d'évaluation

Le champ d'application comprend donc deux types de dispositions différentes, dont les modalités d'évaluation sont elles-mêmes différentes. Les dispositions qui font partie du système général de l'impôt doivent en principe avoir pour but de rapprocher le revenu imposable de la capacité contributive. Elles visent donc à assurer l'équité horizontale (le traitement égal des égaux) et c'est par rapport à cet objectif qu'elles doivent être évaluées.

Les dépenses fiscales ont été pour la plupart à l'origine la traduction des politiques incitatives : elles visent à corriger l'allocation des ressources faites par le marché. Leur premier critère d'évaluation est donc la différenciation qu'elles introduisent dans les taux d'imposition effectifs. Vu la pluralité des objectifs de la politique fiscale, il est également utile d'examiner les effets des dépenses fiscales sur la distribution des revenus. La Section a effectué cet examen tant dans une optique annuelle que dans une optique de cycle de vie. La Section n'a cependant pas examiné les conséquences des rationalisations et regroupements proposés sur l'équilibre entre les trois piliers du régime de retraite. Cette question déborde en effet du mandat qui lui était confié par la demande du Ministre.

2.2 Evaluations transversales

La Section a estimé important d'effectuer deux types d'évaluation transversale.

Au vu de la part importante des dépenses fiscales qui ont trait à l'épargne à long terme et à l'investissement immobilier, il a paru important de cerner, avant toute réflexion approfondie sur les déductions et dépenses fiscales, l'effet de l'ensemble du système et les signaux qu'il envoie quant aux choix des ménages dans l'affectation de leur épargne et de leur patrimoine. L'examen des taux d'imposition effectifs des différents types de placements financiers et immobiliers fait apparaître une **hiérarchisation des incitations** autour du *benchmark* que constitue le taux d'imposition effectif du placement à long terme sans risque. La forme d'épargne et de placement qui bénéficie du taux d'imposition effectif le plus bas est l'épargne à long terme constituée dans le cadre du troisième pilier (assurance-vie « épargne » et épargne-pension). En remontant l'échelle des taux d'imposition effectifs, on trouve ensuite le second pilier, l'investissement en logement principal, le placement à long terme sans risque et

l'immobilier de rapport. Cette hiérarchisation ne s'explique pas uniquement par les déductions et dépenses fiscales mais celles-ci y ont un rôle.

Il a également semblé important d'évaluer globalement l'impact des actuelles déductions et dépenses fiscales sur la distribution des revenus, tant dans une optique annuelle que dans une optique du plus long terme qui tente d'approcher leur effet sur le revenu sur l'ensemble du cycle de vie.

Globalement, les dépenses fiscales sont distribuées de manière plus inégalitaire que les revenus imposables. Cette concentration dans les classes centrales et supérieures de la distribution tient essentiellement au fait que les ménages qui font ce type de dépenses sont concentrés dans les classes moyennes et supérieures de la distribution. Au sein de ces ménages, la distribution des sommes affectées à ce type de dépenses est par contre relativement égalitaire. Cette concentration des dépenses fiscales dans les classes centrales et supérieures de la distribution des revenus a pour effet d'atténuer la progressivité de l'impôt. Cet effet est d'autant plus net quand les avantages sont valorisés au taux marginal.

Les réductions d'impôt actuellement octroyées pour les dépenses liées à l'épargne à long terme et à l'immobilier ont pour effet de lisser le profil du taux d'imposition sur le cycle de vie. Sur l'horizon de la vie entière, l'investissement dans l'immobilier précède dans le temps l'investissement dans l'épargne-retraite.

2.3 Evaluations spécifiques de certaines dispositions

Les évaluations spécifiques de certaines dispositions faites au chapitre 3 de ce rapport aboutissent aux conclusions suivantes.

- Sur la période 1991-99, la croissance des charges réelles des salariés est relativement similaire à celle des salaires bruts alors que celle des charges forfaitaires est inférieure du fait de leur plafonnement. Il y a un basculement lent mais progressif des déductions du forfait vers le réel mais ce basculement est moins net qu'antérieurement. La Section n'a pas pu examiner l'évolution des charges professionnelles des autres types de revenu, les données disponibles ne permettant pas de distinguer les charges personnelles des indépendants des charges de leur entreprise.
- L'examen des dépenses fiscales liées à la maison d'habitation fait apparaître qu'elles pourraient avoir contribué à encourager l'accession à la propriété. Lier les déductions fiscales à la présence d'un emprunt ne renforce pas l'effet redistributif et la distinction entre intérêt et capital pèse sur les bas revenus et sur les jeunes générations.
- Pour ce qui concerne les dépenses fiscales liées à l'épargne à long terme, les modalités actuelles d'octroi des avantages fiscaux ne permettent ni une meilleure diffusion de ces produits financiers vers les bas revenus, ni la correction de l'imperfection de marché qui pourrait justifier leur existence.
- La déduction des libéralités se situe dans la plupart des cas, dans les objectifs de redistribution ou de prise en compte des effets externes. L'intervention publique est donc bien justifiée. Par rapport aux aides directes, l'utilisation de l'instrument fiscal permet de prendre en compte dans certaines limites les préférences des citoyens dans l'affectation des ressources de l'Etat.
- L'intervention publique dans l'accueil de la petite enfance est justifiée par des raisons d'efficacité et d'équité. De telles politiques développent l'offre de travail, évitent une

sous-accumulation de capital humain et soutiennent par là la croissance économique potentielle. Elles sont également justifiées par des objectifs d'équité et sont un complément nécessaire d'une politique sociale fondée sur le concept d'Etat social actif. L'utilisation de l'instrument fiscal peut se justifier dès lors qu'il vise à prendre en compte une dépense qui est à la limite du concept de charge professionnelle. De plus, il ne s'insinue pas dans le choix entre différentes structures d'accueil. Il n'empiète donc pas directement sur les compétences des Communautés qui ne disposent par ailleurs pas de l'autonomie fiscale.

Les modalités actuelles de la déduction pour les rémunérations de personnel domestique se caractérisent par un effet de seuil dont les conséquences sont le caractère fortement anti-redistributif de cette déduction et son faible succès au regard de l'importance des besoins. A contrario, l'utilisation croissante des chèques ALE et chèques-service montre bien l'intérêt qu'il y a à supprimer tout seuil dans les dépenses fiscales visant à encourager l'utilisation de services aux personnes.

3 *Quels regroupements ?*

3.1 **Leur architecture générale**

La Section a recherché comment rationaliser et regrouper les dispositions existantes, en vue de simplifier la législation actuelle. Elle s'est efforcée de respecter la contrainte de neutralité budgétaire imposée par l'accord de gouvernement.

La *rationalisation* se traduit d'abord, dans les scénarios retenus par la Section, par une distinction claire entre charges professionnelles et incitations fiscales : les secondes doivent être octroyées en dehors des premières. C'est dans un même souci de rationalisation que la Section recommande d'utiliser autant que possible une seule technique pour l'octroi des incitations et a retenu la réduction d'impôt à taux fixe. Ce choix n'est pas neutre en termes de redistribution : s'il réduit les incitations pour les bénéficiaires de revenus élevés, il peut aussi contribuer à rééquilibrer à l'avantage des revenus moyens et inférieurs l'effort budgétaire consenti par les pouvoirs publics à travers les dépenses fiscales. La Section considère également que la rationalisation des déductions fiscales doit tenir compte du nouveau partage des compétences de politique fiscale entre le pouvoir fédéral et les régions, instauré par la loi spéciale du 13 juillet 2001 : dès lors que les Régions peuvent octroyer des incitations, le pouvoir fédéral devrait s'abstenir d'intervenir dans des matières qui sont spécifiquement régionales.

Les *regroupements* proposés s'articulent autour de *trois corbeilles*.

- Une *corbeille* « *immobilier et épargne à long terme* » qui reprendrait la déduction d'intérêts d'emprunts, les remboursements en capital hypothécaire, les primes d'assurance-vie et l'épargne-pension. La Section a envisagé l'alternative sur l'inclusion ou non des cotisations d'assurance-groupe dans cette première corbeille. Il est proposé de revoir la distinction actuelle entre capital et intérêt en incluant dans la corbeille le montant des intérêts hypothécaires qui excède le montant des revenus immobiliers imposables, quelle que soit la forme de l'investissement immobilier.

- Une *corbeille* « **Dépenses sociales et services aux personnes** » qui regrouperait les frais de garde d'enfants de moins de 3 ans, les rémunérations de personnel domestique, les chèques A.L.E et titres-service et pourrait être étendue aux frais de garde des enfants de 3 à 12 ans.
- Une *corbeille* « **environnement** », qui reprendrait les dépenses visant à économiser l'énergie, les incitations à l'utilisation des transports en commun qui vont au-delà de la déductibilité des charges professionnelles et toute autre dépense fiscale d'objectif similaire.

Les regroupements proposés s'inscrivent dans une logique de simplification qui pourrait faciliter le traitement administratif des dossiers des contribuables, et ce plus particulièrement dans le cadre de la déclaration informatisée à l'impôt des personnes physiques.

D'autres dépenses fiscales peuvent être introduites dans ces corbeilles, mais la Section insiste pour que l'effort de regroupement et de rationalisation soit respecté dans ses principes. Elle rappelle par ailleurs *qu'instaurer de nouvelles dépenses fiscales devrait procéder d'une analyse suffisante de l'opportunité d'une intervention publique et de l'efficacité de l'instrument fiscal*. Ce n'est pas a priori le rôle de la fiscalité que d'encourager la pratique du sport ou de veiller à la sécurité des citoyens.

La constitution de la première corbeille permet de traiter de manière similaire, et donc avec davantage de neutralité, la formation de différents actifs qui sont tous des investissements de long terme. La constitution des deux autres corbeilles vise à regrouper les incitations fiscales autour de deux enjeux sociétaux importants : la demande croissante de service aux personnes et la possibilité d'emploi qu'offrent la production de ces services d'une part, la protection de l'environnement d'autre part.

La définition de ces corbeilles exclut la déduction actuellement octroyée pour les dépenses d'entretien et de restauration des monuments et des sites. La Section considère qu'il s'agit d'une compétence régionale et que l'utilisation de l'instrument fiscal est inappropriée. La suppression de la déduction peut aller de pair avec l'octroi aux Régions d'un droit de tirage correspondant à la perte de recettes moyenne des dernières périodes imposables (97)

La définition des corbeilles ne reprend pas non plus les achats d'actions de l'employeur et la déduction complémentaire d'intérêts hypothécaires. Pour ce qui concerne la première citée, la Section considère que les objectifs qui étaient poursuivis sont mieux rencontrés par le nouveau régime fiscal des stock-options et des participations des travailleurs au capital et aux bénéfices de leurs employeurs. D'autre part, les nouvelles modalités proposées par la Section pour l'inclusion des intérêts hypothécaires dans la corbeille « épargne à long terme et immobilier » rendent largement caduque l'actuelle déduction complémentaire d'intérêts. Le choix entre soutien de la construction d'habitations neuves ou de la rénovation d'habitations existantes relève par ailleurs des compétences des Régions.

La Section considère que ces regroupements permettront de simplifier la législation.

97 On désigne par là, la perte de recettes pour l'Etat fédéral qui résulte de l'application de cette dépense fiscale, estimée selon la méthode qui prévaut pour l'établissement de l'inventaire des dépenses fiscales.

La contrainte de neutralité budgétaire imposée par l'accord de gouvernement a été interprétée dans un cadre statique. La Section a également écarté les scénarios qui auraient pu créer des redistributions trop importantes d'une corbeille à l'autre

Les coûts budgétaires des éventuelles modifications de comportement qu'induiraient les regroupements proposés ne sont donc pas pris en compte. Ces modifications de comportement sont cependant hautement probables, surtout lorsque le regroupement d'une ou plusieurs dépenses dans une même corbeille offre à certains contribuables une enveloppe plus large que celle dont ils disposent actuellement. Dès lors qu'une modification de comportement aurait pour effet un coût budgétaire accru, le maintien de la contrainte de neutralité budgétaire demanderait, soit de réduire les plafonds, soit de réduire la gamme des dépenses éligibles.

L'hypothèse de travail « à comportements inchangés » correspond cependant à celle qui est traditionnellement utilisée pour estimer les effets budgétaires des mesures fiscales.

3.2 Les charges professionnelles

La Section recommande le maintien des dispositions actuelles, moyennant une exception. La Section plaide en effet pour que les avantages qui vont au-delà de la déduction des dépenses effectivement supportées (cf. par exemple l'actuelle déduction pour l'utilisation des transports en commun à concurrence d'un maximum correspondant à un trajet journalier simple de 50 kms) soient repris dans la corbeille « environnement ».

La Section a également envisagé d'assimiler les frais de garde d'enfants aux charges professionnelles mais reste partagée sur l'opportunité d'une telle assimilation. Les regroupements de déductions ont dès lors été construits en insérant les frais de garde d'enfants dans la deuxième corbeille, certains membres préférant toutefois leur assimilation à des charges professionnelles.

3.3 Les scénarios envisagés

Il existe de multiples scénarios possibles : le plafond de chaque corbeille et le taux de la réduction d'impôt correspondante sont autant d'instruments qui peuvent être combinés de multiples façons tout en respectant la contrainte de neutralité budgétaire.

La Section a envisagé les orientations suivantes.

- Pour la première corbeille, il est proposé de supprimer la limite en % des revenus professionnels, de ne maintenir qu'un montant maximal de dépenses de 2.000 € (hors indexation) et d'octroyer une réduction d'impôt à taux fixe de 35%.
- Pour la seconde corbeille, il a paru nécessaire de fixer la limite en tenant compte des besoins en matière de garde d'enfants. Elle serait de 1.810 €, de dépenses avec un complément de 2.200 € par enfant de moins de 3 ans et de 500 € par enfant âgé de 3 à 12 ans (tous les montants sont hors indexation). La réduction d'impôt serait octroyée au taux de 40%.
- Pour la troisième corbeille, la Section propose un plafond de 1.500 € hors indexation et une réduction d'impôt au taux de 40%.

Les plafonds ont été fixés de sorte qu'ils correspondent autant que possible aux maxima actuellement en vigueur et les taux de réduction d'impôt ont été retenus en fonction des taux moyens auxquels les avantages sont actuellement accordés. Ceci permet de respecter plus ou moins la contrainte budgétaire, hors effet des modifications de comportement et d'éviter un trop grand nombre de perdants.

Le choix de taux de réduction d'impôt différents selon les corbeilles procède du même souci d'éviter des redistributions trop importantes entre différentes catégories de contribuables.

Comme dans toute réforme fiscale qui doit être budgétairement neutre, il est cependant inévitable qu'il y ait des gagnants et des perdants : il s'agit là d'une loi d'airain que le pouvoir politique, qui a imposé cette contrainte budgétaire, doit assumer.

Les principales conclusions qui ressortent des scénarios envisagés sont les suivantes

- Dans un cadre de raisonnement statique, regrouper les déductibilités relatives à l'épargne à long terme individuelle (3^{ème} pilier) et l'investissement immobilier en supprimant la limite en % des revenus professionnels est compatible tant avec les objectifs poursuivis qu'avec la contrainte de neutralité budgétaire. Ce scénario permet au contribuable un choix plus vaste d'options dans un régime fiscal identique. L'impôt devient ainsi plus neutre. Globalement, il y a redistribution des avantages fiscaux à l'avantage des classes centrales (et au détriment du décile supérieur) et à l'avantage des jeunes générations.
- L'image est différente lorsqu'on intègre des modifications de comportement. Le coût budgétaire est plus élevé, les effets ne sont plus défavorables pour le décile supérieur et la redistribution à l'avantage des jeunes générations ne se fait plus, car les ménages des classes d'âge 45-55 ans sont supposés utiliser à plein les marges créées par la fin du remboursement des emprunts hypothécaires.
- Octroyer un taux de réduction d'impôt plus élevé pour l'investissement immobilier dans la maison d'habitation est incompatible avec la neutralité budgétaire, sauf à réduire de façon importante les avantages fiscaux pour les autres composantes de la corbeille.
- Les scénarios alternatifs sur l'inclusion de l'assurance-groupe dans la première corbeille mettent en lumière toute la difficulté qu'il y aurait à inclure l'assurance-groupe dans une corbeille limitée par un montant absolu. La logique de l'assurance-groupe est en effet spécifique : elle prend le relais de la pension légale à partir de son plafond et son utilisation est donc forcément concentrée dans le quart supérieur de la distribution des revenus. Ceci se concilie très mal avec une optique de « plafond absolu ». Plutôt que d'inclure l'assurance-groupe dans la corbeille, il serait donc préférable de la laisser hors de la corbeille en introduisant pour la constitution des pensions complémentaires une limite en pourcentage des salaires ou plus globalement des revenus d'activité professionnelle. La Section s'était déjà d'ailleurs exprimée en ce sens dans son rapport sur l'impôt des sociétés, lorsqu'elle avait examiné la question d'une éventuelle limitation de la déduction des quotes-parts patronales (98).

98 Voir CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES (2001) op. cit., pages 124 et suivantes.

- Le scénario envisagé pour la seconde corbeille respecte la contrainte de neutralité budgétaire. Il crée un transfert des ménages les plus aisés (le 10^{ème} décile) vers les autres : le 10^{ème} décile doit assumer à lui seul pratiquement l'intégralité de la réduction de l'avantage fiscal et près de la moitié des ménages de ce décile sont perdants. Par contre, les gains et pertes sont minimales dans la moitié inférieure de la distribution des revenus.
- La Section n'a pu estimer les effets budgétaires et redistributifs de la troisième corbeille, faute de données disponibles.

4. *Réflexions complémentaires*

La Section a bien dû constater, au cours de ses travaux, qu'il était parfois difficile de séparer la problématique des déductions de celle de la définition de la base imposable. La fiscalité immobilière est un domaine où ce constat général revêt une importance particulière. L'imposition des revenus – et par ricochet le montant déductible de certaines dépenses – reste trop dépendant du revenu cadastral. Celui-ci n'a plus été actualisé depuis près de trois décennies et la récente réforme institutionnelle donne aux Régions la possibilité d'asseoir la fiscalité immobilière sur d'autres bases et d'en assurer elle-même l'administration.

Enfin, la Section a examiné dans quelle mesure les mesures fiscales proposées par le Ministre en charge de la politique des grandes villes pouvaient s'insérer dans ces scénarios de rationalisation et de regroupement des déductibilités. Elle partage l'avis du Ministre en charge de la politique des grandes villes sur la nécessité d'une « remise à plat » de la fiscalité immobilière mais doit rappeler que plusieurs mesures envisagées ressortent maintenant de compétences des Régions.

La Section considère que la politique à mener à l'égard du problème de la périurbanisation relève des Régions : ce sont elles qui ont la maîtrise des instruments les plus appropriés que sont les mécanismes de péréquation entre communes. La Section considère également que la fiscalité n'est pas un instrument approprié pour rencontrer le problème des zones urbaines défavorisées. Toute politique en cette matière ne sera efficace que si une masse critique d'investissements est effectuée. Or, octroyer une aide fiscale aux acteurs du marché et s'en remettre au marché ne garantit pas d'atteindre cette masse critique. Par contre, les pouvoirs publics peuvent s'assurer que la masse critique d'investissements est atteinte s'ils interviennent par des aides directes. Une fois encore, il s'agit de compétences des Régions et des pouvoirs locaux.

Bibliographie

AVONDS e.a.(2000), *Impacts économiques d'une baisse de la TVA sur les nouvelles constructions résidentielles*, Bureau fédéral du plan, Working Paper 1-00.

BOVENBERG, TER RELE (1998), *Reforming Dutch capital income taxation*, Research memorandum No 142, Centraal Planbureau, Den Haag.

CANTILLON B. (2000), *De sociale en fiscale herverdeling in België*, Ministère des Finances, Bulletin de Documentation, No 2, pp. 49-72.

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES (1984), *Inventaire des mesures fiscales qui répondent à la notion de « dépense fiscale »*, Ministère des Finances, Bruxelles.

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, Section « Fiscalité et parafiscalité » (1993), *Analyse comparative du régime fiscal de l'assurance-groupe et des fonds de pension*, Ministère des Finances, Bruxelles.

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES (1994), *Avis relatif aux interventions des pouvoirs publics sur le marché du travail*, Ministère des Finances, Juin.

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, Section « Fiscalité et parafiscalité » (1997), *Taxation des loyers et réforme de la fiscalité immobilière*, Ministère des Finances, Bruxelles.

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, Section « Fiscalité et parafiscalité » (1998), *Le partage des compétences de politique fiscale entre les différents niveaux de pouvoir*, Ministère des Finances, Bruxelles.

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, Section « Fiscalité et parafiscalité » (2000), *Evaluation de l'impact d'une réduction de la TVA sur la construction*, Ministère des Finances, Bruxelles.

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, Section « Fiscalité et parafiscalité » (2001), *La réforme de l'impôt des sociétés : le cadre, les enjeux et les scénarios possibles*, Ministère des Finances, Bruxelles.

DEGREEF I. (2002), *Les pièges financiers en Belgique*, Revue belge de sécurité sociale, No 2, pp. 265-329.

DELATHOUWER L., BOGAETS K. (2001), *Financiële incentieven en laagbetaalde werk*, CSB-Berichten, UFSIA , Centrum voor sociaal beleid, November.

FRANK M. (1976), *Dépenses fiscales, transferts explicites de l'Etat et équité*, Recherches économiques de Louvain, Vol. 42, No 2, pp. 81-109.

GILBERT G. (1996), *La théorie économique de l'impôt optimal : une introduction*, Revue française de Finances publiques, No 55, pp.

GRIFFITH R. (2000), *How important is business R&D for economic growth and should the government subsidise it ?*, I.F.S, Briefing note, No 12.

HEADY C. (1996), *Optimal taxation as a guide to tax policy*, dans DEVEREUX M. (Ed)., *The economics of tax policy*, Oxford University press.

HEADY C, VAN DEN NOORD P. (2001), OECD, *Tax policy studies*, (compléter la référence)

LORANT V., PETRELLA F. (2000), *L'évaluation des politiques sociales : une application à l'accueil de la petite enfance*, IRES, Analyses économiques et prévisions, septembre, pp. 85-103.

O.C.D.E. (1994), *Fiscalité et épargne des ménages*, O.C.D.E, Paris.

O.C.D.E. (1996), *Dépenses fiscales : expériences récentes*, O.C.D.E, Paris.

OSWALD A.J.(1999), *The housing market and Europe's Unemployment*, University of Warwick.

PROOST S.(2001), *The external cost of transportation*, Federal office for scientific, technical and cultural affairs, Brussels.

SURREY (1973), *Pathways to tax reform*, Harvard University Press.

VALENDUC (1993), *L'imposition effective de l'épargne des ménages*, Ministère des Finances, Bulletin de Documentation, No 2, pp. 399-441.

VALENDUC (1999), *Les effets de répartition de la non-imposition des revenus de l'épargne*, Ministère des Finances, Bulletin de Documentation, No 4, pp. 211-238.

VAN LEUWENSTIJN M., KONING P. (2000), *The effects of Home-ownership on Labour mobility in the Netherlands : Oswald Thesis revisited*, Centraal Plan Bureau, Research Memorandum No 173.

ANNEXE
Description des dispositions actuelles
Législation en vigueur en 2002

1. Les charges professionnelles

1.1. Charges réelles

La déductibilité des charges professionnelles est un principe général qui s'applique à **toutes les catégories de revenus**, y compris les revenus de remplacement.

Les dépenses ou charges professionnelles déductibles sont celles que le contribuable a faites ou supportées pendant la période imposable **en vue d'acquérir ou de conserver les revenus imposables** et dont il justifie la réalité et le montant.

Pour les frais de déplacement du domicile au lieu de travail, une distinction doit être faite selon que les déplacements sont ou non effectués en voiture individuelle.

- Lorsqu'ils sont effectués en voiture individuelle, la déduction de ces frais est limitée à 0,15 € par kilomètre. Lorsque plusieurs membres d'un même ménage effectuent le trajet ensemble, la déduction ne peut être appliquée qu'à un seul d'entre eux.
- Lorsque ces déplacements sont effectués autrement qu'en voiture individuelle, les frais professionnels sont, à défaut de preuve, fixés forfaitairement à 0,15 € par kilomètre parcouru sans que la distance prise en compte du domicile au lieu de travail puisse excéder 25 kilomètres. Le contribuable qui prouve des charges réelles plus élevées peut les déduire.

Outre les frais de déplacement du domicile au lieu de travail, les charges réelles peuvent comprendre, notamment :

- les dépenses afférentes aux immeubles ou parties d'immeubles affectés à l'exercice de l'activité professionnelle: les locaux commerciaux, le cabinet d'un notaire, avocat, médecin, le bureau d'un courtier d'assurance etc. ;
- les primes d'assurances, commissions, courtages, frais publicitaires, dépenses de formation, etc. ;
- les cotisations d'assurance complémentaire contre l'incapacité de travail résultant d'une maladie ou d'une invalidité ;
- les frais de personnel ;
- les amortissements des biens affectés à l'exercice de l'activité professionnelle ;
- les impôts et taxes qui ne frappent pas directement les revenus imposables: le Pr.I. non imputable, la taxe de circulation, les taxes locales et les impôts indirects, accroissements et intérêts de retard éventuels compris ;
- les intérêts de capitaux empruntés à des tiers et engagés dans l'entreprise.

Ne sont pas déductibles:

- les dépenses ayant un caractère personnel ;
- les amendes et pénalités ;
- les dépenses qui dépassent de manière déraisonnable les besoins professionnels ;
- les frais vestimentaires, à l'exclusion de ceux concernant les vêtements professionnels spécifiques ;
- 50% des frais de restaurant, de représentation et des cadeaux d'affaires ;
- pour les frais de déplacement autres que ceux du domicile vers le lieu de travail, 25% de la partie professionnelle des frais de voiture autres que les frais de carburant (la partie professionnelle des frais de carburant est intégralement déductible) ;
- l'I.P.P. et la contribution complémentaire de crise ainsi que les précomptes et versements anticipés imputables dus à l'Etat, aux communes et à l'agglomération bruxelloise ;
- les intérêts de dettes contractées auprès de tiers par des dirigeants d'entreprise en vue de la souscription d'actions ou parts représentatives du capital social d'une société dont ils perçoivent des rémunérations au cours de la période imposable.

1.2. Charges forfaitaires

Pour certaines catégories de revenus professionnels, la loi fiscale prévoit des **charges forfaitaires** qui se substituent aux charges réelles, à moins que celles-ci ne leur soient supérieures.

La base de calcul des charges professionnelles forfaitaires est le montant brut imposable diminué des cotisations sociales et cotisations assimilées.

Pour les **dirigeants d'entreprise**, des charges forfaitaires sont octroyées à concurrence de 5% de la base de calcul, avec un maximum de 2.950 €.

Les charges forfaitaires dont peuvent bénéficier les **travailleurs** et les titulaires de **professions libérales** sont également plafonnées à 2.950 €. Elles se calculent suivant le barème ci-après.

Tableau A1. 1
Charges professionnelles forfaitaires

Base de calcul en €		Charges professionnelles	
		sur limite inférieure	au-delà
0	4.420	0	23%
4.420	8.790	1.017	10%
8.790	14.630	1.454	5%
14.630	et plus	1.746	3%

2. Abattement forfaitaire sur le revenu cadastral de la maison d'habitation

Il est octroyé un abattement forfaitaire sur le revenu cadastral de la maison d'habitation. Cet abattement est indexé selon les mêmes modalités que le revenu cadastral et s'élève, pour les revenus de 2002, à 3.950 € Il est majoré de :

- 330 € pour le conjoint,
- 330 € par personne à charge,
- 330 € par enfant antérieurement à charge du contribuable dans la même maison.

Le montant de base et ses éventuelles majorations constituent l'**abattement ordinaire**.

Lorsque le total des revenus nets n'excède pas 27.730 €, il est en outre octroyé un **abattement complémentaire** égal à la moitié de la différence entre le revenu cadastral et l'abattement ordinaire.

L'abattement total ne peut excéder le revenu cadastral en raison duquel il est octroyé.

L'abattement peut également s'appliquer à un immeuble autre que la maison d'habitation, lorsque le contribuable peut prouver que la non occupation de cette maison est justifiée par des raisons professionnelles ou sociales.

Il ne s'applique pas aux parties de l'immeuble affectées par le propriétaire à l'exercice de son activité professionnelle ou occupées par des personnes extérieures au ménage.

3. Déduction d'intérêts d'emprunt

3.1. La déduction ordinaire d'intérêts

3.11. Les intérêts d'emprunt déductibles

Les intérêts d'emprunts sont déductibles s'ils se rapportent à des dettes contractées spécifiquement en vue d'acquérir ou de conserver des biens immobiliers. Lorsque l'immeuble est acquis par succession, les intérêts d'un emprunt qui a été contracté pour acquitter les droits de succession sont déductibles pour la part se rapportant à cet immeuble.

Le montant déductible est limité au montant des revenus immobiliers imposables. Ainsi, le contribuable qui a emprunté pour acquérir sa maison d'habitation et qui n'a pas d'autre bien immobilier ne peut déduire des intérêts qu'à concurrence du revenu cadastral indexé de sa maison d'habitation.

Il existe toutefois une déduction complémentaire d'intérêts hypothécaires en cas de construction ou d'importants travaux de rénovation.

3.2. La déduction complémentaire d'intérêts hypothécaires

Les intérêts d'emprunts contractés spécifiquement en vue d'acquérir ou de conserver des biens immobiliers et qui n'ont pas pu être déduits du total des revenus immobiliers imposables peuvent bénéficier d'une déduction complémentaire d'intérêts hypothécaires. Il faut pour cela que l'emprunt ait été effectué pour financer une construction ou des travaux de rénovation de grande ampleur. Cette déduction s'opère sur le total des revenus nets.

3.21. Les conditions d'octroi de la déduction complémentaire

- L'emprunt doit être hypothécaire et avoir été contracté après le 30.4.1986 pour 10 ans minimum.
- Il doit être conclu en vue de la construction, de l'acquisition à l'état neuf ou de la rénovation de la **seule** maison d'habitation dont le contribuable est propriétaire.
- En cas de rénovation, les travaux doivent atteindre 23.360 €, TVA comprise et être exécutés par un entrepreneur enregistré. Si l'emprunt a été contracté entre le 1er mai 1986 et le 31 octobre 1995, la première occupation de la maison doit remonter à 20 ans. Pour les emprunts contractés depuis le 1er novembre 1995, la première occupation doit remonter à 15 ans.

3.22. Calcul du montant déductible

Le montant déductible est d'abord limité en fonction du montant de l'emprunt. Sur le montant ainsi obtenu, on applique un pourcentage, dégressif dans le temps, qui détermine le montant déductible.

Pour les constructions, le montant de base du plafond d'emprunt est celui du Tableau A1. 2 à savoir 58.990 €. Pour les travaux de rénovation, ce plafond est divisé par deux et arrondi à 29.500 €. Dans un cas comme dans l'autre, le montant de base correspondant à l'année d'acquisition reste inchangé pendant toute la durée de la déduction complémentaire.

Le montant de base est majoré de 5, 10, 20 ou 30% selon que le contribuable avait, **au 1er janvier de l'année qui suit celle de la conclusion du contrat d'emprunt**, 1, 2, 3 ou plus de 3 enfants à charge.

Pour des travaux effectués en 2002, le montant maximal d'emprunt pris en considération varie donc comme suit :

Tableau A1. 2
Montant maximal d'emprunt pris en considération par le calcul
de la déduction complémentaire d'intérêts hypothécaires

Nombre d'enfants à charge	Construction	Rénovation
	€	€
0	58.990	29.500
1	61.940	30.970
2	64.890	32.440
3	70.790	35.390
4 et plus	76.690	38.340

Sur la déduction ainsi limitée, il est appliqué un pourcentage qui détermine la déduction d'intérêts effectivement applicable. Il évolue comme suit :

- de la première (99) à la cinquième année, à 80%,
- pour la sixième année, à 70%,
- pour la septième année, à 60%,
- pour la huitième année, à 50%,
- pour la neuvième année, à 40%,
- pour la dixième année, à 30%,
- pour la onzième année, à 20%,
- pour la douzième année, à 10%.

La déduction s'impute proportionnellement au revenu de chaque conjoint.

4. Assurance-vie et remboursement de capital hypothécaire

Les primes d'assurance-vie et les remboursements de capital hypothécaires donnent droit à un avantage fiscal octroyé selon le cas au taux marginal ou au taux moyen spécial. Les dispositions sont particulièrement complexes. On décrira d'abord les conditions initiales que les primes d'assurance-vie et les remboursements de capital hypothécaires doivent remplir pour bénéficier d'un avantage fiscal (4.1.). On devinera ensuite comment le montant donnant droit à avantage fiscal est limité en % des revenus professionnels (4.2.) et réparti entre l'épargne-logement et l'épargne à long terme (4.3.).

4.1. Conditions initiales

A. LES PRIMES D'ASSURANCE-VIE

Ces primes donnent droit à une réduction d'impôt si les **conditions** suivantes sont réunies :

- le contrat doit être souscrit par le contribuable avant l'âge de 65 ans (homme) ou de 60 ans (femme),
- si des avantages sont prévus en cas de vie, la durée doit être de dix ans minimum,
- les avantages doivent être stipulés au profit du contribuable lui-même en cas de vie et au profit du conjoint ou de parents jusqu'au deuxième degré en cas de décès.

B. REMBOURSEMENT DE CAPITAL HYPOTHÉCAIRE

Les remboursements en capital hypothécaire donnent droit à une réduction d'impôt si l'habitation est située en Belgique.

L'emprunt doit être contracté auprès d'un établissement ayant son siège dans un Etat de l'Union européenne. Il n'est plus exigé que l'emprunt soit garanti par une assurance de solde restant dû.

99 La première année est celle à partir de laquelle le revenu cadastral est imposable.

Pour **les contrats d'emprunt conclus avant le 1.1.1989**, le montant d'emprunt donnant droit à la réduction d'impôt reste différent selon qu'il s'agit d'une habitation **sociale**, d'une habitation **moyenne** ou d'une **grande** habitation:

- dans le cas d'habitations « sociales », la totalité du capital emprunté donne droit à une réduction d'impôt ;
- aucune réduction d'impôt n'est octroyée dans le cas des « grandes » habitations ;
- dans le cas d'habitations "moyennes", le capital donnant droit à une réduction d'impôt est limité à :
 - la première tranche de 49.578,70 € (2.000.000 BEF) d'emprunt pour les contrats postérieurs au 30.04.86 qui concernent la construction ou l'acquisition à l'état neuf ;
 - la première tranche de 9.915,74 € (400.000 BEF) dans les autres cas.

4.2. Le montant donnant droit à une réduction d'impôt est limité, par conjoint :

- à 15% de la première tranche de 1.470 € des revenus professionnels et à 6% au-delà;
- avec un maximum de 1.770 €.

Cette limite s'applique au total des primes d'assurance-vie et remboursements de capital hypothécaire.

4.3. Répartition des dépenses entre l'épargne-logement et l'épargne à long terme

A. PRIMES D'ASSURANCE-VIE

Les primes d'assurance-vie sont considérées comme de l'épargne-logement si les conditions suivantes sont réunies :

- l'assurance-vie est affectée exclusivement à la reconstitution ou à la garantie d'un emprunt hypothécaire,
- l'emprunt a été contracté pour acquérir, construire ou transformer la « maison d'habitation »,
- celle-ci était la seule propriété du contribuable lorsque l'emprunt a été contracté.

L'assimilation à l'épargne-logement n'est applicable que **sur une première tranche** calculée sur un montant de base, précisé au Tableau A1. 3, majoré de 5, 10, 20 ou 30% selon que le contribuable avait 1, 2, 3 ou plus de 3 enfants à charge au premier janvier de l'année qui suit celle au cours de laquelle le contrat d'assurance-vie a été conclu.

Tableau A1. 3

Montant de base de l'emprunt donnant droit à la réduction d'impôt pour épargne-logement

Année au cours de laquelle le contrat d'assurance-vie a été conclu	Montant de base de l'emprunt donnant droit à la réduction pour épargne-logement
1989	49.578,70
1990	51.115,64
1991	52.875,69
1992 à 1998	54.536,58
1999	55.057,15
2000	55.652,10
2001	57.570,00
2002	58.990,00

Les primes d'assurance-vie qui ne remplissent pas ces conditions sont considérées comme de l'épargne à long terme.

B. LES REMBOURSEMENTS DE CAPITAL HYPOTHÉCAIRE

Pour les **contrats conclus à partir du 1.1.1989**, les remboursements de capital hypothécaire sont assimilés à de l'épargne-logement, dans la limite d'une première tranche fixée en fonction de l'année d'acquisition : il s'agit des « montants de base » détaillés au Tableau A1. 3.

Si cependant l'emprunt a été contracté en vue de construire, acquérir ou rénover une habitation située en Belgique et qui, lors de la conclusion de l'emprunt était la seule maison d'habitation du contribuable, ce montant est majoré de 5, 10, 20 ou 30% selon que le contribuable a 1, 2, 3 ou plus de 3 enfants à charge au 1er janvier de l'année qui suit celle de la conclusion du contrat.

La partie des remboursements en capital hypothécaire qui ne satisfait pas ces conditions est considérée comme de l'épargne à long terme. Pour les contrats conclus avant le 1.1.1989 le montant déductible est toujours considéré comme de l'épargne-logement.

4.4. Réduction d'impôt

Les dépenses considérées comme de l'épargne-logement donnent droit à une réduction d'impôt au taux marginal tandis que les dépenses considérées comme de l'épargne à long terme donnent droit à une réduction d'impôt au taux moyen spécial.

5. Epargne-pension

5.1. Formes

Le contribuable peut souscrire une épargne-pension au moyen d'une des formules suivantes. Dans tous les cas, les versements doivent être définitifs

A. LE COMPTE-ÉPARGNE INDIVIDUEL

L'épargnant ouvre un compte-épargne individuel auprès de son institution financière. Il peut gérer lui-même le compte ou il peut en confier la gestion à l'institution financière par une procuration écrite. Dans la pratique, cette formule connaît peu de succès, d'une part en raison

de la modestie des montants en jeu, d'autre part à cause des frais élevés occasionnés à l'achat et à la gestion de petits portefeuilles d'actions.

B. LE COMPTE-ÉPARGNE COLLECTIF

L'épargnant ouvre un compte-épargne collectif auprès d'une institution financière, mais les montants versés sont placés et gérés collectivement par l'institution financière, conformément aux normes légales, par l'intermédiaire d'un fonds d'épargne-pension créé spécialement à cet effet.

C. L'ASSURANCE-ÉPARGNE

L'épargnant souscrit une assurance-épargne auprès d'une entreprise d'assurance afin de constituer une pension, une rente ou un capital, à verser en cas de vie ou en cas de décès.

5.2. Le régime fiscal des versements

Un montant maximum de 590 € par contribuable et par année d'imposition peut être déduit à titre de réduction d'impôt si les conditions suivantes sont respectées :

- le compte-épargne ou l'assurance-épargne doivent avoir été souscrits :
 - par un habitant du royaume âgé de 18 ans au moins et de moins de 65 ans;
 - pour une durée minimale de 10 ans (100) ;
- les avantages doivent être stipulés, lors de la souscription du contrat :
 - en cas de vie, au profit du contribuable lui-même;
 - en cas de décès, au profit du conjoint ou de parents jusqu'au deuxième degré du contribuable;
- au cours d'une même période imposable, l'épargnant ne peut effectuer des versements que pour un seul compte-épargne ou pour une seule assurance-épargne et il ne peut le faire qu'auprès d'une seule institution ou compagnie. L'épargnant peut être titulaire de plusieurs comptes-épargne ou assurances-épargne, mais les paiements y afférents ne peuvent avoir lieu au cours de la même période imposable.

La réduction d'impôt est calculée au « taux moyen spécial ».

Cette réduction d'impôt pour épargne-pension ne peut être cumulée avec la réduction relative à l'achat d'actions ou parts de la société employeur.

5.3. La taxation « à la sortie »

Il n'y a d'imposition « à la sortie » que lorsqu'il y a eu octroi, au moins, une fois d'un avantage fiscal (déduction ou réduction d'impôt) « à l'entrée », c'est-à-dire lors des versements qui ont constitué le capital accumulé.

100 A partir de l'exercice d'imposition 1993, cette durée est ramenée à cinq ans pour les personnes ayant atteint l'âge de 55 ans au 31 décembre 1986. Il s'agit donc des personnes nées en 1932 ou avant.

5.31. Détermination du montant imposable

A. *LE COMPTE-ÉPARGNE*

Le montant imposable est égal au « capital théorique ».

Le capital théorique est fixé de manière fictive par une capitalisation au taux de :

- 6,25% des versements effectués jusqu'au 31.12.91;
- 4,75% des versements effectués à partir du 01.01.92.

B. *L'ASSURANCE-ÉPARGNE*

Le capital théorique est fixé de façon fictive par une capitalisation, aux taux mentionnés ci-avant, des versements effectués. Les participations bénéficiaires réalisées ne sont pas imposables à condition qu'elles soient liquidées en même temps que les pensions, rentes, capitaux ou valeurs de rachat qui découlent du contrat.

C. *RÉGIME FISCAL*

Depuis 1993, le capital épargné est soumis à une taxation anticipée. Cette taxe anticipée ou « taxe sur l'épargne à long terme » est une taxe assimilée au timbre (impôt indirect) qui se substitue à l'I.P.P. Dans la mesure où l'épargne a été soumise à la taxe sur l'épargne à long terme, elle est donc exonérée de l'I.P.P.

En outre, il y a lieu de faire une distinction en fonction de la date à laquelle l'épargne est liquidée, à savoir si la liquidation a lieu **avant ou après l'âge de 60 ans**.

D. *LIQUIDATION APRÈS L'ÂGE DE 60 ANS*

La taxe anticipée est due au moment où l'épargnant atteint l'âge de 60 ans. Dès lors, le capital peut être liquidé librement et net d'impôt à n'importe quel moment. L'épargnant peut continuer à effectuer des versements au compte-épargne jusqu'à l'année au cours de laquelle il aura atteint l'âge de 64 ans. Ces versements donnent lieu à une réduction d'impôt mais ne sont plus imposés. La taxe est fixée à :

- 16,5 % du capital théorique formé par les versements effectués jusqu'au 31/12/92;
- 10 % du capital théorique formé par les versements effectués à partir du 01/01/93.

E. LIQUIDATION AVANT L'ÂGE DE 60 ANS

Le capital théorique est taxé au taux de 16,5% pour les versements effectués jusqu'au 31/12/92 et de 10% pour les versements effectués à partir du 01/01/93, à condition que les quatre conditions ci-après soient **réunies** :

- l'épargnant est mis à la retraite, à la retraite anticipée ou à la prépension;
- le contrat d'épargne-pension court depuis dix ans au moins;
- chaque versement a été maintenu pendant cinq ans au moins;
- l'épargnant a effectué au moins cinq versements.

L'âge de mise à la retraite est de 65 ans pour les hommes et 62 ans pour les femmes.

Dès que l'une des quatre conditions n'est pas respectée, le capital théorique est taxé :

- au taux marginal pour les versements effectués jusqu'au 31/12/91;
- au taux de 33% pour les versements effectués à partir du 01/01/92.

Si le contribuable avait déjà atteint l'âge de 55 ans lors de l'ouverture du compte-épargne ou de l'assurance-épargne, la taxe sera exigible pour la première fois le jour du dixième anniversaire du contrat. Si cependant les capitaux sont liquidés avant cette date et que l'épargnant a atteint ou dépassé l'âge de 60 ans au moment de la liquidation, la taxe devient exigible à la date à laquelle les capitaux sont attribués.

Si la liquidation de l'assurance-épargne est effectuée sous forme d'une rente, celle-ci sera imposable au taux marginal.

5.32. Droits de succession

En cas de décès de l'épargnant, les droits de succession seront dus sur le capital recueilli.

En cas d'assurance-épargne, l'épargnant peut avoir désigné un bénéficiaire. Dans ce cas, le produit de la police d'assurance, bien que ne tombant pas dans le patrimoine du défunt, donne lieu, suite à une opération légale fictive, à la perception de droits de succession.

6. Cotisations personnelles d'assurance-groupe

L'assurance-groupe est un contrat conclu entre un employeur ou un groupe d'employeurs et une compagnie d'assurance au bénéfice d'une partie ou de l'ensemble du personnel, en vue de procurer aux bénéficiaires des avantages extra-légaux en complément de pension.

L'assurance-groupe est régie par un règlement comprenant :

- les dispositions d'affiliation;
- les droits et obligations des affiliés;
- les droits et obligations de l'employeur.

Le financement s'opère au moyen de deux types de cotisations :

- les cotisations patronales, versées par l'employeur;
- les cotisations personnelles, retenues par l'employeur sur la rémunération du travailleur.

Tant les cotisations patronales que les cotisations personnelles sont soumises à une taxe de 4,4%. La part de l'employeur est soumise, en plus, à une cotisation sociale de 8,86%.

6.1. Traitement fiscal des primes versées

A. DANS LE CHEF DE L'EMPLOYEUR

Les cotisations patronales versées dans le cadre d'une assurance-groupe sont déductibles fiscalement, dans la mesure où les prestations auxquelles elles donnent droit (jointes aux pensions légales et extra-légales), ne dépassent pas 80% de la dernière rémunération brute annuelle normale.

B. DANS LE CHEF DU TRAVAILLEUR

La cotisation personnelle du travailleur donne droit à une réduction d'impôt, qui est calculée au taux moyen spécial.

Pour que la réduction d'impôt soit prise en considération, les conditions suivantes doivent être réunies:

- il doit s'agir de cotisations personnelles d'assurance complémentaire contre la vieillesse et le décès prématuré;
- l'assurance doit être souscrite en vue de la constitution d'une rente ou d'un capital en cas de vie ou de décès;
- les cotisations doivent être retenues par l'employeur sur les rémunérations;
- les cotisations doivent être versées à titre définitif à une société d'assurance ou à un établissement de prévoyance sociale établis en Belgique;
- la limite de 80% de la dernière rémunération brute annuelle normale doit être respectée.

6.2. Traitement fiscal des prestations

A. ATTRIBUTION D'UN CAPITAL

Une **taxation distincte** est établie sur le capital payé lors de la liquidation d'une assurance-groupe, lorsque le paiement satisfait à l'une des conditions ci-après :

- La liquidation a lieu :
 - à la date d'expiration normale du contrat;
 - au cours des 5 années précédant l'expiration normale du contrat;
 - ou au décès de l'assuré;
 - ou à l'occasion de la mise à la retraite ou à la prépension;
 - ou à l'âge normal de la cessation complète et définitive des activités professionnelles (101).

- La liquidation du capital sera soumise dans ce cas aux taux suivants :
 - 16,5% pour la quotité formée par les cotisations versées jusqu'au 31.12.1992;
 - 16,5% pour la quotité formée par les cotisations patronales versées à partir du 1.1.1993;
 - 10% pour la quotité formée par les cotisations personnelles versées après le 1.1.1993.

Si la liquidation du capital a lieu **avant les dates prévues dans les conditions ci-dessus**, les prestations formées par les cotisations tant patronales que personnelles versées jusqu'au 31.12.1992 sont globalisées et imposées au **taux marginal**. La quotité relative aux cotisations personnelles versées à partir du 1.1.1993 est imposée au taux de 33% et celle relative aux cotisations patronales versées à partir du 1.1.1993 est taxée au taux marginal.

B. ATTRIBUTION D'UNE RENTE

Si la liquidation de l'assurance-groupe a lieu sous forme de rente, celle-ci sera soumise au taux marginal, avec application de la réduction d'impôt pour pensions.

La liquidation du capital est soumise à une cotisation spéciale de 3,55% au profit de l'I.N.A.M.I.

C. PARTICIPATIONS BÉNÉFICIAIRES

Les participations aux bénéfices sont **exonérées** d'impôt à condition qu'elles soient liquidées en même temps que les pensions, rentes, capitaux ou valeurs de rachat attachés aux contrats.

7. Achats d'actions de l'employeur

Les achats d'actions donnent droit à une réduction d'impôt si les conditions suivantes sont réunies :

- le contribuable doit être un salarié ou un appointé de la société, d'une filiale ou d'une sous-filiale ;

101 Il s'agit d'un certain nombre de professions où l'activité professionnelle ne peut être exercée que pendant un laps de temps relativement court; c'est le cas des sportifs notamment. En cessant l'activité professionnelle à un âge relativement jeune, on peut prendre un nouveau départ à l'aide du capital recueilli lors de la liquidation de l'assurance de groupe.

- les actions doivent être souscrites à l'occasion de la constitution de capital ou d'une augmentation de capital de cette société ;
- la société émettrice des actions doit être soumise à l'I.Soc. ;
- à la déclaration doivent être jointes les pièces justifiant que le contribuable a acquis les actions et qu'il les a conservées jusqu'à la fin de la période imposable.

Le montant donnant droit à une réduction d'impôt est limité à 590 € par conjoint réunissant ces conditions et il est incompatible (102) avec la déduction pour épargne-pension.

8. Sommes affectées par le conjoint aidant à la constitution de pensions complémentaires

Le conjoint aidant d'un travailleur indépendant peut bénéficier de l'attribution d'une quote-part des revenus professionnels de celui-ci. S'il s'est volontairement assujéti au statut social des travailleurs indépendants, il peut conclure un contrat d'assurance pour se constituer une pension complémentaire.

La cotisation payée dans ce cadre n'est pas considérée comme une cotisation sociale qui serait directement déductible des revenus. Elle donne droit à **une réduction d'impôt au « taux moyen spécial »**.

9. Frais de garde d'enfants

Les frais de garde d'enfants sont **déductibles du total de revenus nets** si les conditions suivantes sont réunies :

- le contribuable doit avoir bénéficié de revenus professionnels: salaires, bénéfices, profits, ou encore de revenus de remplacement : pensions, allocations de chômage, etc. ;
- l'enfant doit être à charge du contribuable et avoir moins de trois ans;
- les frais de garde doivent avoir été payés, soit à des institutions qui sont reconnues, subsidiées ou contrôlées par Kind en Gezin, l'Office de la Naissance et de l'Enfance ou par l'Exécutif de la Communauté allemande, soit à des familles d'accueil indépendantes ou à des crèches placées sous la surveillance de ces mêmes institutions ;
- le montant des frais doit être prouvé par des pièces justificatives annexées à la déclaration.

Le montant déductible est le prix journalier réellement payé, limité à 11,20 € (452 BEF) par jour de garde et par enfant.

La déduction s'opère proportionnellement aux revenus de chaque conjoint.

102 L'incompatibilité s'apprécie par conjoint.

10. Libéralités

Les libéralités faites aux institutions reconnues sont **déductibles de l'ensemble des revenus nets** pour autant qu'elles atteignent au moins 30 € par institution bénéficiaire. Le montant global ainsi déductible ne peut excéder ni 10% de l'ensemble des revenus nets, ni 294.350 €. La déduction s'opère proportionnellement aux revenus de chaque conjoint.

Les libéralités versées aux universités belges et aux institutions scientifiques qui ont été déduites des prix et subsides imposés comme revenus divers n'entrent plus en considération pour le calcul du plafond.

11. Rémunérations de travailleurs domestiques

Cette déduction n'est octroyée que pour un seul travailleur domestique, lorsque les conditions suivantes sont réunies :

- le contribuable doit être inscrit comme employeur à l'ONSS ;
- au moment de son engagement l'employé doit être, soit bénéficiaire du minimex, soit chômeur complet indemnisé depuis 6 mois au moins ;
- les rémunérations doivent être soumises à la sécurité sociale et excéder 2.950 €.

La déduction est limitée à 50% des rémunérations accordées, avec un maximum de 5.900 €.

Elle **s'opère sur le total des revenus nets**, proportionnellement aux revenus de chaque conjoint.

12. Chèques A.L.E et titres-service

Les sommes payées aux agences locales pour l'emploi à l'occasion de l'achat et de l'utilisation des chèques A.L.E. donnent droit à une **réduction d'impôt au « taux moyen spécial »**.

Les **conditions** suivantes doivent être réunies :

- la dépense est faite en dehors de toute activité professionnelle,
- elle est faite au profit des agences locales pour l'emploi (A.L.E.) pour des prestations effectuées par des travailleurs sous contrat de travail A.L.E.,
- le contribuable doit joindre à sa déclaration l'attestation prévue dans la réglementation en matière d'A.L.E. et fournie par l'émetteur des chèques A.L.E.

Les **titres-service** bénéficient du même régime fiscal que les chèques A.L.E. Les titres-service sont acquis par des personnes physiques qui désirent faire appel, en dehors de toute activité professionnelle, à des services de proximité (aide à domicile de nature ménagère, garde d'enfants, aides aux personnes âgées, malades ou handicapés à domicile). Ils sont émis par des sociétés désignées par l'Office National de l'Emploi. Le particulier qui a acquis, les

titres-service passe ensuite un contrat avec une société agréée pour les services de proximité concernés et paie les prestations effectuées au moyen des titres-service.

Ces dépenses donnent droit à une réduction d'impôt à concurrence de la valeur nominale des chèques A.L.E. ou des titres-service émis au nom du contribuable et achetés par celui-ci auprès de l'émetteur en 2002, déduction faite, le cas échéant, des chèques restitués à l'émetteur au cours de cette même année; avec un maximum de 2.140 €.

13. Dépenses d'entretien et de restaurations de monuments classés

Ces dépenses sont déductibles si elles sont exposées par le propriétaire pour l'entretien et la restauration de monuments ou sites classés ouverts au public et non donnés en location. La déduction est limitée à 50% des dépenses non couvertes par des subsides, avec un maximum de 29.500 €.

La déduction s'opère **sur l'ensemble des revenus nets**, proportionnellement aux revenus de chaque conjoint.

14. Rentes alimentaires

Les rentes alimentaires sont **déductibles de l'ensemble des revenus nets** si les conditions suivantes sont réunies :

- le bénéficiaire ne fait pas partie du ménage du contribuable ;
- la rente alimentaire doit être due en exécution du code civil ou judiciaire ;
- la rente doit être payée régulièrement ou, si elle a été payée après la période imposable à laquelle elle se rapporte, l'avoir été en exécution d'une décision judiciaire avec effet rétroactif.

La déduction est limitée à 80% des sommes versées.

Les rentes alimentaires payées suite à une obligation d'un des conjoints sont déductibles de ses revenus. Lorsqu'elles résultent d'une obligation commune aux deux conjoints, elles sont déductibles proportionnellement aux revenus de chacun d'entre eux.