

TAX SHIFT

IVAN VAN DE CLOOT KAREL VOLCKAERT

TAX SHIFT

**POURQUOI NOTRE PAYS A BESOIN
D'UNE RÉFORME FISCALE**



ITINERA
Expertise - Pathways - Impact



**LANNOO
CAMPUS**

La version originale de ce livre est *Taxshift. Waarom ons land een belastinghervorming nodig heeft*, publié chez LannooCampus (2015).

D/2016/45/137– ISBN 978 94 014 3087 6 – NUR 783

Maquette de couverture : Gert Degrande | DE WITLOFCOMPAGNIE

Mise en pages : Jurgen Leemans

© Ivan Van de Cloot, Karel Volckaert & Éditions Lannoo, Tielt, 2016.

LannooCampus fait partie de la division livres et multimédia des Éditions Lannoo sa.

Tous droits réservés.

Cet ouvrage ne peut être reproduit, même partiellement, sous quelque forme que ce soit (photocopie, duplicateur, microfilm ou tout autre procédé analogique ou numérique) sans une autorisation écrite de l'éditeur.

Éditions LannooCampus
Erasme Ruelensvest 179 bte 101
B-3001 Louvain
www.lannoocampus.be

CONTENU

PRÉFACE	9
Les Belges paient beaucoup d'impôts	9
VINGT PRINCIPES POLITIQUES	13
1. LE PLUS GRAND REDISTRIBUTEUR DU MONDE	17
2. INSOUTENABLE À LONG TERME	27
3. LE MÉCANISME FISCAL	33
Les impôts en guise de paiement des services publics	33
Les épaules les plus fortes supportent les charges les plus lourdes	34
Le fisc, thérapeute du comportement	36
Lever l'impôt coûte également de l'argent	37
Comment fonctionnent les impôts ?	39
Une application pratique : Quel peut être le taux d'imposition maximum ?	43
Taxer ce qui n'est pas flexible	54
4. PAYER DES IMPÔTS À VIE	57
5. LA COHÉRENCE DES PRÉLÈVEMENTS PUBLICS	61
6. IMPÔTS EN BELGIQUE	65
Exonérations, abattements et réductions	68
7. IMPÔT SUR LES PERSONNES PHYSIQUES	71
Des allocations sociales, des cotisations asociales ?	72
Taux d'imposition marginaux élevés pour les bas revenus	82
L'impôt à taux unique en Belgique	88

Surprise : les abattements ne font presque pas la différence	92
Charge fiscale individuelle ou commune ?	99

8. L'IMPÔT SUR LA CONSOMMATION **101**

La privatisation des coûts sociaux externes	101
Objectif : un tarif uniforme sur tous les biens de consommation	106
Les impôts indirects sont-ils régressifs ?	110
Remplacer le taux nul par un abattement fixe	113
L'effet redistributif d'une hausse de la TVA d'après les modèles de micro-simulation	114
Les effets d'un glissement de la charge fiscale du travail vers la consommation suivant les modèles économiques dynamiques	115
Scénario illustratif d'un glissement vers un impôt sur la consommation	116

9. L'IMPÔT SUR LA FORTUNE **119**

Équité horizontale dans la taxation immobilière	124
Sens et non-sens de l'impôt sur la fortune	126
Taxation de la plus-value et taxation complexe	128
Ne taxez pas le rendement normal, mais le rendement excessif	132
Équité fiscale et impôt sur la plus-value	133
Le traitement des paradis fiscaux pour les personnes physiques	139

10. L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS **141**

Coordination internationale : source, domicile, destination	146
Stimuler les investissements en Belgique	148
Taxer les profits anormaux. La déduction pour capital à risque	151
Encore l'impôt sur la consommation	154
Le capital doit-il être taxé moins, autant ou plus que le travail ?	155

11. VISION POLITIQUE **159**

Tax shift	160
Réforme fiscale fondamentale	160

12. RECOMMANDATIONS 163

Une politique cohérente	163
Évaluer les réformes dans leur globalité	163
Combattre la fraude fiscale et conclure des accords fiscaux internationaux solides	164
Une transition vers un système d'imposition favorisant une croissance durable	165
Une réforme fiscale budgétairement responsable qui libère le travail	165
Affiner le système fiscal belge de l'impôt sur le revenu avec un réalisme suffisant et créer de justes incitations pour l'innovation	166
Introduire un système de corbeilles de déduction et mettre en œuvre une simplification fiscale	166

7

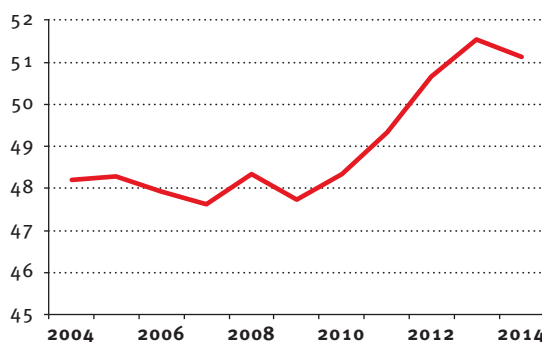
VINGT PRINCIPES POLITIQUES 167**RÉFÉRENCES 171**

PRÉFACE

Les Belges paient beaucoup d'impôts

En Belgique, le fisc prélève sur ce que génère annuellement notre économie, près de 5 points de pourcentage de plus que la moyenne de la zone euro. Autrement dit, si la Belgique alignait sa pression fiscale sur celle de nos pays voisins, le revenu disponible des Belges et de leurs entreprises augmenterait de quelque 18 milliards d'euros.

9

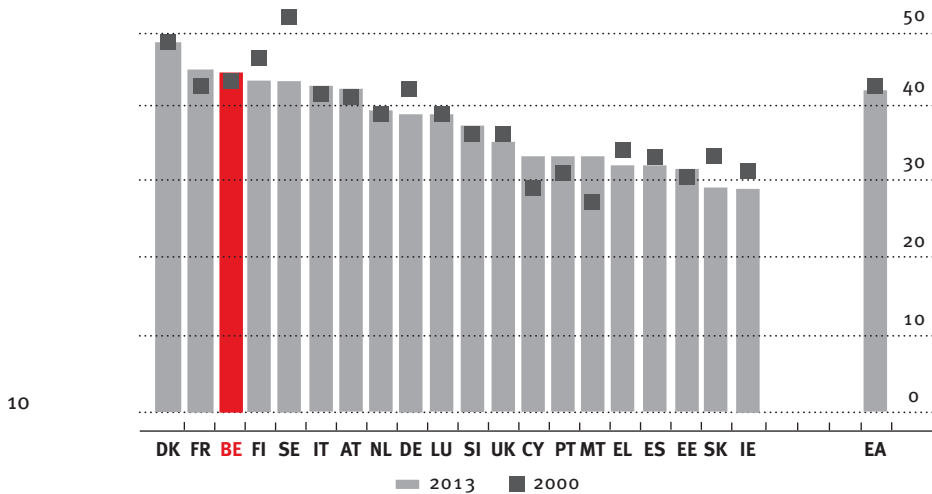


Graphique 1 : Évolution de la pression fiscale en Belgique (% PIB) (source : BNB, ICN)

Historiquement, les pays scandinaves étaient en tête de ce classement. Mais, depuis 2000, la Suède et – dans une moindre mesure – la Finlande ont commencé à réduire leurs charges fiscales. Aujourd'hui, ces dernières sont inférieures aux nôtres. L'Allemagne, l'Irlande et la Slovaquie, où la pression fiscale était déjà inférieure, ont aussi continué à réduire leurs impôts au cours des dernières années.

La 'droite' estime que l'État-providence (Big Brother ?) puise aujourd'hui beaucoup trop dans la poche du petit contribuable. La 'gauche', elle, ne manque pas de souligner tout ce que fait l'État en échange de nos impôts – sans omettre de préciser qu'une grande partie du revenu ou du patrimoine n'est pas taxée.

TAX SHIFT



Graphique 2 : Comparaison internationale de la pression fiscale totale (%PIB) (source : BNB, CE)

Cette contribution a pour but de mettre fin à ce fâcheux différend. Nous voulons expliquer comment fonctionne le régime fiscal, et pourquoi plusieurs impôts peuvent (ou doivent) coexister. Une meilleure compréhension de l'influence des impôts sur notre bien-être et sur notre comportement doit nous aider à réfléchir avec pragmatisme aux réformes à mener au lieu de réduire le débat à la seule question de 'qui paie quoi ?'.

Le système fiscal belge doit être réformé. Voici deux constatations significatives à propos de ce régime métastable :

- ▶ La Belgique est le plus grand redistributeur fiscal du monde. Aucun autre pays ne parvient à réduire de moitié l'inégalité des revenus grâce aux impôts et aux transferts.
- ▶ *L'Inventaire des exonérations, abattements et réductions qui influencent les recettes de l'État* est sans fin. Toutes nos déductions fiscales représentent ensemble presque deux tiers des impôts (effectivement) perçus.

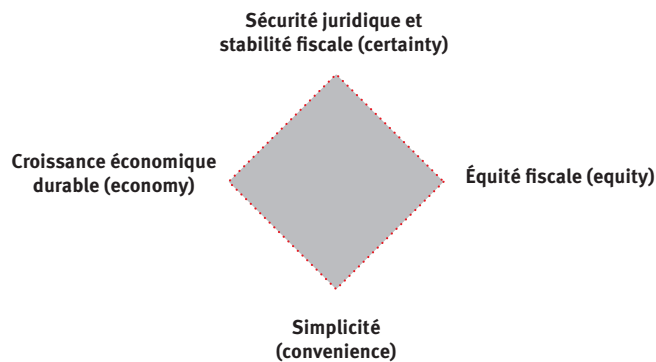
Est-ce là l'État-providence du 20^e siècle, ou sont-ce ses dérives ? Comment cet ancien système peut-il survivre alors qu'une montagne de dettes doit être remboursée, que la population vieillit, que d'énormes investissements sont nécessaires pour transformer notre économie axée sur les combustibles fossiles, et que l'Europe perd sa capacité à régner sur le monde ?

Ceci est un plaidoyer en faveur d'une société dans laquelle le régime fiscal/la sécurité sociale n'engage aucune lutte entre les assistés et les contribuables, entre les débiteurs et les créanciers, mais peut au contraire contribuer à une meilleure cohabitation.

Les auteurs remercient Etienne de Callatay et Jean Hindriks pour leurs remarques constructives et Alexandre Simons pour son aide.

vingt principes politiques

La fiscalité vise plusieurs objectifs politiques pas toujours faciles à concilier. Comme dans d'autres domaines, nous pouvons appliquer le 'carré magique des objectifs'. (Nous pouvons aussi regrouper tous les objectifs dérivés dans ce carré).¹



13

Graphique 3 : Carré magique des objectifs de la fiscalité

Voici vingt recommandations, qui se résument aux quatre objectifs fondamentaux du carré.

Commençons par le point de départ suivant :

À long terme, les finances publiques belges sont insoutenables. Notre régime fiscal est mal adapté pour faire face aux défis du 21^e siècle. Ni l'amalgame de la redistribution et de la pression fiscale records, ni la complexité des 'exonérations, abattements et réductions qui influencent les recettes de l'État' ne forment une base stable pour le futur.

Comment pouvons-nous transformer cet équilibre métastable en une politique socio-économique durable ? Nous proposons ici les principes des réformes. Nous les expliciterons plus concrètement à la fin du livre :

1. Notre pays a besoin d'une réforme fiscale fondamentale et non pas de quelques solutions hâtives et éphémères (*quick fixes*).
2. Le régime fiscal, la sécurité sociale et le fonctionnement du gouvernement sont un ensemble indissociable. Évaluons les effets des réformes sur la redistribution et sur l'efficacité économique de l'ensemble, et non pas sur chaque élément de l'ensemble pris séparément.
3. Tous les impôts ne sont pas aussi favorables à une croissance durable. Mettons en place un glissement des impôts néfastes vers des impôts moins néfastes.
4. Veillons à ce que les instruments fiscaux donnent les justes incitations. Évitions à tout prix qu'ils freinent inutilement l'atteinte des objectifs.
5. Chaque société doit déterminer le niveau de redistribution qu'elle juge idéal. Analysons la meilleure manière de parvenir au plus proche de ce niveau idéal, tout en limitant au maximum la perte de prospérité associée.
6. Poursuivons un traitement 'holistique' des 'revenus' en harmonisant les règles des impôts tant sur la fortune que sur la consommation, le travail et l'esprit d'entreprise.
7. Prévoyons l'impact et les conséquences d'une taxe.
8. Veillons à ce que les taxes (et les contributions) incitent les gens à se mettre au travail et à contribuer.

9. De manière générale, optons pour une base d'imposition aussi large que possible avec des tarifs plus faibles.
10. Simplifions le plus possible la taxe sur la valeur ajoutée.
11. Tenons compte du changement de comportement des acteurs suite aux modifications des taux d'imposition.
12. Réformons la fiscalité sur les biens immobiliers.
13. Respectons le principe de neutralité qui veut taxer aussi uniformément que possible les revenus uniformes issus de la fortune.
14. Évitions de perturber inutilement le choix de consommer aujourd'hui ou demain.
15. N'oublions pas que la cohérence interne du régime fiscal est essentielle.
16. Luttons le plus efficacement possible contre la fraude sociale et la fraude fiscale.
17. Visons à promouvoir d'urgence une plus grande transparence fiscale.
18. Favorisons le benchmarking et, par exemple, l'analyse des différences par rapport aux pays voisins.
19. La simplicité est une valeur fondamentale. Elle permet de réduire la charge administrative inutile, tant pour les autorités que pour le contribuable.
20. Évaluons chaque mesure fiscale à temps.

1. LE PLUS GRAND REDISTRIBUTEUR DU MONDE

La Belgique est un pays pauvre aux ressortissants riches. Ensemble, les Belges possèdent plus de 1000 milliards d'euros en épargnes, en investissements, en assurances-vie et en autres biens dits mobiliers. Le patrimoine immobilier – la valeur de nos biens immobiliers après la soustraction des crédits hypothécaires – doit être au moins aussi important. Après la déduction de ses dettes, l'État compte pour sa part un montant négatif de 300 milliards !²

Bien entendu, ces richesses ne sont pas réparties de façon égale entre les Belges. Selon l'analyse récente de Davies & Shorrocks, la part de revenu du décile supérieur (ci-après top) de notre pays, c'est-à-dire des 10 % les plus riches, s'élève à 47,2 % du revenu total. Depuis 2000, ce chiffre est resté plus ou moins stable³. Dans beaucoup d'autres pays européens, le top 10 % détient jusqu'à 60 % de la fortune, voire plus. Et dans de nombreux pays, cette concentration s'accroît.

17

Tableau 1 : Évolution de la fortune du top 10 % (2000-2014)

Pays	Part du décile supérieur (%)			Évolution du décile supérieur		
	2000	2007	2014	2000-2007	2007-2014	2000-2014
Chine	48.6	56.1	64.0	forte hausse	forte hausse	forte hausse
Egypte	61.0	65.3	73.3	forte hausse	forte hausse	forte hausse
Hong Kong	65.6	69.3	77.5	forte hausse	forte hausse	forte hausse
Turquie	66.7	70.2	77.7	hausse	forte hausse	forte hausse
Corée	53.2	55.2	62.8	hausse	forte hausse	forte hausse
Argentine	63.1	59.9	71.8	baisse	forte hausse	forte hausse
Inde	65.9	72.3	74.0	forte hausse	hausse	forte hausse
Russie	77.1	75.4	84.8	baisse	forte hausse	forte hausse
Taïwan	54.3	54.7	62.0	quasi invariable	forte hausse	forte hausse
Indonésie	71.2	70.2	77.2	légère baisse	forte hausse	hausse
Israël	62.4	64.6	67.3	hausse	hausse	hausse
Tchéquie	62.7	59.3	67.3	baisse	forte hausse	hausse
Brésil	69.4	68.8	73.3	quasi invariable	forte hausse	hausse
Royaume-Uni	51.5	52.0	54.1	quasi invariable	hausse	hausse
Espagne	54.1	52.0	55.6	baisse	forte hausse	légère hausse
Chili	67.6	62.4	68.9	forte baisse	forte hausse	légère hausse
Émirats Arabes Unis	59.1	60.6	60.4	hausse	quasi invariable	légère hausse
Grèce	54.8	48.6	56.1	forte baisse	forte hausse	quasi invariable
Autriche	63.0	63.0	63.8	quasi invariable	légère hausse	quasi invariable

Thaïlande	74.4	69.3	75.0	forte baisse	forte hausse	quasi invariable
Portugal	57.8	56.0	58.3	baisse	hausse	quasi invariable
Irlande	58.2	57.8	58.5	quasi invariable	légère hausse	quasi invariable
Pérou	73.3	73.3	73.3	quasi invariable	quasi invariable	quasi invariable
Australie	51.1	50.7	51.1	quasi invariable	quasi invariable	quasi invariable
États-Unis	74.6	74.8	74.6	quasi invariable	quasi invariable	quasi invariable
Belgique	47.5	47.1	47.2	quasi invariable	quasi invariable	quasi invariable
Pays-Bas	55.2	53.6	54.8	baisse	légère hausse	quasi invariable
Afrique du sud	72.2	69.0	71.7	baisse	hausse	quasi invariable
Finlande	55.0	54.5	54.5	quasi invariable	quasi invariable	quasi invariable
Italie	52.6	47.9	51.5	forte baisse	forte hausse	quasi invariable
Suède	69.7	68.6	68.6	légère baisse	quasi invariable	quasi invariable
Norvège	67.0	66.5	65.8	quasi invariable	légère baisse	quasi invariable
Suisse	73.4	72.0	71.9	légère baisse	quasi invariable	légère baisse
Danemark	68.9	62.6	67.5	forte baisse	forte hausse	légère baisse
Allemagne	63.9	61.7	61.7	baisse	quasi invariable	légère baisse
Japon	51.0	49.4	48.5	baisse	légère baisse	légère baisse
Philippines	79.0	69.2	76.0	forte baisse	forte hausse	baisse
France	56.4	51.1	53.1	forte baisse	hausse	baisse
Colombie	69.4	66.4	65.2	baisse	baisse	baisse
Canada	61.5	58.0	57.0	baisse	légère baisse	baisse
Mexique	68.9	63.5	64.4	forte baisse	légère hausse	baisse
Malaisie	77.0	73.9	71.8	baisse	baisse	baisse
Nouvelle Zélande	62.3	61.2	57.0	légère baisse	forte baisse	baisse
Singapour	66.0	57.3	59.6	forte baisse	hausse	baisse
Arabie saoudite	73.3	73.4	66.4	quasi invariable	forte baisse	forte baisse
Pologne	69.9	61.1	62.8	forte baisse	hausse	forte baisse

La Banque centrale européenne (BCE) a effectué un sondage portant sur la répartition de la fortune en Europe. Malheureusement, un problème de représentativité se pose pour le groupe des grandes fortunes, car combien de familles parmi les plus riches sont reprises dans un échantillon de 2000 personnes ? Mais, même si nous sommes contraints de nous en tenir aux données disponibles, nous devons être conscients de leurs limites. Selon le traitement des données de la BCE par Kuypers & Marx⁴, le top 10 % en Belgique détient 44,23 % de la fortune nette et le top 1 % en possède 12,37 %. Quoiqu'il en soit, ces chiffres sont inférieurs à ceux d'autres pays. Mentionnons également les données recueillies par l'économiste français Piketty⁵. Selon ces chiffres, la fortune du top 10 % s'élèverait à 64 % en Europe et à plus de 70 % aux États-Unis. Pour le top 1 %, ces chiffres seraient de 24 % en Europe et de plus de 30 % aux États-Unis. Selon Piketty encore, les chiffres pour le top 1 % en 1810 s'élevaient à 52,1 % en Europe et à 25 % aux États-Unis.

En 1914, le statisticien italien Corrado Gini propose de représenter la répartition inégale de la fortune (ou du revenu) par un seul coefficient. Si pour une société, le coefficient de Gini est 0, tout le monde y dispose de la même fortune ; au plus le coefficient tend vers 1, au plus on se rapproche d'une société où un seul individu dispose de l'ensemble de la fortune nationale.

Pour la Belgique, les Nations-Unies ont calculé un coefficient de Gini de 0,66⁶ *pour la fortune* ; le Japon a le coefficient de Gini le plus bas (0,55) et les États-Unis et la Suisse sont en lice pour la première place (0,80). Pour le monde entier, les Nations-Unies ont abouti à un coefficient effarant de 0,89. Le top 1 % des plus riches possède presque 50 % des richesses, alors que les 50 % des plus pauvres ne détiennent qu'un petit pourcent de la fortune mondiale. Les dernières années, ces inégalités n'ont fait que se creuser.

19

Notre État-providence est fondé sur la conviction que l'inégalité due à des facteurs hors du contrôle de l'individu, peut (doit) être corrigée par les autorités. Tout le monde ne naît pas avec les mêmes aptitudes et ne grandit pas dans le même environnement social. Il en va de même pour la maladie et l'invalidité : ils ne résultent pas d'une volonté personnelle. Mis à part l'effort personnel, presque tout entre en compte pour une 'correction' par l'État. C'est pourquoi son intervention se présente sous différentes formes. L'État offre l'enseignement, les soins de santé, les transports en commun et le logement à la population à des prix inférieurs à ceux du marché. Des entreprises peuvent être contraintes à appliquer des tarifs adaptés pour l'électricité, le gaz et les télécommunications par exemple. L'infrastructure est exempte de péage. Il y a aussi une armée. Mais, l'État intervient principalement dans les prestations sociales, qui sont financées par les impôts et les cotisations sociales.

La redistribution est un thème central du débat public sur les impôts. Le bon fonctionnement de l'État-providence dépend de l'accord de toutes les franges de la population. L'opinion de la 'gauche' selon laquelle l'État doit corriger ce que la nature a mal fait – la répartition inégale du talent, de la fortune, de la chance – risque d'aliéner les plus aisés de la société, si après la redistribution du revenu, la pression fiscale est jugée trop élevée par la moitié riche de la 'droite'. À l'inverse, l'arbitraire de ce que nous recevons à la naissance ne peut pas être une fatalité qui prive les moins nantis de certaines libertés ou possibilités. (Ce qui n'empêche que certaines formes d'inégalité pourraient peut-être s'avérer en

faveur de *tout le monde*). Ce qui est vrai pour les *happy few*, l'est aussi pour les moins aisés : il faut éviter qu'ils se détournent de la société.

Ils ne peuvent pas être obligés de compter sur la pitié ou la charité, mais sur une réciprocité qui reflète la cohésion de la société. Le plus grand défi du régime fiscal est de préserver cette alliance sociale.

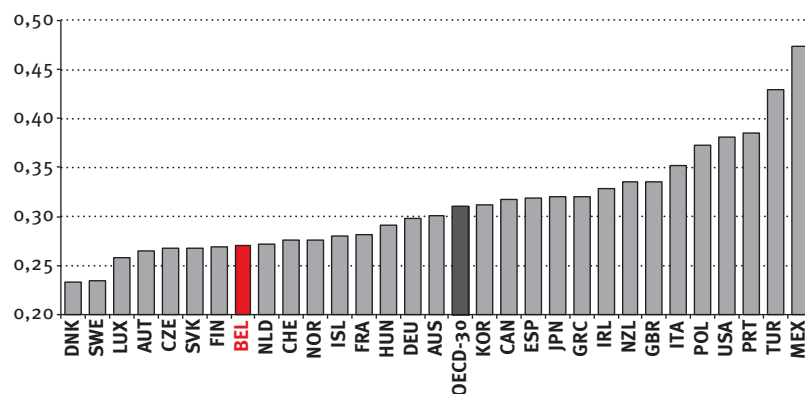
Si nous voulons honorer le principe « aux épaules les plus larges de supporter les charges les plus lourdes », il faut instaurer un régime fiscal progressif et redistributif, transferts compris. Mais ce n'est pas tout. Quels critères les autorités retiennent-elles pour vérifier la pression fiscale qu'une famille peut supporter ? Ses sources de revenus ? Ou ses dépenses de consommation ? Faut-il un équilibre relatif entre les montants versés par un individu et les avantages dont il bénéficie 'en échange' ? Faut-il plus d'équité entre les générations ? Et si nous visons la plus grande prospérité possible, le plus grand bonheur intérieur brut possible, comment allons-nous vérifier si nous nous rapprochons de cet objectif ? Ou bien l'État opérerait-il pour le *difference principle*⁷ contesté de John Rawls, qui dit que chaque correction d'inégalité doit améliorer davantage la situation des moins aisés ? Nous y reviendrons au chapitre suivant.

Finalement, imposer des taxes n'est pas gratuit. Les gens doivent comprendre qu'il faut trouver un équilibre entre d'une part, la redistribution et d'autre part, le coût des impôts en termes d'efficacité⁸. La redistribution, c'est comme transférer de l'eau d'un seau à un autre, on en perd toujours une partie dans la manipulation. En fait, chaque transfert des riches aux pauvres fait perdre de l'argent à la société dans son ensemble. Reste à savoir ce qu'accepte le pays. S'il accepte une perte plus importante, il aura une plus grande aversion pour l'inégalité et il optera pour davantage de redistribution. À l'inverse, une société plus réticente à ces pertes acceptera moins de redistribution. Certaines inégalités peuvent aussi être source d'inefficacité.

Il n'y a pas de mal à souligner que la Belgique est un pays à faible inégalité de revenu. Le tableau 4 compare le coefficient de Gini *des revenus* en Belgique avec celui des autres pays de l'OCDE⁹ :

De plus, la Belgique est un des pays où cette inégalité a le moins augmenté dans le passé récent. Ces trois dernières décennies, les revenus du top 10 % de notre pays ont même connu une hausse plus légère que ceux des derniers 10 %¹⁰. Une autre constatation découle du tableau 2 : dans des pays tels que le Japon, l'Italie,

LE PLUS GRAND REDISTRIBUTEUR DU MONDE



Graphique 4 : Inégalité de revenus mesurée à l'aide du coefficient de Gini

21

Tableau 2 : Évolution des 'hauts revenus' et 'bas revenus'

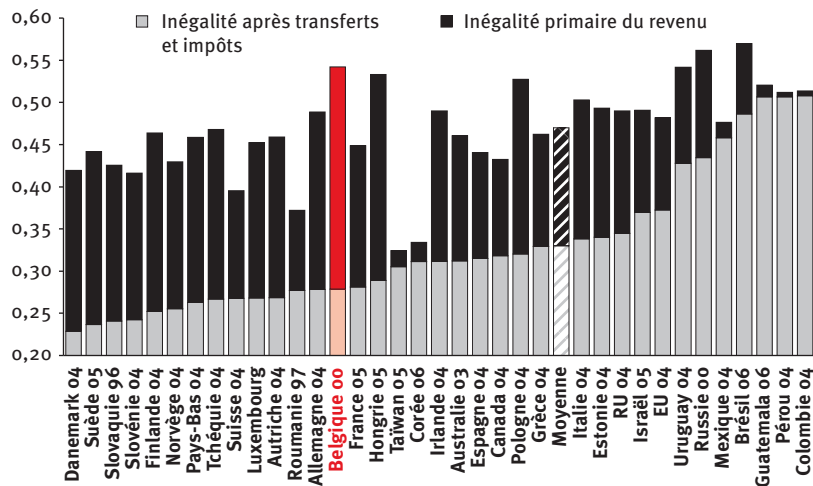
Revenu réel d'un ménage, mi 1980 – fin 2000	Moyenne (modification annuelle en %)			
	Population totale	Décile inférieur	Décile supérieur	Différence
Suède	1,8	0,4	2,4	2
Israël	2,3	0,8	2,8	2
Royaume-Uni	2,1	0,9	2,5	1,6
Australie	3,6	3	4,5	1,5
Allemagne	0,9	0,1	1,6	1,5
Luxembourg	2,2	1,5	2,9	1,4
Nouvelle-Zélande	1,5	1,1	2,5	1,4
États-Unis	0,9	0,1	1,5	1,4
Norvège	2,3	1,4	2,7	1,3
Finlande	1,7	1,2	2,5	1,3
Tchéquie	2,7	1,8	3	1,2
Pays-Bas	1,4	0,5	1,6	1,1
Italie	0,8	0,2	1,1	0,9
Mexique	1,4	0,8	1,7	0,9
Danemark	1	0,7	1,5	0,8
Japon	0,3	-0,5	0,3	0,8
Canada	1,1	0,9	1,6	0,7
Autriche	1,3	0,6	1,1	0,5
Hongrie	0,6	0,4	0,6	0,2
France	1,2	1,6	1,3	-0,3
Belgique	1,1	1,7	1,2	-0,5
Irlande	3,6	3,9	2,5	-1,4
Espagne	3,1	3,9	2,5	-1,4
Grèce	2,1	3,4	1,8	-1,6
Portugal	2	3,6	1,1	-2,5
OCDE-27	1,7	1,4	1,9	0,5

l'Allemagne et les États-Unis, les revenus réels du décile inférieur (quasi) stagnent depuis plusieurs années déjà.

En Belgique, le coefficient de Gini pour le revenu disponible est d'environ 0,28 depuis des décennies. La répartition du revenu dans notre pays est plus égalitaire que dans la majorité des pays – du moins, après les impôts et les transferts.

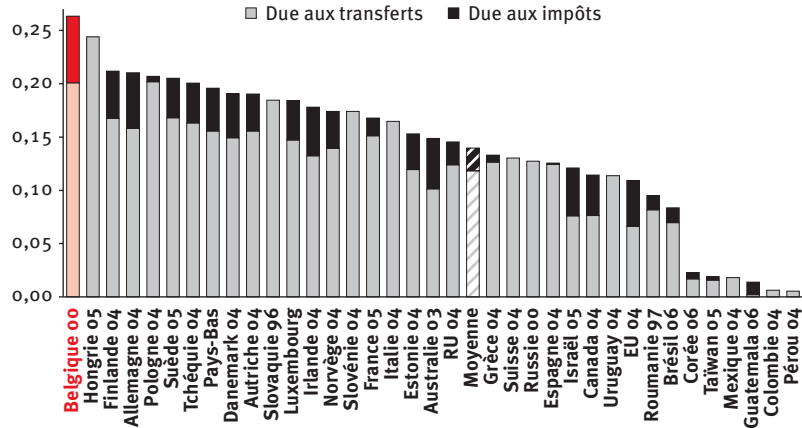
La Belgique est incontestablement un des plus grands redistributeurs du monde, si elle n'en est pas le plus grand. C'est ce qu'affirment aussi bien l'OCDE que la *Luxembourg Income Study*¹¹. Aucun pays ne parvient à faire baisser autant son coefficient de Gini, relativement élevé pour le revenu brut. Après les transferts et les impôts, il chute de 0,55 à 0,28.

22



Graphique 5 : Inégalité de revenu avant et après les transferts et les impôts

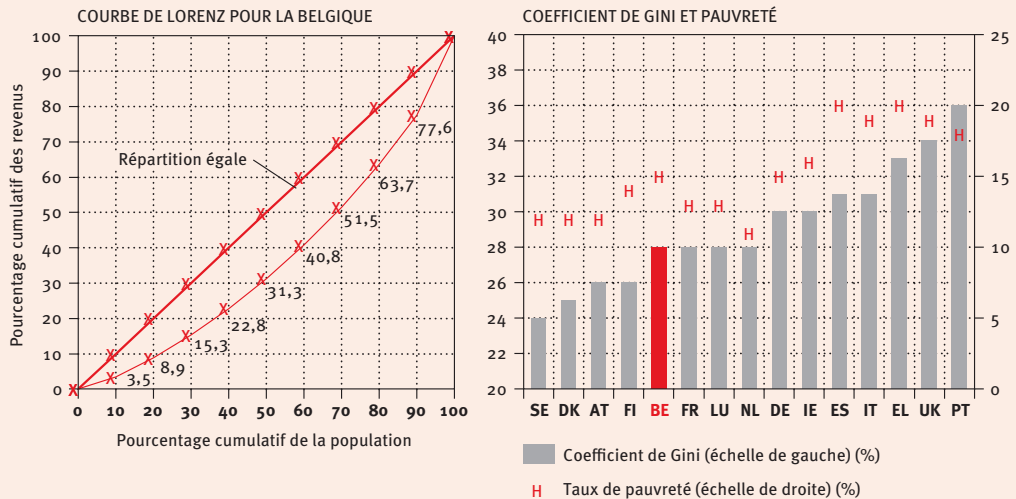
Ce sont surtout les pensions et, dans une moindre mesure, l'impôt des personnes physiques qui sont à la base de la redistribution. Les autres interventions – allocations familiales, allocations de chômage, etc. – contribuent pour moins d'un cinquième à l'immense baisse du coefficient de Gini¹². Il devrait donc être possible de rendre le système encore plus efficace sans pour autant faire de concessions sur le plan de la redistribution.



23

Graphique 6 : Baisse de l'inégalité du revenu due aux transferts et aux impôts

La place de plus grand redistributeur mondial ne peut pas être une fin en soi. Malgré une politique familiale et sociale bien développée, 1 Belge sur 7 risque de sombrer dans la pauvreté, qui est définie par un revenu inférieur à 60 % du revenu médian. La crise a fortement fait augmenter le nombre de ménages qui ont des difficultés à boucler les fins de mois : ils sont passés de 34 à 44 %. Or, le taux de pauvreté n'a presque pas changé.



Graphique 7 : Répartition du revenu et pauvreté

Le travail est un excellent moyen de défense contre la pauvreté. Cette constatation est particulièrement valable en Belgique¹³.

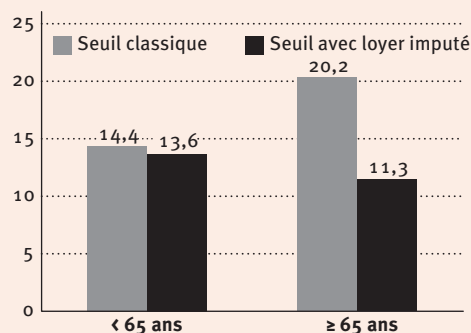
Tableau 3 : Taux de pauvreté selon la situation sur le marché du travail et le type de ménage

	Ménages avec enfants				Ménages sans enfant			
	Intensité de travail							
	0	< 0,5	> 0,5	1	0	< 0,5	> 0,5	1
Allemagne	66	31	10	5	50	28	10	5
Autriche	59	25	11	5	27	15	10	3
Belgique	71	42	12	4	34	14	4	3
Danemark	49	21	8	4	27	29	6	5
Espagne	61	52	24	8	41	27	9	5
Finlande	58	42	8	5	39	32	7	4
France	67	43	14	5	20	20	6	5
Grèce	38	48	26	10	30	26	13	9
Irlande	47	35	10	7	45	11	6	3
Italie	63	41	24	5	33	17	6	5
Luxembourg	51	41	18	8	19	22	9	5
Pays-Bas	50	18	9	5	22	17	6	4
Portugal	70	41	27	9	32	23	8	8
Royaume-Uni	53	50	23	8	40	36	14	5
Suède	64	34	13	5	28	34	9	6
UE15	60	43	19	6	36	23	9	5

Le tableau 3 donne les taux de pauvreté des ménages avec enfants selon la position sur le marché du travail : sans emploi ou à 'intensité de travail' complète. C'est en Belgique que la différence de taux de pauvreté entre ces deux groupes est la plus forte. (Ce qui n'empêche qu'il faut souvent prévoir des mesures complémentaires au revenu pour réduire la pauvreté chez la population active. Nous y reviendrons.) Le taux de pauvreté moyen des ménages avec et sans enfants est cependant aussi élevé en Belgique que dans la plupart des pays européens.

En Belgique, le taux de pauvreté des femmes se situe (juste) au-dessus de celui des hommes. Cela s'explique entre autres par l'espérance de vie plus longue des femmes. De plus, les femmes sont plus souvent cheffes de famille monoparentale. Or, le taux de pauvreté est 1,5 fois plus élevé pour les personnes isolées sans enfants. Il est plus de deux fois supérieur pour des parents célibataires.

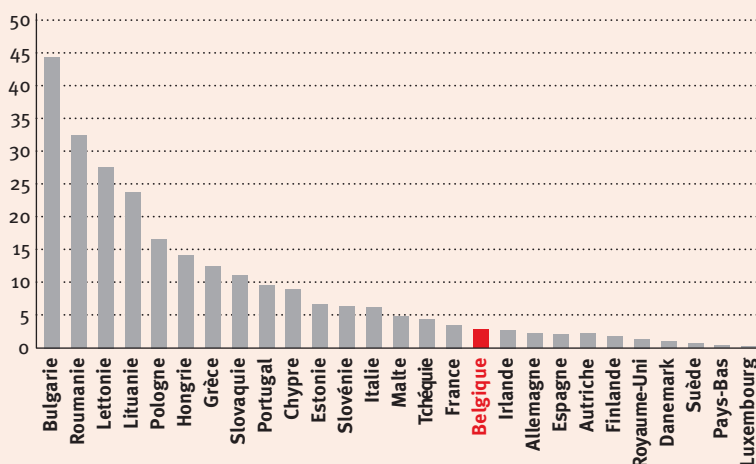
Un dernier facteur important détermine le taux de pauvreté, c'est le fait d'être propriétaire ou non. Si le taux de pauvreté moyen de la population active ne baisse que très légèrement lorsque le loyer imputé est pris en compte (Figure 8), on en observe une forte diminution chez les seniors. Ainsi, selon la DGSEI, le taux de pauvreté moyen de la population active passe de 14,4 % à 13,6 % (année 2011). Chez les plus âgés, il chute de 20,2 % à 11,3 %.



Graphique 8 : Risque de pauvreté sur la base du revenu disponible en tenant compte du loyer économisé (source : SPF Économie, DGSEI et EU-SILC, 2011)

25

La définition européenne du risque de pauvreté fixe le seuil de risque de pauvreté à 60 % du revenu équivalent médian. Un problème se pose. Défini comme tel, cet indicateur prend en compte la position relative d'une personne. Ainsi, le risque de pauvreté chez les plus de 65 ans en Belgique est supérieur à celui des mêmes personnes en Lettonie, en Roumanie et en Pologne. Eurostat utilise aussi une autre définition qui se rapproche plus des normes absolues de la pauvreté. Il s'agit d'une norme de 'privation matérielle' (Figure 9). En appliquant cette norme, nos plus de 65 ans sont parmi les mieux lotis en Europe, alors que les plus de 65 ans en Roumanie et en Lettonie courent – après la Bulgarie – le plus grand risque de sombrer dans la pauvreté.



Graphique 9 : Classement des pays européens en fonction de la privation matérielle chez les plus de 65 ans (source : Eurostat, 2014)

Attention : les revenus estimés des super-riches ne sont pas inclus dans les calculs précités sur l'inégalité des revenus. A l'extrémité de la répartition, il y a tellement peu d'observations que l'anonymat de ces super-riches serait compromis, c'est pourquoi ils sont exclus des banques de données. Ainsi, bien que le nombre de hauts salaires soit très limité, il n'y a aucun doute : le coefficient de Gini est biaisé par le simple fait que ces riches disposent d'une part considérable du revenu. Les statistiques sont incomplètes. Il faut le garder à l'esprit lors de la lecture des études sur le capital et sur les revenus qui se basent sur ces chiffres. À titre d'exemple, le revenu cadastral peut être pris en compte dans certains calculs. Or, celui-ci n'est plus évalué depuis des décennies. Et le calcul ne reflète pas la situation réelle des personnes.

26

Des recherches récentes¹⁴, basées sur les déclarations fiscales, montrent que les hauts salaires constituent à nouveau une grande part du revenu total. Les guerres mondiales et la dépression des années trente avaient décimé pas mal de fortunes, causant ainsi l'effondrement du revenu du capital. Après la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis ont joué un rôle de chef de file dans la lente reconstruction, mais les augmentations les plus récentes sont en grande partie dues à une hausse du revenu du travail et à la revalorisation des biens immobiliers. C'est dans cette perspective qu'il faut voir les rémunérations du 'winner takes it all' à l'extrémité du marché de travail.

Le top 1 % des hauts revenus en UE a environ 20 % du revenu national en mains, alors qu'on observe une moyenne de long terme d'environ 10 % dans beaucoup de pays. Au cours des trente dernières années, les hauts salaires américains se sont emparés de plus de la moitié de l'ensemble de la croissance économique réelle. Par rapport à leurs collègues américains, les hauts salaires européens ont à peine augmenté leur part dans le revenu total. On peut dès lors supposer que les impôts sur les successions et les impôts progressifs ont entravé la restauration des grandes fortunes d'avant la guerre.

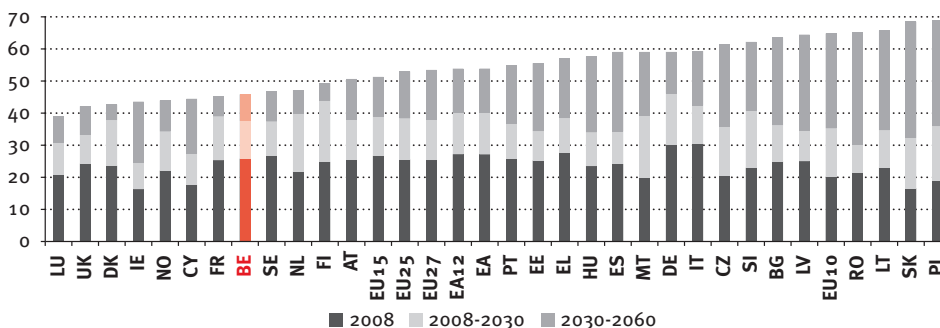
2. INSOUTENABLE À LONG TERME

Le gouvernement belge et tous les gouvernements du même type devront, dans les décennies à venir, adapter leurs engagements envers les générations présentes et/ou futures.

Au cours de la première moitié du XXI^e siècle, la population belge âgée de plus de 65 ans augmentera de 1,2 millions de personnes. Deux tiers de cette augmentation se concentrera dans les vingt prochaines années. Le nombre de Belges en âge de travailler ne pourra pas suivre cet accroissement. Le coefficient de dépendance (la proportion du nombre de personnes âgées de plus de 65 ans par rapport à la population de 15 à 64 ans) doublera presque : passant de 26 % en 2000 à 46 % en 2060 (voir le tableau 4).

27

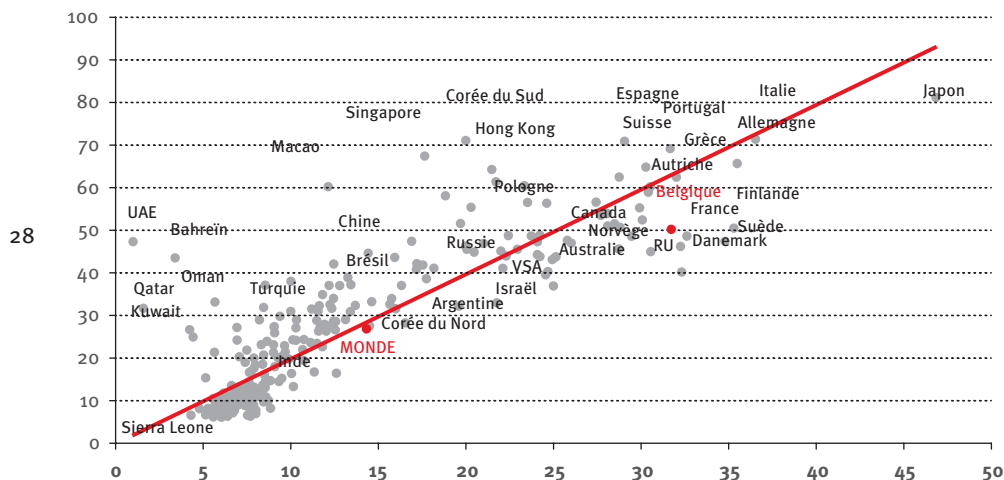
Tableau 4 : Coefficient de dépendance (nombre de personnes âgées de plus de 65 ans par rapport à la population active en %)



Le groupe de travail « Vieillesse » de la Commission européenne estime ainsi que les dépenses publiques liées au vieillissement démographique augmenteront de 6,9 points de pourcentage du PIB entre 2010 et 2060.

Les coûts budgétaires liés au vieillissement de la population sont plus élevés en Belgique que dans beaucoup d'autres pays européens¹⁵. En particulier, l'augmentation du coût des pensions n'est plus importante qu'au Luxembourg. Or, notre situation démographique n'est pas la plus pénible. Ces phénomènes indiquent dès lors un problème inhérent à notre système. Si le vieillissement pose plus

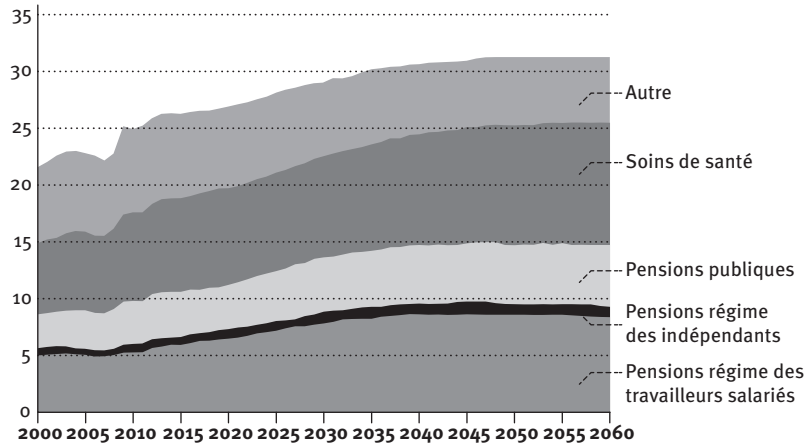
de problèmes en Belgique que dans d'autres pays, c'est à cause du système en place. Le graphique 10 établit une comparaison avec le reste du monde sur base des données les plus récentes des Nations Unies. L'axe horizontal montre le coefficient de dépendance en 2015 ; l'axe vertical illustre ce même coefficient en 2050. En moyenne, il sera environ deux fois plus élevé.



Graphique 10 : Coefficient de dépendance (pourcentage des plus de 65 ans de 2015 à 2050)

Les pays situés au-dessus de la ligne rouge, tels que la Chine, l'Arabie Saoudite ou les pays surnommés les « Tigres asiatiques », verront leur coefficient de dépendance plus que doubler. Les pays situés en dessous de cette même ligne auront un ratio de population de plus de 65 ans sur le nombre de personnes actives moins élevé. Cependant, de nombreux pays européens, ainsi que le Japon, commencent déjà à avoir un coefficient très élevé.

La loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement a mené à la création du Comité d'Étude sur le Vieillissement (CEV). L'estimation des coûts budgétaires du vieillissement diffère légèrement de celle établie par la Commission européenne parce qu'elle s'appuie sur d'autres hypothèses. Les chiffres ne sont pas meilleurs pour autant (voir le graphique 11). Selon le scénario de référence (scénario 1,5), les coûts budgétaires du vieillissement atteindront 4,2 % du PIB entre 2013 et 2060. En cas de forte croissance (scénario 1,75) ou de faible croissance (scénario 1,25) ces coûts budgétaires s'élèveront respectivement à 3,0 % et 5,7 % du PIB.



Graphique 11 : Évolution des coûts budgétaires du vieillissement estimés en % du PIB (entre 2000 et 2060) (source : Comité d'Étude sur le Vieillissement, rapport annuel de 2013)

L'Europe comme le CEV partent de l'idée que les pensions augmentent plus faiblement que les salaires. Le sujet devient sensible car les personnes pensionnées forment un groupe d'électeurs toujours plus important. Une augmentation de 0,5 % par an de la pension réelle gonflerait de 2,5 % les estimations mentionnées précédemment pour la période 2010-2050. Nous recalculons ici le coût avec la même année de base, l'an 2000. Ainsi, contrairement à ce que la Commission a elle-même avoué en 2005, nous n'occultons pas la dérive budgétaire en reportant toujours cette année de base.

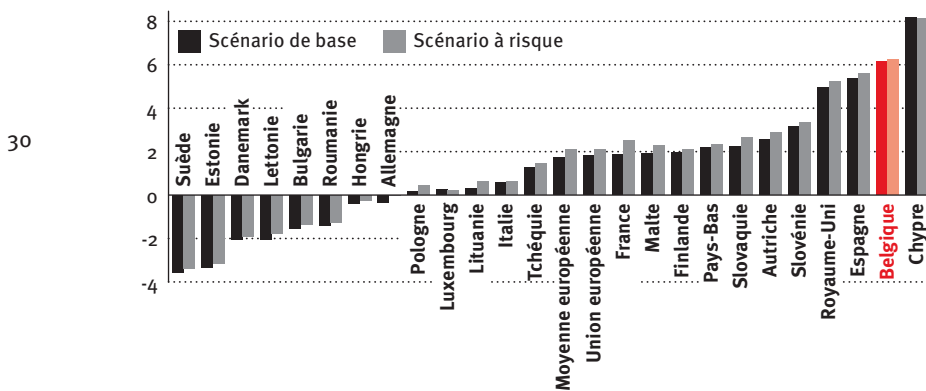
Nous tenons aussi à signaler ici l'évolution fâcheuse des chiffres du CEV. Depuis le premier rapport paru en 2002, les coûts réels dépassent toutes les estimations (voir l'illustration 5). Les prévisions pour 2030 ont déjà été atteintes en 2012.

Tableau 5 : Estimations du coût budgétaire du vieillissement pour 2030 par rapport à 2000 (en % du PIB) (source : Comité d'Étude sur le Vieillissement, rapports annuels 2002-2013, propre calcul)¹⁶

Rapport	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2013
Coût total	3,1 %	4,2 %	4,5 %	5,1 %	4,6 %	5,1 %	4,7 %	6,8 %	7,6 %

L'Europe insiste sur la nécessité d'une révision fondamentale du fonctionnement des pouvoirs publics, en ce compris l'impératif d'un virage fiscal¹⁷ (également appelé « tax shift »). Sans cette révision, la dette publique explosera – si les marchés financiers n'ont pas encore fermé le robinet à ce moment-là.

La Commission européenne propose un « scénario illustratif » similaire avec un effort budgétaire de 6 % du PIB jusqu'à 2030 pour financer le vieillissement et ramener la dette à 60 % du PIB, comme le montre l'illustration 12.



Graphique 12 : Ampleur de l'assainissement budgétaire exigé (en % du PIB)¹⁸

Ce sont surtout les charges de pension qui font grimper l'addition.

Les générations présentes (et passées) sont-elles responsables de cet État-providence hors de contrôle et de cette dette publique ? Faire payer l'addition aux générations futures est plus compliqué que cela ne le semble à première vue.¹⁹ Par exemple, ce n'est *pas* possible en émettant des dettes publiques qui sont achetées par les propres ressortissants du pays.

Il n'empêche que la génération actuelle peut rendre les générations futures plus pauvres, en utilisant par exemple l'argent collecté dans des solutions de court terme pour colmater la crise, ou en consommant au lieu d'investir dans le capital, (naturel, humain, industriel,...) pour l'avenir.

L'obsession du gouvernement pour le « compte de résultat », autrement dit le déficit budgétaire annuel, est inopportune. Les effets des prélèvements publics à long terme, sur les générations actuelles et à venir, sont ainsi dissimulés. La politique fiscale n'incite pas seulement les citoyens à travailler, consommer et

investir aujourd'hui... Elle ne fait pas que redistribuer leurs revenus et leur fortune, elle vise aussi à une redistribution intergénérationnelle.

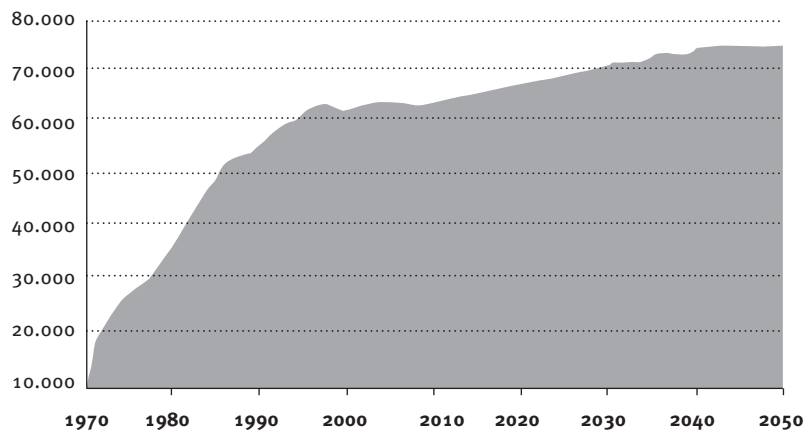
La différence entre les diverses recettes et dépenses publiques n'est intéressante que pour les comptables. Au même titre qu'une entreprise, l'État dispose de nombreuses libertés concernant la manière de traiter et d'introduire ces entrées et sorties. Parfois un flux financier apparaît dans le budget, parfois la dette publique augmente ou parfois encore l'État fait des promesses qui n'ont pas besoin d'être notées sur le « bilan ». Dans le but de parvenir à un juste diagnostic des finances publiques, il est nécessaire d'examiner ces opérations comptables.

Un problème spécifique à ce sujet est le suivant : nous sommes encore souvent confrontés à la logique d'une comptabilité de caisse au sein du gouvernement. À titre d'exemple, il est ainsi possible d'alléger le budget en reportant les dépenses et en comptabilisant des recettes anticipativement.

31

Le revenu disponible total (après déduction des impôts et indemnités) de chaque génération est le seul élément qu'aucun comptable ne peut fausser. La comptabilité dite « générationnelle »²⁰ veut calculer ce revenu. Le calcul générationnel, relatif à une population dont les individus sont nés pendant une année donnée, chiffre le flux financier total entre ce groupe et le gouvernement (taxes, indemnités, pensions, etc.) sur toute la durée de leur vie.

La Banque centrale européenne a estimé, pour chaque groupe faisant partie de la population effective, le montant net que le citoyen né une telle année doit payer à l'État tout au long de sa vie (*lifetime net tax burden* – Illustration 13).



Graphique 13 : Déséquilibre intergénérationnel en fonction de l'année de naissance²¹

Même si nous supposons que le gouvernement parvienne tout de même à trouver une issue à cette situation insoutenable, il semble impossible que cela se produise sans une « trappe fiscale ». Afin d'atténuer la répulsion des citoyens envers leur propre pays due au paiement d'impôts, le gouvernement devra convaincre chaque habitant qu'il peut mener des actions de manière plus efficace.

Chaque prélèvement additionnel d'un euro diminue le revenu net disponible des contribuables/des travailleurs. Il existe aussi un *excess cost* (surcoût) ou un coût d'efficacité des impôts. Le moyen le plus direct d'examiner cet élément est de voir l'impact des impôts sur la décision de travailler. En effet, un impôt résulte en un revenu net moins élevé pour l'employé en échange de ses prestations. Selon Kleven et Kreiner,²² pour chaque euro de recette fiscale, la Belgique supporte un coût supplémentaire très élevé en termes de bien-être. Pour un euro additionnel dépensé par le gouvernement, le coût pour le contribuable s'élève à 2,14 euros. Un coût tellement élevé se justifie uniquement si la Belgique canalise ses recettes fiscales en dépenses extrêmement utiles, accompagnées d'effets retours importants. La Finlande, le Danemark et la Suède sont connus pour leur excellente offre de services. Des éléments clairs indiquent que ce n'est pas le cas en Belgique.

Tableau 6 : Le coût d'un euro additionnel dépensé, par pays²³ [euros]

Finlande	2,23	Autriche	1,56
Danemark	2,22	Italie	1,52
Belgique	2,14	Pays-Bas	1,52
Suède	2,08	Irlande	1,45
Allemagne	1,85	Royaume-Uni	1,26
France	1,72		

3. LE MÉCANISME FISCAL

Pourquoi jugeons-nous certains impôts justes et d'autres injustes ? Dans un précédent chapitre, nous avons déjà vu un certain nombre de critères auxquels la « bonne » réponse à cette question doit satisfaire. Le débat au sujet des impôts se termine généralement en un dialogue de sourds lorsque les interlocuteurs s'appuient sur d'autres principes, souvent contradictoires. Toute personne qui campe sur sa propre vérité ne peut, à cet égard, naturellement jamais parvenir à un consensus. La solution théorique se compose souvent de constructions optimales mathématiquement, mais ne restant pas valables dans la réalité qui, elle, est moins qu'optimale : impôts de capitation, impôts à taux fixe, pas d'impôt sur la fortune ou sur les sociétés, etc.

33

L'approche pragmatique que nous préconisons tente d'atteindre plusieurs objectifs. Cette pluralité mène presque par définition à un régime fiscal combinant plusieurs fondements et mécanismes. Dans ce chapitre, nous dressons la liste d'un certain nombre de ces principes.

Les impôts en guise de paiement des services publics

La contribution des personnes et des entreprises aux recettes fiscales doit correspondre à l'avantage dont elles bénéficient par l'intermédiaire des dépenses des autorités publiques. Les impôts sont en quelque sorte des prix du marché pour les services publics que chacun d'entre nous « achète ».

Néanmoins, il n'est pas possible de limiter l'usage de certains biens ou services proposés par les autorités à ceux qui les payent. Mais peut-être que la plupart de ces « biens publics » consiste en de la bonne gouvernance. Dans notre pays, tout le monde bénéficie par exemple des mesures de sécurité prises par l'état : l'armée ou la police, l'éclairage des routes, les digues et les brise-lames... que l'on paye ou non des impôts. Cela ouvre la porte aux abus, à la surconsommation ou à la négligence. Chaque Belge peut personnellement aller déposer ses détritus dans un parc public, où ils seront finalement éliminés par des services d'enlèvement. Quand chaque individu agit selon sa propre estimation des coûts et avantages, la somme de ces analyses séparées mène à un résultat inefficace pour la société.

Ce principe exige en outre que les avantages spécifiques d'un bien ou d'un service puissent être mesurés et attribués correctement à l'utilisateur. Pour certains services, c'est possible (frais de justice, péage sur les autoroutes, concessions dans les cimetières), pour d'autres cela ne l'est pas (par exemple : l'éclairage des routes). L'utilité de nombreux projets publics dépasse l'individu. Toute la société peut tirer profit d'un meilleur enseignement. Tout le quartier est mieux protégé quand un nombre suffisamment important d'enfants est vacciné.

Un décompte individualisé des impôts est de ce fait difficilement justifiable. Ainsi, tout comme le coût d'efficacité des impôts doit être pris en compte dans le système fiscal, chaque impôt doit être justifié, différents principes appelant des formes diverses de solidarité ou de réciprocité.

Les épaules les plus fortes supportent les charges les plus lourdes

Les impôts doivent être proportionnels à la capacité de chacun à y contribuer. D'une part, il est question d'équité *verticale* lorsque les personnes qui se trouvent dans des situations différentes sont traitées différemment de manière acceptable. D'autre part, il est question d'équité *horizontale*, quand les personnes se trouvant dans la même situation sont traitées de manière identique. Les avis divergent cependant sur la mesure de la capacité à payer.

Le système d'imposition idéal suppose que les autorités sachent avec précision qui nous sommes, ce que nous avons, ce que nous dépensons et ce que nous économisons. Or les autorités n'ont pas cette information complète. Et l'État ne peut alors pas savoir de manière exacte dans quelle mesure chaque individu peut supporter la pression de l'impôt. La *meilleure* solution théorique (first-best) ne peut dès lors pas être appliquée.

L'État doit chercher son salut dans des estimations qui permettront d'appliquer la *Second Best solution* pour le système d'imposition. Tout comme notre employeur, les autorités ne peuvent pas distinguer le déploiement de capacités. Ils voient uniquement un produit « d'une série d'heures travaillées » et « une productivité à l'heure ». L'employé choisit jusqu'à quel niveau il ou elle souhaite être productif (ve) sans que le « prix » de son travail n'en subisse une influence significative. Le fisc peut-il déduire notre capacité contributive de notre revenu annuel, d'une estimation de nos revenus pendant toute notre vie ou de notre patrimoine dettes comprises ?

En guise d'alternative, les autorités peuvent-elles suivre le comportement de dépenses de l'individu, une idée qui est à l'ordre du jour depuis John Stuart Mill ? Dans ce cas, on ne touche pas directement à notre pomme pour la soif, à ces économies gardées pour le moment où les choses iront moins bien. Mais ici aussi, le citoyen peut mettre l'État sur la mauvaise voie en économisant (temporairement) plus ou moins que prévu.

En d'autres termes, l'État utilise notre performance économique comme une norme lacunaire de nos moyens potentiels. La pression fiscale se base sur des signaux. Et on suppose que ces signaux révèlent notre capacité à payer. Mais on ne peut réellement estimer cette capacité. D'autres « signaux »²⁴ pourraient aussi être notre QI mesuré, notre sexe, notre taille²⁵, notre âge ou notre domicile. Pendant l'Ancien Régime en France, les impôts étaient déterminés à l'aide du nombre de portes et de fenêtres de votre habitation. Il s'agissait d'une image visible de la valeur de ce qui aurait pu se trouver à l'intérieur. Mais même si nous savons que certaines caractéristiques témoignent réellement de nos moyens financiers, elles ne sont pas toujours socialement acceptables. Pierre Pestieau (ULg) a donné l'exemple de « tagging Belgian citizens with different tax schedules for Dutch and French speaking along with intergroup transfers »²⁶.

35

En d'autres termes, il est extrêmement important que les contribuables aient intérêt à dévoiler, d'une manière ou d'une autre, leur productivité réelle. Le système fiscal doit donner les incitations adaptées : l'État doit amener les contribuables à être aussi fidèles que possible dans la déclaration de leurs prestations (et de ce fait de leurs moyens). Personne ne doit être tenté de présenter des moyens inférieurs à sa réalité. Le prestige relatif qui va de pair avec un QI élevé ou des bonus dans le secteur financier, par exemple, peut être suffisamment attractif pour vouloir inconsciemment ne pas prêter moins, même si cela mène à une pression fiscale plus forte.

Le fisc présente en quelque sorte au contribuable le jeu suivant : « Vous choisissez quel est le revenu que vous rapportez, et sur cette base, nous vous imposons selon ce que nous pensons être optimal ». Si le système fiscal est optimal, le contribuable montrera réellement sa véritable nature. Le comportement du contribuable sert en d'autres termes de contrôle efficace du fonctionnement du système fiscal.

Le fisc, thérapeute du comportement

Tout comme les thérapeutes du comportement, le fisc essaye de modifier ou d'éliminer les comportements indésirables en exposant le citoyen aux bonnes incitations. Il peut s'agir de prélèvements supplémentaires en cas de comportement dommageable comme la pollution, mais aussi de l'appréciation du bon comportement comme dans le cas d'économies d'énergie.

Plus généralement, lorsqu'il forme l'impôt, le législateur tient davantage compte de l'acceptation de l'impôt par le citoyen lui-même. Car un impôt qui n'est pas accepté sera plus difficile à percevoir. Il faut insister sur le fait que l'évaluation de l'impôt par le citoyen porte généralement sur le tout, sur le système fiscal global et non sur une mesure fiscale spécifique. On plaide souvent pour un glissement d'impôts du revenu du travail vers la consommation. Si ce glissement est accompagné d'un système d'allocations très ciblées, la population l'appréhendera différemment que si ce système d'allocations n'est pas proposé. Le système doit être cohérent. Les autorités doivent par exemple prouver leur gestion efficace des recettes fiscales.

La volonté de redistribution dépend également de la manière dont les autorités (et la population) perçoivent les grosses fortunes : proviennent-elles du hasard, d'un héritage, d'un dur labeur ?²⁷ La redistribution se fait-elle des plus riches aux plus pauvres, ou bien des riches à la classe moyenne ? En d'autres termes : la solidarité sert-elle à offrir à chacun un train de vie minimal ou la notion de redistribution va-t-elle plus loin ?²⁸

Il faut évaluer l'effet d'une réforme fiscale sur le comportement de chaque (type de) contribuable. Les autorités doivent aussi éclaircir l'objectif recherché de chaque réforme. À titre d'exemple, si le citoyen décide en dernière minute qu'il est préférable de ne pas travailler, les autorités doivent le respecter. Ou encore, certains économistes rejettent par principe les impôts sur la fortune, car ils perturbent le libre choix entre l'économie et la consommation.

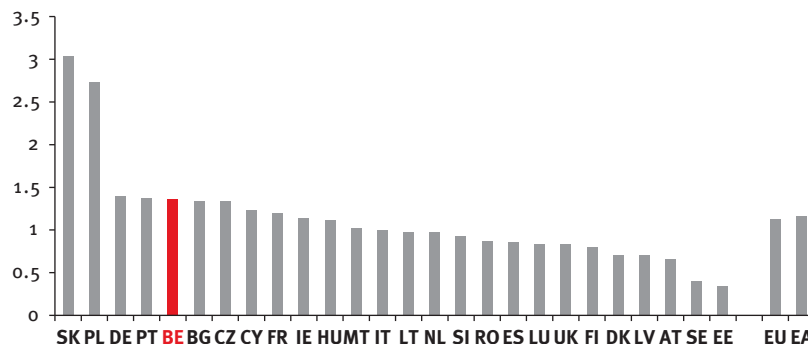
La majorité des principes n'exclut cependant pas un État paternaliste. Un des principes de base de notre système est d'accorder de l'importance au travail *en soi*. On fait donc du travail une condition pour l'obtention de (la majorité) des allocations. Mais l'État essaye également de faire la différence entre les individus moins valides et ceux qui ne veulent pas travailler. Il corrige aussi le comportement d'épargne myope en encourageant l'épargne pension, il taxe la consommation de « produits diabolisés » (voir aussi le chapitre 8) etc.

Les études montrent que, souvent, les personnes ne comprennent ni la structure des impôts, ni les incitations qui en émanent, ni comment ils modifient (ou veulent modifier) un comportement économique et social.²⁹ Le contexte concret, la manière dont une question est posée et les attentes sur les revenus futurs³⁰ sont des facteurs qui contribuent à déterminer le niveau d'acceptation en faveur de la redistribution à l'aide par exemple d'impôts progressifs.

Lever l'impôt coûte également de l'argent

La réalité est complexe. Le système fiscal belge actuel est encore plus complexe. Cela entraîne beaucoup d'incompréhension. Ce n'est pas favorable au débat démocratique. Un clivage apparaît également entre les personnes qui comprennent bien le système, ou qui se font assister par un conseiller fiscal, et les autres. Les frais administratifs, tant pour le fisc que pour les contribuables, augmentent. Le contrôle devient de plus en plus aléatoire. Les frais de perception peuvent être évalués en analysant la dépense en services fiscaux pour 100 euros de revenu. Les données collectées pour l'OCDE, présentées au graphique 14, montrent le résultat déplorablement élevé de la Belgique.

37



Graphique 14 : Coût de la perception pour un revenu de 100 euros³¹

Il y a aussi les *frais de mise en conformité (compliance cost)*, plus élevés encore que les frais de perception. Le tableau 7 indique, pour chaque pays, le nombre d'heures nécessaire pour répondre aux règles fiscales. Un autre indicateur de la complexité des règles fiscales est le nombre de paiements d'impôt. Chaque paiement génère d'une part un coût direct important (comptabilité, conseil,...) et

d'autre part un coût économique indirect. Pour les États-Unis par exemple, le coût direct s'élève à quelque 378 milliards de dollars, selon l'estimation.

Tableau 7 : Le coût de la conformité, en nombre d'heures de charge administrative (à gauche) et en nombre de paiements d'impôt (droite) (source : Banque mondiale, PriceWaterhouseCoopers)

Heures	Total	Per- sonne	Société	Consom- mation	Paiements	Total	Per- sonne	Bénéfice	Autre
Luxembourg	55	14	19	22	Suède	4	1	1	2
Irlande	80	40	10	30	France	7	2	1	4
Finlande	93	48	21	24	Finlande	8	3	1	4
RU	100	48	27	25	Grèce	8	1	1	6
Suède	122	36	50	36	Portugal	8	1	1	6
Pays-Bas	123	64	25	34	Espagne	8	1	1	6
Danemark	130	65	25	40	RU	8	1	1	6
France	132	80	26	26	Allemagne	9	1	2	6
Belgique	160	40	20	100	Irlande	9	1	1	7
Autriche	166	52	47	67	Pays-Bas	9	1	1	7
Espagne	167	90	33	44	Danemark	10	1	3	6
Grèce	193	46	78	69	Belgique	11	2	1	8
Allemagne	218	134	41	43	Autriche	12	3	1	8
Italie	269	198	39	32	Italie	15	1	2	12
Portugal	275	116	63	96	Luxembourg	23	12	5	6

La complexité encourage le contribuable à adapter son comportement pour tomber dans le champ d'application d'une pression fiscale plus faible. Il y a donc, d'une part, une perte de revenu pour le contribuable et, d'autre part, des *coûts excessifs* pour la société. Ces derniers sont renforcés par la réduction de *conformité fiscale*.

Nous remarquons des frais de mise en *conformité* élevés particulièrement sur la *taxe sur la valeur ajoutée* (TVA). Cela provient de sa mise en œuvre pratique dans notre pays, pleine d'exceptions et de dérogations. Dans ce domaine aussi, une réforme s'impose. Le système de paiement en cascade et de retenue à chaque stade de la chaîne de valeur économique crée une surcharge tant au niveau de la déclaration qu'au niveau du contrôle. Ces flux de trésorerie découlant de ce système particulièrement retors font naître des dettes et des créances envers le fisc, et mettent lourdement en péril les liquidités. Les avoirs du contribuable peuvent être saisis. À l'inverse, la modération du cash est parfois une épreuve difficile lorsqu'il s'agit de payer la TVA. Le contrôle à chaque étape du système demande l'implication de beaucoup de fantassins de l'État qui pourraient mieux utiliser leurs compétences ailleurs. Pour le commerce intracommunautaire c'est

différent, le paiement intermédiaire n'est plus nécessaire. Fini les charges excessives, les financements, les remboursements et les contrôles inutiles. Cela doit également être possible pour le système interne belge.

Ainsi, il faut avoir l'ambition de simplifier tellement le système que la promesse de la simplicité du régime de TVA puisse être réalisée. Comme dans presque tous les autres pays, une application plus efficace de la TVA et de son contrôle se traduira par un nombre réduit de fonctionnaires dans l'administration de la TVA. Ils seront d'ailleurs en plus petit nombre que dans les services de l'impôt sur les revenus.

Le coût total de la fiscalité se compose de l'impôt lui-même, du coût d'efficacité et du coût lié au respect des règles. Il est possible d'améliorer chacun de ces domaines.

39

$$\text{Coût total} = \text{Impôt} + \text{Coût d'efficacité} + \text{Coût de mise en conformité}$$

La pression fiscale élevée, le mélange fiscal néfaste (lire : la pression fiscale sur le travail) et la complexité laissent de la place pour l'amélioration dans notre pays. Ainsi, il doit être possible, pour des centaines de milliers de familles, de rendre le précompte professionnel plus efficace.

Comment fonctionnent les impôts ?

La théorie du système fiscal optimal date du début des années septante, quand James Mirrlees a publié *An exploration in the theory of optimum income taxation*³². Une trentaine d'années plus tard, les idées de Mirrlees ont été reprises et modernisées par Peter Diamond et Emmanuel Saez (qui collaboraient en outre beaucoup avec Thomas Piketty).

Nous nous basons principalement sur l'approche pragmatique du « bien-être », dans laquelle les objectifs d'efficacité économique et les considérations d'équité sont pris en compte (et pour lesquels James Mirrlees a reçu le prix Nobel d'économie). La forme précise de l'évaluation – entre efficacité et équité – ne semble pas très importante. Les nombreux principes qui sortent de son analyse restent d'actualité dans une approche plus générale.³³

Les impôts perturbent notre comportement. Cela peut être intentionnel. Cela peut être inévitable. Nous limitons l'utilisation d'une voiture car nous devons payer des

accises sur le carburant ; nous allons travailler moins (ou plus du tout) parce que l'impôt sur le revenu nous semble trop élevé. Chaque euro additionnel de revenu des impôts est contrebalancé par une perte de prospérité directe pour le contribuable et un effet comportemental indirect : c'est la passoire de chaque système fiscal. Dans ces circonstances, un système fiscal optimal essaye de rechercher le meilleur « compromis » entre l'équité et l'efficacité. Mais il y a aussi des cas pour lesquels l'équité et l'efficacité vont de pair (comme les taxes sur l'environnement).

La recette de base³⁴ prescrit l'équilibre des trois unités suivantes lors de l'introduction d'une nouvelle mesure fiscale :

- ▶ Comment les recettes fiscales modifient la répartition des revenus suite à la nouvelle mesure fiscale ?
- ▶ Comment évolue la prospérité ou le sentiment subjectif de prospérité des différents citoyens ?
- ▶ Quelles sont les modifications de comportement des différents citoyens engendrées par la mesure fiscale ?

40

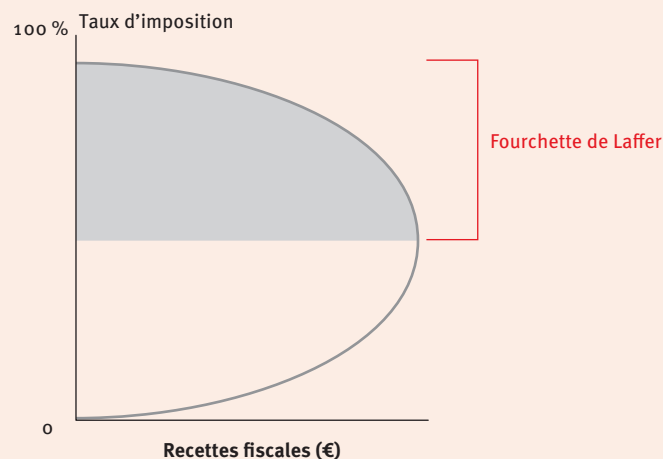
Trop souvent, seul le premier point est calculé, le deuxième est négligé et le troisième est soit estimé avec superficialité, soit inscrit au budget pour sa valeur nominale. La réciprocité entre les modifications de comportement et les modifications de prospérité est sans doute la cause du différend stérile entre la « gauche » et la « droite »³⁵. Les premiers se retranchent derrière la bannière de la redistribution et de l'égalité. Ils considèrent que les effets comportementaux dus à la pression fiscale imposée sont « hypothétiques ». Les seconds se défendent justement de ces effets comportementaux néfastes pour justifier leur rejet de la redistribution.

Ce cas illustre le fait que les variables subjectives, notamment la prospérité, le comportement,... puissent différer entre les gens. Ces différences peuvent en outre mener à des choix diamétralement opposés. Les partisans des impôts progressifs utiliseront l'argument qu'une personne à hauts revenus, est moins « sensible » aux modifications marginales de son revenu que celle qui a un revenu beaucoup plus faible (ce qui correspond à ce que les économistes appellent l'*utilité marginale décroissante du revenu*). Concevoir un système fiscal c'est modifier la répartition des revenus et des patrimoines de la population. Dans cette redistribution, le rejet ou non de l'inégalité est de ce fait un paramètre décisif.

Il est probable que la serviette la plus célèbre (!) de l'histoire économique date de 1974. En décembre de cette année, le journaliste Jude Wanniski, notre source pour cette délicieuse anecdote, dînait avec Donald Rumsfeld et son assistant Dick Cheney et l'économiste Arthur Laffer. Donald Rumsfeld était alors chef d'état-major du Président Gerald Ford qui souhaitait augmenter les impôts pour endiguer l'inflation. (Nous étions en pleine crise pétrolière.)

Arthur Laffer aurait dessiné une courbe sur sa serviette pour montrer clairement qu'il y avait un *compromis* (*trade-off*) entre la hauteur des tarifs fiscaux et les recettes fiscales totales. Tant un tarif de 0 % qu'un de 100 % mènerait à 0 recette fiscale : dans le premier cas, la base de l'impôt serait certes très élevée, mais rien ne reviendrait dans le trésor de l'État. Dans l'autre cas, personne ne voudrait créer de valeur ajoutée et il n'y aurait donc pas de base pour l'impôt. Il faut donc une combinaison du taux et de la base d'imposition, entre ces deux extrêmes, pour obtenir les recettes fiscales maximales. Chaque augmentation du taux d'imposition au-dessus de cette valeur optimale ne mène pas à plus, mais à moins de revenus. La *Courbe de Laffer* était née, même si l'idée de ce compromis (*trade-off*) était déjà largement répandue.

41



Graphique 15 : La courbe de Laffer

L'effet d'une augmentation du tarif sur les recettes dépend d'où l'on se trouve initialement sur le graphique. La *quantité* reçue en plus par le fisc varie en fonction de la hauteur du tarif. Et inversement pour une diminution du taux d'imposition. Des tarifs fiscaux plus bas peuvent modifier les choix économiques des gens et générer de ce fait plus au lieu de moins d'impôt. C'est ce que l'on nomme communément l'*Effet Laffer* ou l'*effet de juste retour*.

Mais le problème principal, c'est que l'on ne connaît pas la forme de la courbe de Laffer, quel que soit le type d'impôts (impôts sur le travail, sur la consommation ou sur le capital) – ou quel que soit le pays analysé. On ne sait pas où se situe précisément le point maximum, au-delà duquel l'effet s'inverse suite à une modification du taux. Les estimations sont très disparates. En ce qui concerne l'impôt sur les revenus, il faut néanmoins compter un taux maximum de 60 à 70 %.³⁶ Pour d'autres impôts (niches) comme les droits de succession, le seuil à partir duquel une augmentation du taux conduit à une diminution des recettes peut être bien plus bas. La concurrence fiscale joue ici un rôle prépondérant. Il en va de même pour la mobilité de la base imposable.

La mobilité de la base imposable détermine aussi l'endroit d'où l'impôt sera finalement prélevé. Ainsi, celui qui supporte effectivement le coût de l'impôt n'est pas nécessairement celui qui s'acquitte du transfert au fisc. C'est ce que les économistes appellent l'*incidence fiscale*. Les cotisations sociales des travailleurs ne sont pas automatiquement supportées par le travailleur. Compte tenu des rapports du marché, elles peuvent également être supportées par l'employeur. Une diminution de la TVA peut aussi bien être favorable au consommateur que bénéficié au producteur. En cas d'offre élastique de capital, le rendement du placement détermine, après précompte, le comportement d'un investisseur. Si l'impôt sur le rendement augmente, alors le rendement après impôt doit augmenter du même montant, sous peine d'un autre placement plus lucratif du capital. Lorsque l'impôt sur le capital est supérieur à ce qui est d'usage ailleurs, l'investisseur ne devra pas supporter cet impôt lui-même. Il le reportera sur le facteur travail sous la forme de salaires réels inférieurs. Tant que les gens ne comprennent pas qu'un impôt sur les sociétés n'est pas automatiquement à charge de la société ou qu'une diminution de la TVA peut être favorable au producteur, aucune discussion constructive sur les impôts ne sera possible.

Comme l'indique une des plus anciennes analyses sur le sujet,³⁷ l'origine des impôts progressifs sur les revenus ne peut être prise en compte indépendamment de l'introduction du droit de vote universel. Dans une répartition des revenus aussi déséquilibrée qu'aujourd'hui, l'électeur au centre de cette répartition savait qu'il lui serait favorable de déplacer la charge d'impôt sur les plus riches. Ainsi, à côté des valeurs et des convictions³⁸, l'intérêt personnel joue également un rôle dans la détermination de l'impôt.

Une application pratique : Quel peut être le taux d'imposition maximum ?

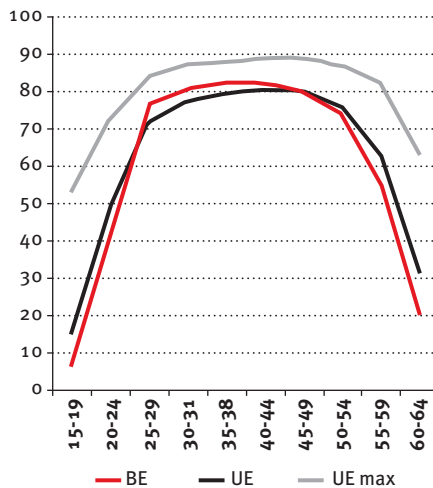
Le taux d'imposition marginal mesure la proportion d'impôts à payer sur un euro supplémentaire de revenu brut. Rien n'exclut un taux d'imposition marginal supérieur à 1 ou un taux marginal négatif. Ce dernier s'observe d'ailleurs quand le fait de travailler est subventionné au-delà du salaire. L'inconvénient de la subvention aux faibles revenus du travail est la suivante : les gens avec un revenu à peine plus élevé pourraient travailler moins dur pour pouvoir bénéficier du traitement favorable de ces revenus plus faibles. Autrement dit : le taux marginal des gens qui gagnent un tantinet plus est, en termes relatifs, très élevé.

43

La modification du comportement – dans les cas susmentionnés : quelle quantité de travail allons-nous fournir – suite à une modification du taux d'imposition marginal est appelé *l'effet de substitution*. L'effet de *substitution* est mesuré à l'aide de l'élasticité, à savoir le pourcentage de variation du revenu suite à une chute du taux d'imposition de 1 %. En cas d'élasticité de 0,3 et de taux d'imposition marginal réel de 40 %, une diminution de ce dernier de 1 % donne lieu à une hausse du revenu de $0,3 \times 1 \% (1-40 \%) = 0,5 \%$. Une valeur applicable pour l'élasticité est de 0,25, mais elle varie fortement dans la population. Pour les hauts salaires, elle est probablement très faible. Pour les hommes, l'élasticité est en outre beaucoup plus faible que pour les femmes, certainement quand il y a des enfants. Les personnes qui viennent de terminer leurs études et les travailleurs âgés peuvent également être considérés comme des groupes ayant des modifications de comportement particulières. Cela signifie que l'impôt sur le revenu a, chez la femme, un effet bien plus négatif sur la décision de participer au marché du travail. Elles optent plus facilement pour moins d'engagements dans le travail lorsque les autorités prélèvent une plus grande part des fruits de ce travail.

Sur base de l'analyse du niveau d'emploi selon l'âge, les chercheurs ont proposé des impôts dépendant de l'âge des enfants du ménage, que ce soit pour la partie redistributive comme pour la partie emploi de l'impôt. Le groupe des parents qui participent au marché de l'emploi et qui ont des enfants entre 3 et 5 ans semble réagir plus fortement à une modification du taux d'imposition. En Flandre, les jeunes travailleurs peu qualifiés sont plus sensibles que d'autres groupes à une réduction du taux d'imposition. À l'inverse, la sensibilité dépend beaucoup du niveau d'études pour les plus âgés. En Wallonie, ce sont tous les jeunes, quel que soit le niveau d'étude, qui semblent réagir à une modification du taux. Il semble ici préférable d'utiliser une politique fiscale différenciée au niveau des régions. On peut bien sûr aussi recourir à d'autres instruments que la fiscalité.

44



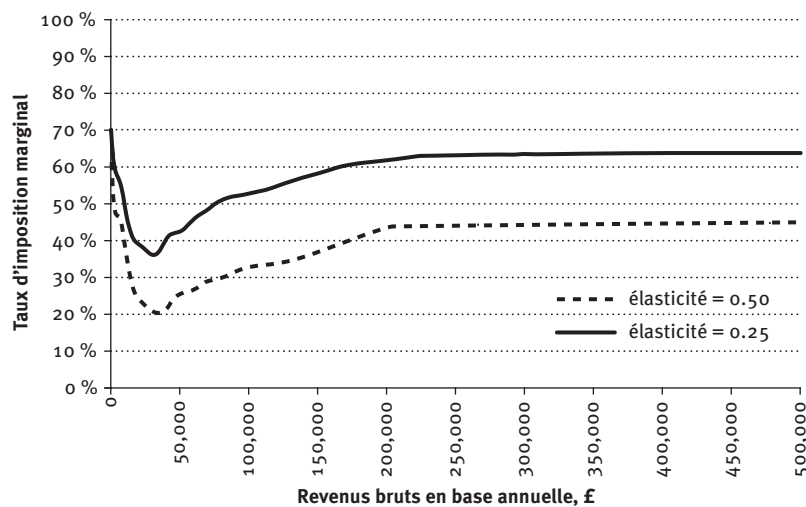
Graphique 16 : Taux d'emploi selon l'âge en Belgique et dans l'UE³⁹

Les impôts réduisent l'offre de travail. C'est davantage le cas à la marge extensive (travailler ou pas) qu'à la marge intensive (combien d'heures de travail on fournit). Notre système fiscal doit tenir compte du comportement de nos agents. Le régime des allocations joue lui aussi un rôle important sur l'offre de travail. À cet égard, la crèche peut, par exemple, contribuer à la participation des jeunes parents au marché du travail.

Si, après les impôts et les transferts, notre revenu disponible diminue, nous pouvons choisir de travailler plus pour conserver notre niveau de vie.⁴⁰ En général, on observe ce type de modification du comportement pour les personnes aux moyens et hauts revenus. Pour les revenus inférieurs, c'est l'inverse qui se produit. Ils se découragent et offrent moins leur travail. Pour les bas revenus, le poids des allocations est toujours plus important. Les taux d'imposition marginaux réels augmentent par conséquent au sommet de la répartition des revenus. L'État peut ainsi redistribuer plus. Mais ils augmentent également dans le bas de cette répartition, compte tenu des allocations. Au sein de cette tranche, un revenu plus élevé engendre non seulement des impôts plus élevés, mais également une perte d'allocation, souvent sans dégressivité.

Quand on modifie le taux marginal d'un groupe de revenu, le comportement du groupe au revenu supérieur peut également changer. En conséquence, le taux marginal d'imposition optimal a une forme en U, comme l'indique le graphique 17.

45



Graphique 17 : Évolution du taux d'imposition marginal optimal selon le niveau de revenu

Une hausse du taux (marginal) pour un barème fiscal déterminé touche directement les personnes de ce barème. Comme les impôts découragent la participation, l'efficacité de l'économie diminue. Mais comment réagissent les personnes des tranches supérieures ? Leur taux d'imposition *moyen* augmente, mais pas leur taux d'imposition *marginal*. Or c'est le taux marginal qui détermine la

décision de travailler un peu plus ou un peu moins. L'État reçoit donc plus de recettes, sans actionner de mauvaises incitations. En redistribuant, ces recettes supplémentaires peuvent mener à plus d'équité dans la société. Pour perturber aussi peu que possible le comportement, il est préférable d'appliquer des taux marginaux plus élevés sur les niveaux de revenus contenant relativement peu de personnes. L'application des taux d'imposition marginaux doit ainsi être adaptée au « potentiel de recettes », pour lequel le revenu rapporté est utilisé comme signal (plus ou moins) lacunaire.

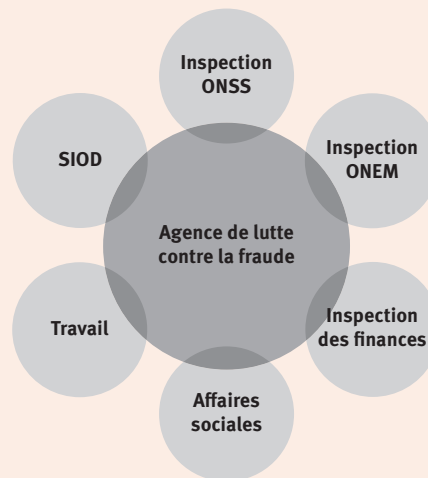
Lorsque les possibilités d'évasion et de fraude fiscale augmentent, l'élasticité de celui qui a accès à un conseil fiscal adéquat augmente. De ce fait, le taux d'imposition optimal diminue. Sauf si nous tenons compte des tentatives efficaces de l'État prises pour contrer ce comportement. La lutte contre la fraude et l'évasion fiscales a ainsi un double effet. Non seulement l'État perçoit plus d'impôts (au taux d'imposition actuel), mais l'élasticité diminue, ce qui relève le niveau des tarifs optimaux.

46

En Belgique, la lutte contre la fraude fiscale et sociale est dispersée dans les différents départements. Cette répartition des responsabilités ne favorise pas l'efficacité. Une réforme concrète doit rassembler l'ensemble des services d'inspection et de contrôle dans une même agence ayant pour but la lutte contre la fraude fiscale et sociale. Cette réforme se base sur le principe d'efficacité « Une agence = un objectif ». De cette manière, les autorités évitent aussi la confusion et les conflits de responsabilité. Cette agence doit recevoir un budget des autorités sur la base des résultats obtenus. En outre, cette agence doit être indépendante et décentralisée, ce qui lui permettrait une grande flexibilité. Aussi, l'organisation interne doit être adaptée aux techniques modernes de gestion. Le personnel doit avoir une idée claire des résultats attendus. Il peut alors plus facilement s'identifier à son service. Et on voit apparaître une ambiance de groupe qui améliore la collaboration et le travail en équipe. Finalement, la concentration des activités au sein d'une agence à la mission claire simplifiera le contrôle démocratique des activités publiques.

Concrètement, Itinera propose de créer une agence indépendante et unifiée pour la lutte contre la fraude fiscale et sociale. En intégrant les services aujourd'hui

dispersés, il sera possible de mener une lutte plus efficace contre la fraude fiscale, qui pourra être évaluée par le Parlement sur la base des résultats.



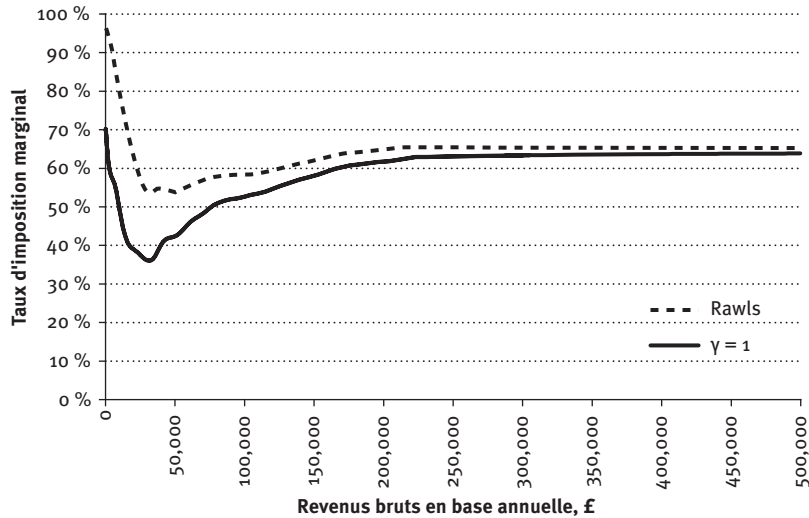
47

Graphique 18 : Agence unifiée de lutte contre la fraude

Les préférences des autorités jouent également un rôle important en ce qui concerne la répartition des revenus. Dans le graphique 19⁴¹ nous en illustrons deux cas. Dans le premier cas, « $y = 1$ », l'État accorde deux fois plus de poids aux modifications de prospérité d'un citoyen dont la prospérité est deux fois moins élevée. Dans le second cas, associé à John Rawls, l'État ne tient compte que de la prospérité du citoyen moins argenté. Le critère de Rawls transforme ainsi la forme en U en une forme en L.

Tableau 8 : Influence de l'objectif de redistribution sur le taux d'imposition et la somme exonérée

	Élasticité	Taux marginal moyen	Somme exonérée
$\gamma = 1$	0.25	45 %	-
Rawls	0.25	73 %	+46 %
$\gamma = 1$	0.50	31 %	-
Rawls	0.50	58 %	+58 %



Graphique 19 : Taux d'imposition optimaux compte tenu des objectifs de redistribution

Plus il y a d'inégalité dans une société et/ou plus l'État accorde de l'importance à la redistribution et/ou moins la population est sensible aux impôts, plus les taux d'imposition optimaux sont élevés et moins les gens ont d'incitations à travailler.

Dans ce système d'imposition, quel doit être le taux marginal d'imposition sur la tranche supérieure des revenus les plus élevés ? On a longtemps pensé que ce tarif devait être de 0⁴². Le raisonnement est le suivant : Imaginez un taux marginal nul sur le revenu rapporté le plus élevé. D'une part, l'État aurait moins de recettes, mais les personnes aux plus hauts revenus seraient encouragées à gagner (encore) un peu plus. L'efficacité de toute l'économie serait nettement meilleure. D'autre part, les ressources de la redistribution seraient renforcées par un taux d'imposition marginal relativement plus élevé sur les avant-dernières tranches de revenus.

Tant que la distribution des compétences, innées et acquises, ou du patrimoine productif reste en partie concentrée, il est possible de créer théoriquement un cas pour une évolution régressive (!) des taux d'imposition marginaux optimaux pour les revenus les plus élevés. Avec comme conséquence que le comportement des quelques personnes de la couche supérieure est moins perturbé que celui des personnes de la couche d'en dessous. Mais le travail de Peter Diamond et Emmanuel Saez, précités,⁴³ montre qu'une distribution apparemment illimitée du

potentiel de recettes exige justement des impôts progressifs au sommet. C'est dans ce cas moins l'élargissement éventuel de la distribution du talent inné dans la société qui compte, que l'élargissement évident du rendement sur le talent dans la société actuelle.

La justification d'un taux marginal croissant découle d'une analyse économique classique. L'utilité d'un euro additionnel de revenu disponible est bien plus élevée pour les bas revenus que pour les hauts revenus. La redistribution augmente donc le bien-être général. De plus, certains estiment que le revenu du travail des personnes à hauts salaires n'a que peu de lien avec leur productivité. Ce sont le pouvoir de négociation et les défaillances du marché qui mènent à des rémunérations si élevées et déconnectent le lien entre le salaire et la productivité. Cette déconnexion est alors perçue comme un argument en faveur d'un taux marginal d'imposition croissant.

49

Il ressort de l'approche de l'économie par le bien-être, qu'au plus la société est inégalitaire, au plus il y a de la place pour la corriger à l'aide d'impôts plus élevés. Ce sont cependant également des gens qui rejettent l'analyse selon laquelle un euro rapporte moins pour un individu avec beaucoup de richesse que pour des individus avec moins de revenus. Ils refusent d'appliquer l'aversion pour l'égalité des revenus comme paramètre important (à côté des effets de frein sur l'économie) lors de la détermination du régime d'imposition. En outre, il y a de nombreux courants « déontologiques ». Un d'entre eux rejettera par exemple les impôts sur la base du capital personnel, car la mesure de choix déterminé d'avance (économiser ou consommer) n'est pas respectée. En effet, un régime fiscal n'est jamais compris hors de son contexte. Ainsi, de nombreux économistes plaident pour un impôt plus large sur la consommation. Mais s'il va de pair avec un régime d'allocations très ciblées, cela a de toute évidence un impact de répartition très différent que sans un tel régime d'allocations.

Mais quel est alors le taux marginal maximum ? Le cadre suivant propose une solution. Pour celui qui veut boire le calice jusqu'à la lie, la réponse est un taux marginal maximum qui se situe au-dessus de 60 %, en ce compris les cotisations sociales.

Nous⁴⁴ proposons la formule (pour ceux qui sont intéressés) du taux d'imposition marginal optimal pour un revenu z soumis à un mécanisme d'impôt $T(z)$ de l'État. Ce mécanisme intègre les transferts et les taxes. Dans ce système, celui qui a un revenu nul, $z = 0$, reçoit l'allocation $-T(0)$ et le taux d'imposition marginal $T'(z)$

change lorsque z change. Le système d'imposition caractérisé par $T'(z)$ définit ainsi dans quelle mesure les subsides sont d'abord réduits lorsque le revenu augmente et ensuite comment les revenus additionnels sont taxés lorsque le subside a été réduit à son minimum.

Considérons que $H(z)$ représente la part des contribuables ayant un revenu inférieur à z . Les préférences du gouvernement pour la redistribution sont représentées par $G(z)$, où $G(z)$ mesure la valeur sociale moyenne que l'État accorde à un euro additionnel de revenu pour chaque contribuable au revenu supérieur à z . Pour une autorité qui valorise la redistribution, $G(z)$ diminue avec z . De $G(0)=1$ à $G(z^*)=0$ pour un certain niveau de revenu z^* . Autrement dit, l'état valorise la hausse des bas revenus et est indifférent à celle des hauts revenus. Nous ne tenons pas compte de cette hypothèse sur le choix du revenu.

Supposons que le gouvernement augmente le taux marginal $T'(z)$ de dt pour une tranche de revenu située entre z et $z+dz$. Cette réforme a trois effets sur les recettes du gouvernement et le bien-être.

- ▶ La réforme augmente les recettes fiscales de $dt \, dz$ pour chaque contribuable au revenu supérieur à la tranche pour laquelle le taux marginal a augmenté. Les recettes supplémentaires sont égales à $dM = (1 - H(z)) \, dt \, dz$
- ▶ Pour l'État, cet impôt plus élevé mène à une perte de bien-être du contribuable égale à $dW = -dM \, G(z)$
- ▶ L'augmentation du taux marginal réduit le niveau de revenu d'une partie $h(z)$ de la population à hauteur de $-e \, z \, dt / (1 - T'(z))$ à cause de l'effet substitution, où e est l'élasticité revenu de l'impôt. De ce fait les recettes fiscales diminuent de $dB = -e \cdot z \cdot [T'(z) / (1 - T'(z))] \cdot dt \cdot h(z) \, dz$.

Si la réforme fiscale est optimale, ces trois effets doivent rester en équilibre ($dM + dW + dB = 0$), donc :

$$T'(z)_{\text{opt}} = [1 - G(z)] / [1 - G(z) + e \cdot a], \text{ avec } a = z \, h(z) / [1 - H(z)].$$

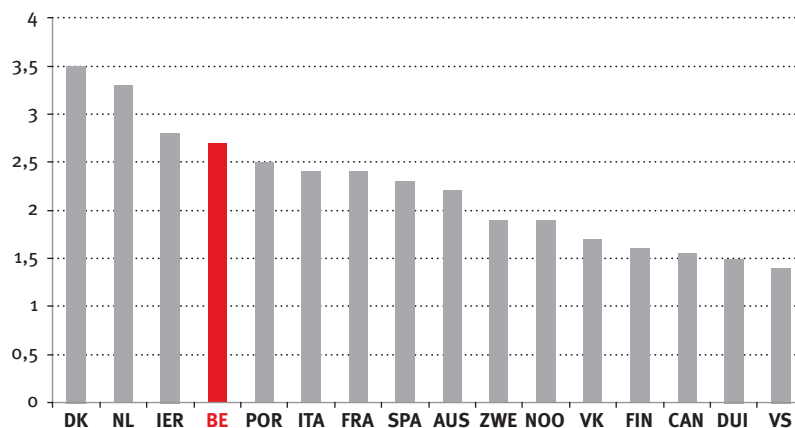
La répartition des revenus, dans sa partie supérieure, est souvent représentée par la loi de Pareto-Lévy⁴⁵. La queue d'une telle loi se caractérise par un rapport constant entre d'une part la moyenne des revenus supérieurs à un certain niveau de revenus z , et d'autre part ce niveau de revenu z . Et « a » est ainsi une constante dans la formule susmentionnée. Estimer cette constante n'est pas une sinécure. En Belgique, l'ordre de grandeur de « a » est d'environ 2,7⁴⁶. Si nous prenons pour

hypothèse que $G(z)$ est nul pour un revenu z élevé, et si l'on estime l'élasticité à $e \approx 0,22$, alors le taux d'imposition marginal optimal pour les hauts salaires est de $\approx 63\%$. Ceci correspond *à peu près* au tarif supérieur de 50% de l'IPP augmenté des 13% de cotisations sociales (sans compter la TVA). Le traitement fiscal des revenus supérieurs révèle ainsi les préférences de l'État belge. Ce dernier estime d'une part qu'un euro additionnel pour les hauts revenus n'engendre pas d'amélioration de prospérité pour la société et d'autre part, que la pression fiscale ne modifie presque pas l'offre de travail des personnes à hauts revenus. Selon ces différentes estimations pour la Belgique, le taux supérieur devrait commencer à 80.000 euros, or c'est à près de 30.000 euros que ce seuil est actuellement fixé.

Tableau 9 : Influence de la concentration de revenu et de l'élasticité sur le taux marginal supérieur

Taux marginal optimal $G(z)=0$						
		e				
		0,1	0,2	0,3	0,4	0,5
a	2	83,3 %	71,4 %	62,5 %	55,6 %	50,0 %
	2,5	80,0 %	66,7 %	57,1 %	50,0 %	44,4 %
	2,7	78,7 %	64,9 %	55,2 %	48,1 %	42,6 %
	3	76,9 %	62,5 %	52,6 %	45,5 %	40,0 %
	3,5	74,1 %	58,8 %	48,8 %	41,7 %	36,4 %

La concentration des plus hauts revenus est mesurée à l'aide du paramètre Pareto⁴⁷. Il détermine l'épaisseur de la queue de la répartition. Imaginons que $a = 2,7$. Dans ce cas, le revenu moyen des ménages ayant un revenu supérieur à 100.000 euros est de 159.000 euros ($2,7/(2,7-1)$). Au plus a est élevé, au plus faible est le rapport entre, d'une part le revenu moyen des ménages ayant un revenu supérieur à un certain seuil de revenu, et d'autre part ce même seuil de revenu. Et plus ce rapport est faible, plus faible est la recette fiscale liée à l'augmentation du taux marginal pour cette tranche de revenus. La Belgique connaît une concentration relativement faible des revenus en son sommet. Avec une valeur de $2,7$ pour « a », les revenus sont davantage concentrés en haut de la pyramide en Belgique qu'aux Pays-Bas et en Irlande. À l'inverse, ils y sont moins concentrés qu'en France et encore moins qu'en Allemagne ou aux États-Unis. Enfin, Il est important de préciser que le taux supérieur de 50% s'applique beaucoup trop tôt dans notre pays. Le taux marginal est trop élevé pour les revenus trop faibles. Il serait ainsi préférable que ce taux marginal supérieur s'applique aux revenus imposables à partir de 80.000 euros, pas avant. Or aujourd'hui le taux de 50% est en vigueur dès 30.000 euros de revenus imposables.⁴⁸



52

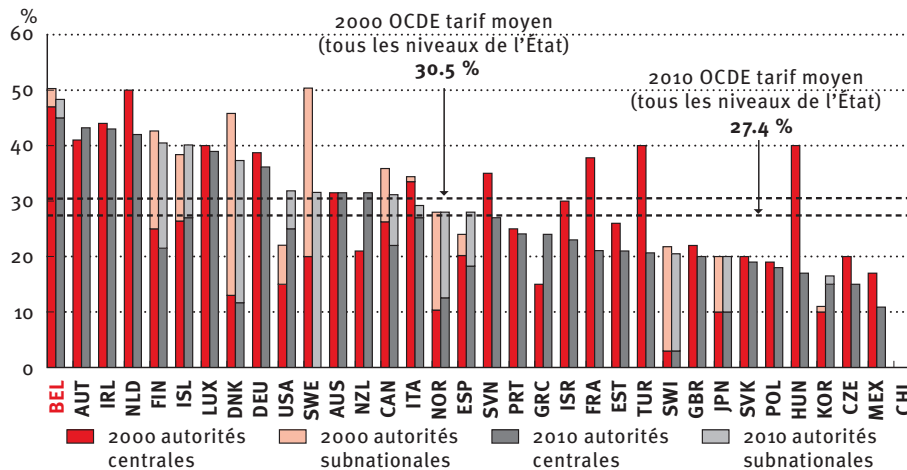
Graphique 20 : Paramètre de Pareto par pays⁴⁹

La richesse de l'approche de Mirrlees est d'inclure des valeurs politiques dans la détermination de la politique fiscale. Ainsi, si certains partis politiques attribuent relativement plus d'importance aux hauts revenus, le modèle intègre ces préférences et génère un taux optimal adapté. Nous venons de montrer que, lorsque le poids attribué au groupe des hauts revenus est nul, le taux marginal supérieur optimal n'est pas plus élevé que le taux actuellement en vigueur.

Que se passe-t-il si le gouvernement accorde de l'importance à une amélioration de la situation du groupe des revenus supérieurs ? Et bien, avec un poids positif ($G(z)=0,2$ au lieu de 0), le tarif supérieur optimal descendrait de 63 % à 57,4 %.

Comme défini précédemment, le système belge d'impôt sur les personnes physiques est un des plus redistributifs au monde. Il est de ce fait crucial que cette redistribution perturbe le moins possible l'économie.

Notre analyse montre que le taux optimal est de 50 % (63 % avec les lois sociales). Ce taux devrait néanmoins s'appliquer à un niveau supérieur de revenus. Le graphique 21 compare le taux marginal d'imposition sur le revenu moyen dans différents pays. La Belgique enregistre le taux le plus élevé. Il y est deux fois plus élevé que dans bon nombre de pays.

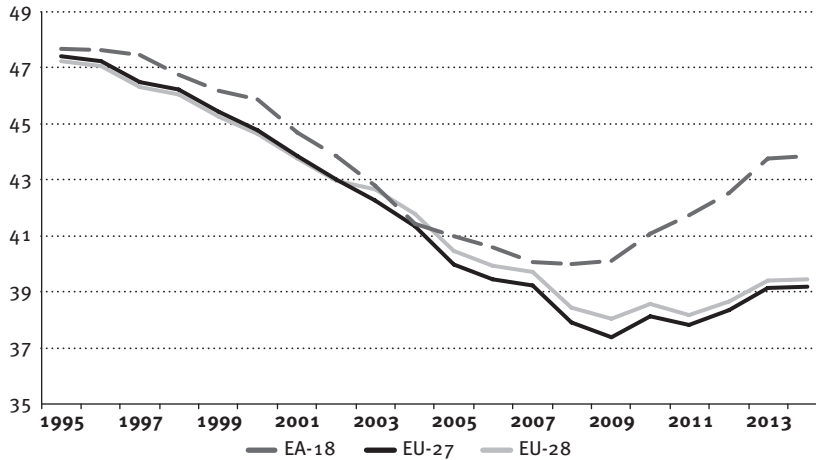


Graphique 21 : Taux nominal de l'impôt sur les personnes physiques au revenu moyen⁵⁰

Existe-t-il des arguments en faveur d'un impôt à taux unique (voir plus loin) ? À titre d'exemple, si la société n'accorde aucune importance à la redistribution par l'impôt des personnes, ou si sa politique sociale s'exerce exclusivement par voie d'allocations, alors un taux unique peut être appliqué. Si nous souhaitons redistribuer par l'impôt, alors le taux marginal supérieur de 50 % entraîne une augmentation de la prospérité.

Si les contribuables optaient pour moins d'évasion fiscale ou d'arbitrage, et qu'en conséquence les taux supérieurs ne menaient pas à une contraction de la base imposable, alors le taux marginal supérieur optimal serait plus élevé. À titre d'exemple, des mesures visant à diminuer l'émigration des revenus au Luxembourg mèneraient à des taux marginaux supérieurs plus élevés en Belgique. Peut-être qu'une action valable d'autorités plus efficaces augmenterait le niveau d'acceptation de la contribution à l'impôt.

La période durant laquelle les tarifs supérieurs ont continuellement diminué semble se terminer avec la crise économique, c'est ce qu'il ressort du Graphique 22.



Graphique 22 : Évolution du tarif supérieur de l'impôt sur les revenus 1995-2014⁵¹

L'impôt des personnes physiques doit jouer son rôle dans une société qui accorde de l'intérêt à la redistribution. Les pertes de prospérité associées à la redistribution doivent être aussi faibles que possibles. Lors d'un glissement fiscal ou tax shift, les autorités peuvent utiliser les moyens levés, par exemple via un impôt indirect, pour réduire les cotisations sociales. Nous montrerons qu'un tel glissement est possible, sans altérer la capacité redistributive du système fiscal. Une autre option serait donc de glisser le taux supérieur vers un barème beaucoup plus élevé que celui actuellement en vigueur.

Taxer ce qui n'est pas flexible

De ce qui précède, un dernier principe aussi évident qu'important émerge. Dans un système fiscal optimal⁵² il faut taxer (surtout) ceux dont le comportement n'est pas sensible à cette taxation. On considère ainsi depuis longtemps que les impôts sur les biens immobiliers ne perturbent pas le bon fonctionnement de l'économie. Aussi, une taxe sur l'actif financier très circulant ne peut être mise en place que si elle est coordonnée au niveau international.

Les taux d'imposition et les allocations associés aux différents niveaux de revenus doivent dépendre de l'élasticité revenu de l'offre de travail des contribuables, à savoir dans quelle mesure les agents modifient le nombre d'heures qu'ils sont

prêts à travailler. Les taux d'imposition marginaux doivent être plus élevés lorsque ce choix est (quasi) indépendant de la valeur du taux (et de la redistribution désirée). C'est la décision d'aller travailler ou non qui est souvent plus importante que l'intensité, ou le nombre d'heures, du travail. Dans le premier cas, les taux marginaux, qui décrivent dans quelle mesure les agents perdent leurs droits aux allocations quand ils se mettent à travailler, sont très faibles voire même négatifs, comme nous l'avons vu.

Attention : cette *règle de l'élasticité inversée* n'implique pas d'ignorer l'effet perturbateur des impôts. Lorsque l'on se déplace en voiture, tant la voiture que le carburant sont importants. Un bon système fiscal ne doit pas perturber le rapport dans lequel certaines marchandises interviennent dans la production et dans la consommation. Les taxes sur le carburant et sur la voiture doivent ainsi être redessinées.

4. PAYER DES IMPÔTS À VIE

Payer des impôts n'est pas un événement isolé. Cela complique le mécanisme. Le régime d'imposition idéal doit trouver un équilibre entre les différents types d'impôts (et allocations). Le rapport entre les principales variables (le revenu disponible, notre consommation, la fortune, notre situation familiale ou professionnelle, etc.) n'est – lui non plus – pas une donnée statique.

'The fundamental psychological law, upon which we are entitled to depend with great confidence both a priori from our knowledge of human nature and from the detailed facts of experience, is that men are disposed, as a rule and on the average, to increase their consumption as their income increases, but not by as much as the increase in their income',⁵³ écrit Keynes en 1936 déjà. La quote-part d'épargne, c.-à-d. la différence entre le revenu consommable et nos dépenses réelles pour l'achat de produits de consommation, ne fluctue pas selon (les fluctuations de) nos revenus.

57

Pourtant, des aubaines temporaires (pensez aux réductions dans un magasin) déterminent tout au plus partiellement le montant de nos dépenses. Le solde se retrouve sur notre compte d'épargne. L'inverse se produit lors de dépenses imprévues. En d'autres mots, nous partageons équitablement notre consommation au cours de notre vie. Après la Seconde Guerre mondiale, la « loi psychologique fondamentale » de Keynes a été précisée dans la *théorie du cycle de vie* de Franco Modigliani⁵⁴ et dans l'hypothèse analogue de Milton Friedman, nommée la *théorie du revenu permanent*. Selon ces derniers, le taux d'épargne reflète lesdits « revenus de transfert », c'est-à-dire la différence entre le revenu actuel et le revenu attendu moyen. Cette différence tente de tenir compte des variations systématiques de notre existence (telles qu'étudier, prendre sa retraite et hériter). Le taux d'épargne ne dépend donc pas du revenu absolu, mais bien du revenu relatif par rapport à cette moyenne générale.

De grandes conclusions sont trop souvent liées à des observations instantanées. Par exemple on considère une famille comme pauvre parce qu'à un moment déterminé de la vie, le paiement du loyer équivaut à une part considérable du revenu du

ménage. Cependant, si vous rendez de nouveau visite à la même famille quelques années plus tard, cette part s'avère alors avoir assez fortement diminué. Certains ménages, qui pourraient être considérés comme pauvres par l'étude en coupes instantanées, pourraient n'être dans cette situation que temporairement.

L'intervention du gouvernement dans un État-providence doit remplir de très nombreux rôles lors de notre cycle de vie : assurer une bonne éducation, permettre l'effacement de notre consommation ou nous assurer contre la pauvreté, la maladie, l'invalidité, le chômage ou le vieillissement. Mirrlees a déjà souligné que l'imposition optimale doit être basée sur le revenu incertain tout au long de l'existence et sur le capital avec lequel nous commençons notre vie. La *new dynamic public finance* (nouvelle dynamique des finances publiques) a réussi à élargir le travail de fond de Mirrlees et à le transformer en un modèle (stochastique) dynamique au début de ce siècle.

58

Voici une pensée intéressante⁵⁵ : l'impôt sur le revenu devrait être déterminé en fonction de l'âge. Plus de 80 % de la variabilité du revenu au cours de notre carrière professionnelle est déjà quelque peu prévisible, avant même que nous atteignons la vingtaine⁵⁶. De cette manière, nous serions mieux « assurés » contre l'incertitude relative de nos modèles de revenus et de consommation (permanents), ou contre les impacts qui modifieraient cette moyenne. Les régimes de pension et certaines prestations sociales tiennent compte, directement ou indirectement, de l'âge. Pourquoi le régime fiscal, tout de même étroitement lié aux régimes de pension, ne ferait-il pas de même ? La répartition des revenus, l'extensibilité du nombre d'heures que nous pouvons ou voulons travailler et le retard des évolutions sur les marchés financiers varient très probablement avec l'âge. Il doit donc nécessairement en valoir de même pour le régime fiscal.

Le choix des impôts sur le revenu en fonction de l'âge a des conséquences pour l'organisation d'un impôt sur la fortune. L'histoire de notre « productivité » influence notre comportement d'épargne et par conséquent le nombre d'heures que nous voulons travailler aujourd'hui.

Les différents constituants du régime fiscal sont dynamiquement liés. Chaque intervention sur le comportement d'épargne modifie ainsi notre décision de consommer maintenant et de postposer des dépenses. Le choix selon lequel les revenus ou les dépenses de consommation doivent ou non constituer la base du régime fiscal ne peut, à cet égard, être dissocié de la question de savoir si le

(gain en) capital doit être imposé au même tarif que les revenus du travail. Et si l'on considère notre existence dans son entièreté, les héritages que nous léguons sont la seule différence entre un revenu et des dépenses...

La source du problème se trouve dans le risque de voir presque tout échapper à notre « gestion des risques ». Nous protéger contre ce phénomène doit ainsi figurer en haut de la liste de chaque politique sociale. Par ailleurs, le destin des enfants peut inciter les parents à léguer un héritage. La question relative au régime fiscal optimal est alors de savoir comment concilier ces deux tendances : permettre au plus grand nombre possible d'enfants de « démarrer dans la vie avec les mêmes chances » et en même temps, donner les justes incitations aux parents. Le gouvernement veut évidemment encourager les parents à s'occuper correctement de leurs enfants. Mais il veut aussi protéger les jeunes enfants contre le risque d'être nés dans la « mauvaise » famille. Au moyen des droits de succession, entre autres, le gouvernement tente d'obtenir un *retour à la moyenne* de la consommation à travers les générations⁵⁷ : la consommation des enfants reste corrélée à celle de leurs parents, mais la redistribution permet que cela ne se produise plus individuellement. De cette manière, les enfants sont partiellement assurés contre le risque d'être nés de parents pas assez « productifs ».

59

L'impôt sur les successions (dénommé « droits de succession ») théoriquement optimal est ainsi *progressif*. Il est même *négatif* pour les bas revenus⁵⁸. Afin de rapprocher l'ampleur des héritages des enfants de parents plus fortunés et celle de parents moins aisés, des impôts plus élevés sont prélevés sur les successions plus importantes. En outre, l'impôt commence par être négatif, ce qui signifie que des familles avec des enfants peuvent obtenir un soutien supplémentaire. Selon l'OCDE, la Belgique consacre 3,3 % du PIB aux prestations familiales (contre 2,55 % en moyenne dans les pays membres de l'OCDE), dont 0,5 % du PIB sous la forme d'un avantage fiscal. Les impôts ne sont pas le seul moyen. La politique peut, par exemple, soutenir davantage les très jeunes enfants selon la méthode de Heckman⁵⁹.

Lors d'une redistribution, pensez également au cycle de vie complet au lieu de faire un arrêt sur image.

5. LA COHÉRENCE DES PRÉLÈVEMENTS PUBLICS

Les impôts sont bien plus que des revenus d'État. Les différentes taxes sur les revenus de travail, la fortune, les taxes de société, les écotaxes, les taxes à la consommation et d'autres impositions indirectes constituent, ensemble avec les cotisations et prestations sociales, les subventions aux entreprises et – ne l'oublions pas ! – *l'Inventaire des exonérations, abattements et réductions qui influencent les recettes de l'État*, un amalgame qui devrait dans le cas idéal être la concrétisation d'une politique socio-économique cohérente.

61

Les économistes savent que les individus et les entreprises adaptent leur comportement aux différents régimes fiscaux, et qu'ils exploitent toutes les opportunités de se créer le régime le plus favorable possible.⁶⁰ C'est une vérité sur le plan microéconomique.

En outre, des conclusions ont également été tirées en macroéconomie⁶¹. Depuis quelques années, des experts sont parvenus à établir un classement cohérent allant des impôts de nature à favoriser la croissance aux impôts économiquement défavorables.⁶² Dans ce classement l'impôt sur les sociétés est considéré comme l'impôt le plus dommageable, suivi de l'impôt des personnes physiques, de l'impôt sur la consommation et les impôts sur la propriété immobilière – considérés comme moins contraignants – et enfin viennent les impôts qui rectifient des éléments externes négatifs (cf. les taxes environnementales). Il serait cependant hardi de conclure de cet ordre qu'un glissement de l'impôt sur les sociétés vers l'impôt des personnes physiques serait favorable pour la prospérité totale. À cet égard, nous devons en effet tenir compte de la mesure dans laquelle un pays prélève aujourd'hui, déjà trop lourdement ou pas, des impôts sur des sources fiscales définies. Il est important de ne pas analyser de manière isolée les impôts. Il faut examiner l'interaction entre différentes redevances, tout comme l'interaction avec la fiscalité étrangère. Lorsqu'il existe une différence importante en termes d'attrait entre l'impôt des personnes physiques et l'impôt sur les sociétés, cela suscitera évidemment l'envie d'exploiter la différence pour justifier une évasion fiscale. Cette complexité nécessite déjà que la cohérence entre les divers principes fondamentaux soit garantie.

Comme nous l'avons vu dans le chapitre 4, les différents types d'impôts sont, lors de notre existence, indissociables les uns des autres. En somme, tous les impôts

tentent d'une manière ou d'une autre d'entamer notre revenu « globalisé ». Et ce phénomène implique à nouveau des liens essentiels :

- ▶ L'impôt sur les revenus doit être à tout moment examiné avec les cotisations/prestations sociales. Comme nous l'avons vu dans les études susmentionnées sur l'inégalité. Les cotisations sociales ne peuvent pas être considérées comme de seules primes d'assurance.
- ▶ L'impôt sur les revenus provenant du capital et l'impôt sur les sociétés complètent l'impôt sur les revenus du travail, en particulier dans les cas où il est difficile de créer une dichotomie (comme pour les revenus des entrepreneurs). La question à se poser est la suivante : quelle est la répartition commune du (revenu provenant du) capital et du revenu du travail ? Dans quelle mesure les hauts salaires sont-ils ceux qui accumulent des actifs et génèrent des recettes en capital analogues ? Ou bien, les « travailleurs » et les « capitalistes » représentent-ils deux classes distinctes ?
- ▶ Pourquoi⁶³ imposeriez-vous différemment diverses formes de consommation si un impôt progressif sur les revenus du travail existe déjà ? Parce qu'il semblerait que notre « attitude » à l'égard du travail et des loisirs ne peut pas être vue indépendamment de la manière dont nous apprécions des biens ou des services spécifiques. Frank Ramsey⁶⁴ a donné l'exemple de la valeur d'un bain chaud pour une personne qui a travaillé ou non dans une mine de charbon... Ainsi, un impôt sur un bien ou un service demande une gestion différente dans la mesure où ce bien ou service est complémentaire (ou non) aux loisirs. Nous voulons souvent défendre le principe selon lequel « les épaules les plus larges portent les charges les plus lourdes », mais cette vision crée un problème majeur, car le travail s'en trouve anéanti. Si vous prélevez des impôts sur des biens qui sont complémentaires aux loisirs, vous atteignez alors un résultat similaire avec une plus faible perte de bien-être.
- ▶ Un impôt progressif sur la consommation est plus équitable qu'un impôt progressif sur les revenus parce qu'il s'associe mieux à un impôt sur le revenu permanent.
- ▶ Vous pouvez interpréter les impôts sur la fortune comme une imposition sur la consommation future. Cette consommation, qui est imposée de la même manière à différents moments, implique en théorie un impôt nul sur la fortune...

La raison fondamentale expliquant pourquoi les impôts sont indissociables les uns des autres est la suivante : tous ces impôts, sous diverses formes ou à différents moments, affectent notre revenu (globalisé). Vous pouvez exprimer l'accroissement du pouvoir d'achat qui correspond à notre revenu disponible pendant une période donnée comme étant la somme de ce que nous consommons et du changement de notre actif net,⁶⁵ à savoir : une consommation différée qui est actuellement alimentée. Autrement dit, notre revenu imposable se compose de tous les gains obtenus pendant une période donnée, même si nous ne dépensons pas ces revenus et que nous épargnons cet argent, ainsi que des plus-values non réalisées pendant la période actuelle. Inversement, les dépenses basées sur l'argent épargné lors des périodes précédentes sont exclues de l'assiette fiscale, tout comme des « dépenses professionnelles » ou des investissements effectués à cette période.

63

Les impôts sur le revenu globalisé se composent donc d'un impôt de consommation et d'un impôt sur le changement d'actif (net). Le but est de prélever précisément des impôts sur notre accroissement de « capacité de paiement », indépendamment du fait que nous utilisons cet argent lors de cette période ou que nous l'épargnons jusqu'à une période ultérieure. Les avis divergent concernant cette « neutralité » entre l'épargne et les revenus... Qu'en est-il des énormes concentrations de patrimoine qui résultent de l'étude de Piketty ? Un rendement excessif sur la fortune doit-il être partiellement supprimé ? Par ailleurs, une gestion différente des revenus du travail et du capital peut donner lieu à un arbitrage fiscal...

Comment allez-vous calculer le bénéfice non réalisé annuel ? L'alternative est un arbitrage en « optimalisant » le moment de réalisation. Si vous prélevez un impôt sur le patrimoine accumulé (donc au moment de l'augmentation-même), des problèmes de liquidité peuvent-ils alors apparaître afin de payer effectivement des impôts ? Quel est l'effet de l'inflation sur les barèmes fiscaux et/ou sur le tarif ?

L'approche pragmatique consiste à ne pas reporter, sans raison, le taux d'imposition d'un fondement à un autre. Elle tente d'obtenir une combinaison équilibrée et durable. Les réformes peuvent rectifier des déséquilibres statiques et augmenter l'efficacité. Il est encore bien plus important d'encourager une dynamique de croissance durable. On se focalise souvent sur une réforme spécifique et sur l'évolution consécutive des grandeurs socio-économiques dans le temps. Pouvons-nous à partir d'une telle analyse statique apprendre quelque chose au sujet d'une cause ou d'une conséquence expliquant ce phénomène ? Existe-t-il

d'autres explications à l'évolution observée ? Même s'il existe éventuellement un lien causal, il est important de se demander dans quelle mesure il s'agit d'un phénomène temporaire. Une opération fiscale peut ainsi animer les investissements à un moment donné, mais être dépourvue de pertinence, voire être négative, à terme. Les mesures qui stimulent l'innovation et l'infrastructure ou l'enseignement et l'entrepreneuriat peuvent exercer une influence permanente sur le développement économique d'un pays.

64

Les réformes de politique socio-économique, et de ce fait la réforme du régime fiscal, doivent se concentrer sur les limitations les plus contraignantes, dans lesquelles le rendement des moyens politiques, administratifs et économiques rares est le plus élevé. Il ne faut pas vouloir absolument mettre en œuvre une révolution copernicienne. Nous savons que l'économie croît lorsque les investisseurs et les entrepreneurs ont confiance. Mais nous ne connaissons pas clairement quel projet institutionnel est en mesure de le faire. Il faut de l'imagination pour transformer des limitations contraignantes en un régime fiscal robuste qui peut offrir une résistance contre les heurts internes et externes, tels qu'une détérioration des conditions commerciales, un bouleversement dans les flux de capitaux et les conflits d'intérêts inéluctables qui se produisent lorsque des mesures n'influencent pas la répartition des revenus de manière identique.

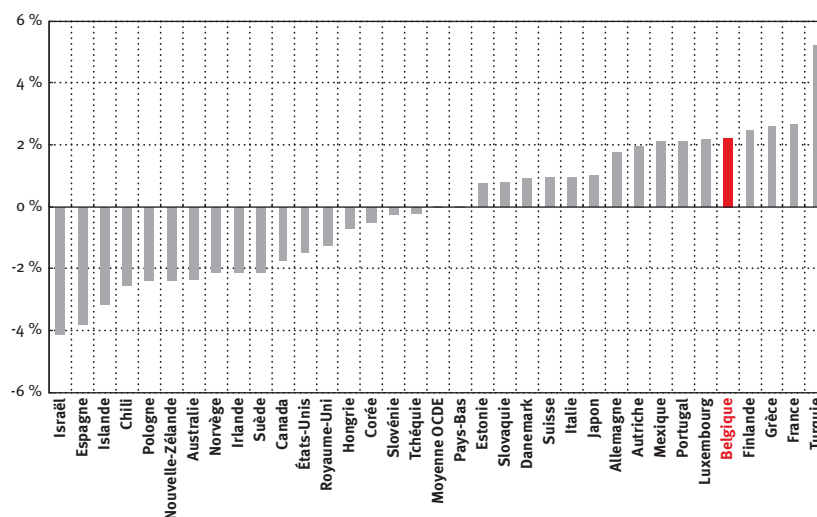
Le défi de cette approche holistique est de *deuxième ordre* : la « solution » à un problème peut mener à d'autres problèmes dans le régime fiscal. Nous ne pouvons prendre de vraies décisions qu'en ayant une vue d'ensemble. S'attarder sur des détails inutiles ne nous mène nulle part. Nous ne pouvons juger l'équité et l'efficacité d'une réforme fiscale que par une vision d'ensemble. Pourquoi un aspect partiel ne pourrait-il pas rapporter un gain d'efficacité essentiel tout en affectant le patrimoine redistribué ? Il s'agit alors de regarder où l'effet redistribué sera compensé dans le tax shift.

La politique fiscale doit également s'inscrire dans la politique socio-économique au sens large. Il y a peu de doutes⁶⁶ qu'un impôt récurrent sur l'immobilier perturbe moins la croissance économique⁶⁷. Les gouvernements tiennent peu compte de ce fait. Aujourd'hui, ils encouragent eux-mêmes les citoyens à devenir propriétaires de leur maison mais d'une façon dont les effets *négatifs* sont connus ! La régionalisation de la politique du logement représente dès lors une opportunité majeure de la réforme du régime fiscal belge.

6. IMPÔTS EN BELGIQUE

Les principes des chapitres précédents servent de guide pour la discussion sur les caractéristiques spécifiques du régime fiscal belge. Ces principes sont aussi un point de repère pour les réformes nécessaires. Le graphique 23 offre un aperçu de notre régime fiscal. Les données sont issues de l'édition la plus récente de la *Revenue Statistics* publiée chaque année par l'OCDE. Malgré une pression fiscale déjà élevée dans notre pays, nous constatons une nouvelle hausse importante depuis 2007.

65



Graphique 23 : Augmentation de la pression fiscale (% PIB) pour les pays de l'OCDE entre 2007 et 2013⁶⁸

Par rapport aux autres pays européens, les impôts indirects, les impôts sur la valeur ajoutée et les accises, représentent une part relativement faible des recettes fiscales totales en Belgique. Ces dernières années, le taux d'imposition implicite sur la consommation est tombé juste en dessous de la moyenne européenne (voir tableau 10).⁶⁹ Les taxes sur l'environnement sont quant à elles très modestes en Belgique, notamment sur l'énergie et les carburants. D'autre part, un consensus existe sur la nécessité d'un prix cohérent pour les émissions de dioxyde de carbone.

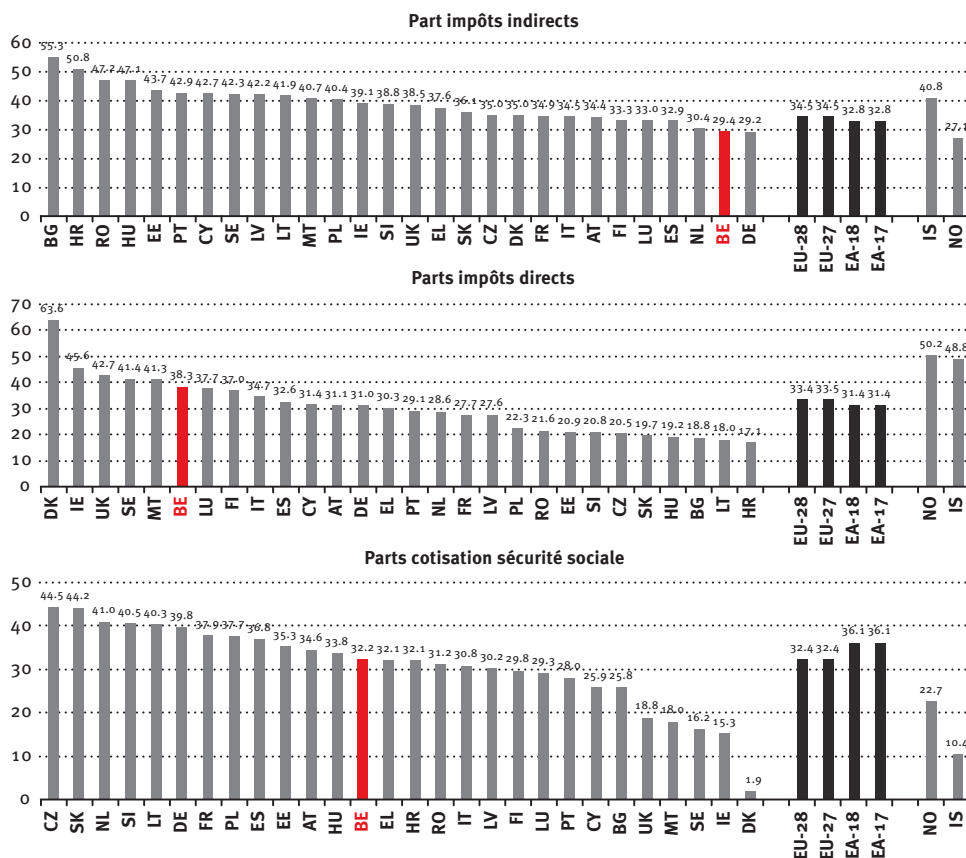
Tableau 10 : Composition du mix fiscal belge⁷⁰

Belgique	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012	
A. Structure des revenus	% PIB													Rang	mrd (€)
Impôts indirects	13.6	13.2	13.2	13.2	13.4	13.5	13.6	13.3	13.1	13.0	13.3	13.1	13.4	17	50.2
TVA	7.2	6.9	6.9	6.8	6.9	7.0	7.1	7.1	7.0	6.9	7.1	7.0	7.2	19	26.9
Accises	2.4	2.3	2.3	2.4	2.4	2.4	2.2	2.2	2.1	2.1	2.2	2.1	2.1	28	7.8
Autres taxes sur les produits (y compris les droits de douane)	2.2	2.2	2.1	2.2	2.2	2.3	2.4	2.4	2.3	2.1	2.2	2.2	2.2	4	8.2
Autre production impôts	1.9	1.9	1.8	1.9	1.9	1.8	1.9	1.6	1.8	1.8	1.8	1.8	2.0	7	7.4
Impôts directs	17.5	17.8	17.6	17.2	17.5	17.6	17.3	17.0	17.2	15.9	16.4	16.8	17.4	3	65.4
Personnes physiques	13.2	13.6	13.4	13.1	12.9	12.9	12.4	12.2	12.6	12.2	12.4	12.6	12.7	4	47.8
Sociétés	3.2	3.1	3.0	2.9	3.1	3.2	3.6	3.5	3.3	2.4	2.6	2.9	3.1	5	11.7
Autres	1.1	1.1	1.2	1.2	1.4	1.4	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.6	5	5.9
Cotisations sociales	13.9	14.1	14.4	14.3	13.9	13.7	13.5	13.6	13.9	14.5	14.2	14.3	14.6	7	55.0
Employeurs	8.3	8.4	8.6	8.6	8.4	8.2	8.2	8.2	8.4	8.7	8.5	8.7	8.9	6	33.4
Travailleurs	4.4	4.5	4.5	4.5	4.4	4.3	4.2	4.2	4.2	4.4	4.3	4.3	4.4	10	16.5
Indépendants	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.3	1.3	1.4	1.3	1.3	1.3	12	5.1
Total	45.1	45.1	45.2	44.7	44.8	44.8	44.4	43.9	44.2	43.4	43.8	44.2	45.4	2	170.6
B. Niveau État	% total de l'impôt														
Administration centrale	36.7	34.8	34.7	33.5	32.7	31.9	31.5	30.2	29.3	26.5	28.1	25.7	27.9	27	47.7
Autorité régionale	22.8	24.2	23.0	24.0	23.5	24.1	24.0	24.3	24.6	24.5	23.8	24.9	24.6	2	42.0
Autorité locale	4.2	4.6	4.9	5.2	5.0	5.0	5.1	5.3	4.7	5.6	5.3	5.3	4.9	19	8.3
Sécurité sociale	34.2	34.5	35.7	35.6	37.3	37.4	37.8	38.6	39.7	41.9	41.3	42.6	41.2	3	70.3
Institutions UE	2.0	1.9	1.6	1.7	1.5	1.6	1.6	1.6	1.7	1.5	1.5	1.5	1.4	1	2.4
C. Fonction économique	% PIB														
Consommation	11.3	10.9	10.9	10.9	11.0	11.1	11.1	10.9	10.7	10.6	10.8	10.7	10.8	24	40.5
Travail	24.2	24.7	24.8	24.5	24.0	23.7	23.0	23.0	23.6	24.0	23.9	24.2	24.5	4	91.9
Occupation	22.2	22.6	22.7	22.4	22.1	21.9	21.3	21.2	21.7	22.0	21.9	22.2	22.4	2	84.3
Payé par l'employeur	8.3	8.4	8.6	8.6	8.4	8.2	8.2	8.2	8.4	8.7	8.5	8.7	8.9	8	33.4
Payé par le travailleur	13.8	14.1	14.1	13.8	13.8	13.6	13.1	13.0	13.3	13.3	13.4	13.5	13.5	3	50.9
Non occupé	2.0	2.1	2.1	2.1	1.8	1.8	1.7	1.8	1.9	1.9	2.0	2.0	2.0	8	7.6
Capital	9.5	9.4	9.3	9.2	9.7	9.9	10.1	9.9	9.9	8.7	8.9	9.2	10.0	4	37.6
Revenu du capital et des sociétés	6.1	6.1	5.9	5.7	5.9	6.2	6.3	6.2	6.2	5.1	5.2	5.5	5.9	7	22.1
Revenu des sociétés	3.2	3.1	3.0	2.9	3.1	3.3	3.5	3.5	3.3	2.4	2.6	2.9	3.1	5	11.7
Revenus des familles	0.5	0.6	0.5	0.5	0.5	0.6	0.5	0.5	0.5	0.3	0.2	0.2	0.4	18	1.5
Revenu des indépendants	2.4	2.4	2.4	2.3	2.3	2.3	2.3	2.2	2.3	2.3	2.4	2.3	2.4	5	8.9
Capital	3.4	3.3	3.4	3.5	3.7	3.7	3.8	3.7	3.7	3.6	3.7	3.7	4.1	3	15.5
D. Taxes environnementales	% PIB														
Taxes environnementales	2.4	2.4	2.4	2.4	2.5	2.5	2.3	2.2	2.1	2.2	2.2	2.3	2.2	23	8.1
Énergie	1.4	1.4	1.4	1.4	1.5	1.5	1.4	1.3	1.2	1.3	1.3	1.3	1.3	27	4.8
dont le carburant pour le transport	1.4	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.2	1.2	1.1	1.1	1.2	1.2	1.1	26	
Transport (hors carburant)	0.8	0.9	0.8	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	0.8	0.7	0.8	0.7	9	2.8
Pollution	0.19	0.18	0.17	0.17	0.22	0.21	0.16	0.15	0.15	0.15	0.15	0.14	0.14	9	0.5
E. Impôts sur la propriété	% PIB														
Propriété	2.8	2.8	2.8	2.9	3.2	3.1	3.2	3.1	3.1	3.0	3.1	3.2	3.4	3	12.8
Taxe récurrente sur propriété immobilière	1.2	1.2	1.3	1.3	1.3	1.2	1.2	1.2	1.2	1.3	1.3	1.3	1.3	6	4.9
Autres impôts sur la propriété	1.6	1.6	1.5	1.6	1.9	1.8	2.0	1.9	1.9	1.7	1.8	1.9	2.1	1	8.0
F. Taux d'imposition implicites	%														
Consommation	21.8	21.0	21.4	21.4	22.0	22.3	22.4	22.1	21.2	20.8	21.2	21.0	21.1	14	
Travail	43.6	43.3	43.3	43.2	43.8	43.6	42.4	42.4	42.4	42.0	42.7	42.9	42.8	1	
Capital	29.5	29.4	30.5	31.4	32.5	32.6	32.9	31.2	32.0	29.4	28.8	30.4	35.5		
Revenus du capital et des sociétés	19.0	19.1	19.4	19.4	19.9	20.5	20.6	19.7	20.0	17.2	16.8	18.1	20.9		
Sociétés	24.4	24.1	23.1	22.3	21.9	21.8	22.4	20.9	21.2	15.9	15.0	16.6	20.0		
Familles	12.9	13.0	13.7	14.1	14.8	15.6	15.2	14.7	14.9	14.3	14.6	15.8	16.9		
Croissance réelle PIB (en base annuelle)	3.7	0.8	1.4	0.8	3.3	1.8	2.7	2.9	1.0	-2.8	2.3	1.8	-0.1		

Les deux autres sources de revenus, à savoir les impôts directs et les cotisations sociales sont très élevés. La pression fiscale sur le travail est une des plus élevées d'Europe (comme pour la Suède et l'Italie). Et cela en dépit de la réforme des impôts directs du début du 21^e siècle qui a coûté 1,1 % du PIB en termes de recettes fiscales provenant de l'impôt sur les personnes physiques. Depuis 2002, les cotisations sociales ont dépassé les impôts fédéraux en tant que poste de recettes le plus important. En Europe, seule la France et le Danemark ont une pression fiscale totale plus élevée que la Belgique.

Signalons néanmoins les limitations d'usage de telles comparaisons. En effet, certaines réductions de charges sociales sont traitées comme des dépenses et non comme des recettes dans d'autres pays.

67



Graphique 24 : Comparaison internationale du mix fiscal

L'impôt sur les sociétés a changé depuis l'introduction de la déduction d'intérêt notionnel. Le rendement supposé sur son propre capital était plafonné à 3,8 % en 2010. Il est encore tombé plus bas par la suite.

L'impôt sur la fortune a été finalement classé troisième plus élevé du continent par la Commission européenne. Cela en dépit de l'impôt à la source modéré sur les dividendes et les intérêts et un impôt presque inexistant sur les plus-values.

Exonérations, abattements et réductions

68

La base imposable en Belgique comprend a priori tous les revenus de toute nature, après déduction des frais nécessaires à l'acquisition de ces revenus et après déductions des pertes reportées. Les exonérations et abattements réduisent la base imposable. Les réductions diminuent quant à elles le taux sur (une partie) de la base imposable.⁷¹ Ainsi les déductions des intérêts hypothécaires impliquent un retrait de la base imposable alors que le quotient du ménage ou les accises réduites pour les voitures diesel entraînent une réduction de l'impôt.

Le Conseil supérieur des Finances définissait la dépense fiscale au sens strict comme « 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, etc., et qui pourrait être remplacée par une subvention directe ». C'est par la dérogation au régime général que la dépense fiscale au sens strict se distingue des exonérations, des déductions et des réductions. Les titres-services donnent lieu à une dépense fiscale, avec pour motif d'encourager les services de proximité, de combattre le travail illégal et de réinsérer des chômeurs dans le monde de l'emploi. L'accent n'est plus mis sur le fait de payer moins d'impôt, mais sur l'utilisation ciblée de la possibilité de faire d'autres dépenses, comme l'épargne-pension.

C'est un fil rouge de cette contribution, et dans la définition figurant ci-dessus, qu'il vaut mieux remplacer les dépenses fiscales au sens large par une subvention directe, ciblée. Le choix des dépenses fiscales se fait principalement par considérations politiques : les interventions directes attirent en effet plus l'attention.

L'ampleur des réductions de recettes n'était déjà pas faible au début du siècle. Elle a doublé au cours de ces dix dernières années.⁷² Les réductions totales des recettes atteignent presque deux tiers des impôts réellement prélevés. À cet égard, la Belgique se hisse au sommet du classement, hormis les pays anglicans.

Tableau 11 : Total des réductions de recettes (en millions d'euros) (source : Inventaires des exonérations.)

Année des revenus	1984	1991	1994	1997	2000	2003
Impôt sur les personnes physiques	9756,45	12.823,66	14.501,61	16.320,38	18.916,90	21.579,87
Impôt sur les sociétés	775,82	3924,23	5516,48	4914,01	12.529,29	5611,97
Précompte immobilier	9,25	10,15	14,57	-	-	-
Précompte professionnel	-	-	-	-	-	-
Précompte mobilier	216,51	588,63	1364,46	1769,09	4789,91	8173,23
Taxe de circulation	6,77	9,70	11,95	14,26	-	-
Accises	421,74	581,87	1053,23	1547,78	1943,85	70,70
Droits d'enregistrement	88,86	279,66	225,53	259,67	22,28	0,29
Droits de succession	53,00	49,62	65,40	51,87	-	-
TVA	442,04	444,30	602,17	885,65	807,15	1106,68
Taxes assimilées au timbre	-	-	-	257,28	308,48	272,08
Total	11.770,44	18.711,81	23.355,40	26.019,98	39.317,86	36.814,82
En % des recettes fiscales totales	36,13	42,09	44,23	43,06	55,70	49,20
En % du PIB	10,4	10,6	11,7	11,8	15,6	13,4

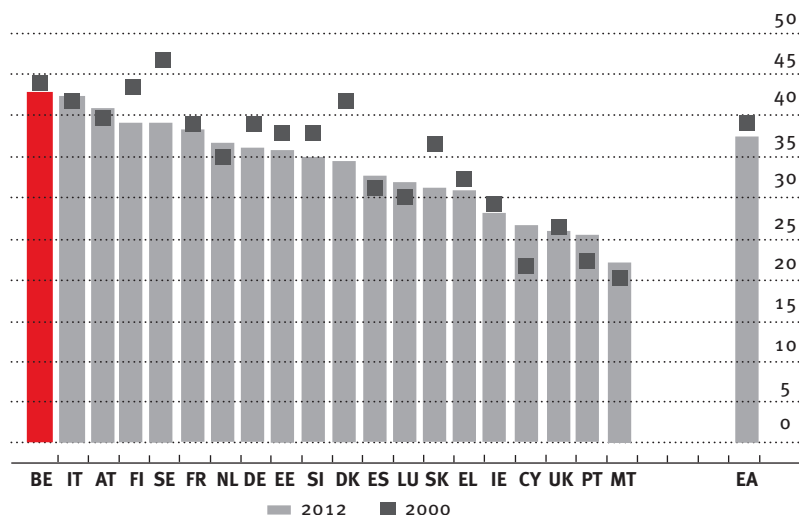
69

Année des revenus	2005	2006	2007	2008	2009
Impôt sur les personnes physiques	22.587,42	24.178,09	24.017,56	-	-
Impôt sur les sociétés	20.701,58	24.910,14	24.103,87	-15.523,81	-
Précompte immobilier	-	-	-	-	-
Précompte professionnel	198,07	495,88	948,48	1251,35	1834,17
Précompte mobilier	9371,05	524,71	503,48	643,83	525,57
Taxe de circulation	-	-	-	-	-
Accises	2253,74	2162,29	1599,97	1837,64	1702,62
Droits d'enregistrement	143,63	0,67	-	-	-
Droits de succession	-	-	-	-	-
TVA	1207,41	5887,00	6557,73	6634,48	7133,22
Taxes assimilées au timbre	269,34	-	-	-	-
Total	56.732,24	58.158,78	57.731,09	-	-
En % des recettes fiscales totales	67,32	67,23	63,58	-	-
En % du PIB	18,7	18,28	17,24	-	-

Le système fiscal belge est un système qui se trouve *dans un état que les physi-ciens appellent « métastable »*. Quelques fondements extrêmes se tiennent encore visiblement en équilibre. D'une part l'énorme redistribution à l'aide d'allocations sociales, le nombre considérable de postes de déduction et la taille comparable de l'impôt total sur les sociétés, d'autre part la réduction des recettes suite à (notamment) la déduction desdits intérêts notionnels et les subventions aux entreprises. Des réformes s'imposent. Non seulement en raison du coût croissant du vieillissement de la population, mais aussi pour préserver le fonctionnement inhérent du système contre les prochains chocs socio-économiques.

7. IMPÔT SUR LES PERSONNES PHYSIQUES

Du boulot, du boulot, du boulot ! L'emploi est toujours un thème important pour les politiciens. Mais entre les paroles et les actes, le fossé est profond en Belgique. Le graphique 25 montre que nous sommes les leaders en matière de pression fiscale sur le travail.



71

Graphique 25 : Pression fiscale sur le travail (%) (source : EC, NBB)

Alors qu'on parle déjà depuis des années d'un glissement de la pression fiscale du travail vers la consommation, la réalité montre une toute autre image. La Belgique taxe le travail comme s'il s'agissait d'un bien toxique. La diminution du taux d'imposition implicite sur le travail (Graphique 25) ne pèse pas bien lourd face à la chute du taux correspondant sur la consommation enregistré entre 2000 et 2011. En outre, en 2015, en dépit de la résistance de divers économistes, il a été décidé d'abaisser la TVA sur l'énergie... Le cocktail d'un déficit tenace du budget, d'une dette publique élevée et d'incitants fiscaux très pénalisants, notamment sur les bas revenus, est indigeste. Un tax shift drastique s'impose.

Des allocations sociales, des cotisations sociales ?

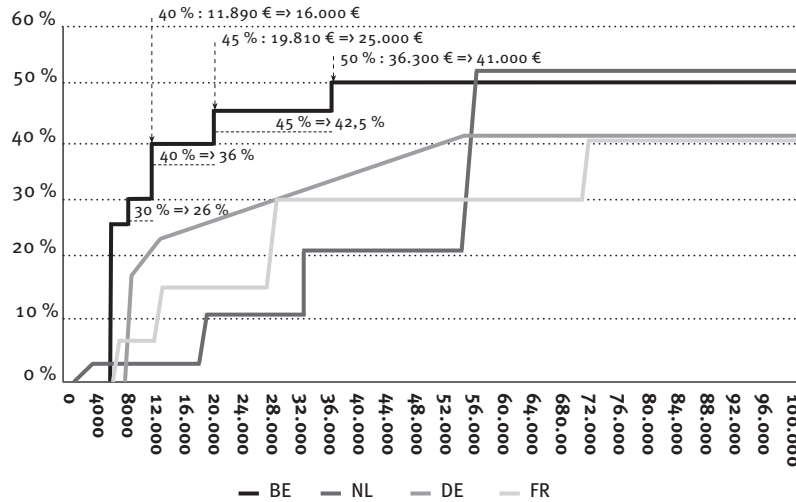
En Belgique, l'impôt sur les personnes physiques est progressif.⁷³ Le taux d'imposition moyen augmente avec le revenu. La part des bas revenus dans les recettes fiscales est inférieure à leur part dans le revenu imposable. La partie que les hauts revenus prennent à leur compte dans les recettes fiscales est (bien) plus importante que leur part dans le revenu avant impôt.

Tableau 12 : Taux d'imposition moyen pour les cotisations sociales, l'impôt sur les revenus et les impôts indirects (en %) (source : Decoster, 2009)

Décile	Cotisations sociales	Impôts sur les personnes physiques	Impôts indirects	Tous les « impôts »
ensemble	1,5	0,3	23,3	25,2
2	3,3	3,5	12,8	19,7
3	5,1	6,4	11,8	23,2
4	7,4	10,5	10,6	28,6
5	8,7	14,2	9,5	32,4
6	9,7	17,3	8,7	35,6
7	10,7	19,5	8,1	38,2
8	11,3	22,4	7,3	41,1
9	11,5	24,3	7,0	42,8
10	11,9	29,6	5,7	47,1
population	10,0	20,2	8,2	38,4

La comparaison avec les Pays-Bas, l'Allemagne et la France (Graphique 26) montre que dans notre pays, les taux en vigueur sur des revenus ou des valeurs relativement limités sont déjà nettement plus élevés que dans les pays voisins.

Le débat politique illustre l'insatisfaction provoquée par la hausse à la fois forte et rapide des taux sur des salaires relativement limités. Il faudrait pouvoir choisir de réduire le tarif actuel de 30 % à 26 %, celui de 40 à 36 % et celui de 45 à 42,5 %, en finançant cette réduction par disons une hausse de 2 points de pourcentage de la TVA. Une alternative peut être un glissement des barèmes pour que les citoyens atteignent moins vite les barèmes fiscaux les plus élevés. Une hausse de la TVA de 2 points de pourcentage suffit pour que le taux de 40 % ne s'applique qu'à partir d'un revenu de 16.000 euros (au lieu de 11.890 euros); celui de 45 % seulement à partir d'un revenu de 25.000 euros (au lieu de 19.810 euros) et celui de 50 % à partir de 41.000 euros (au lieu de 36.300 euros). L'impact de la redistribution sur l'impôt des personnes physiques reste aussi limité. Le premier décile perd 25 euros (1,6 % du revenu équivalent) et le dixième décile gagne 39 euros (+0,36 %).



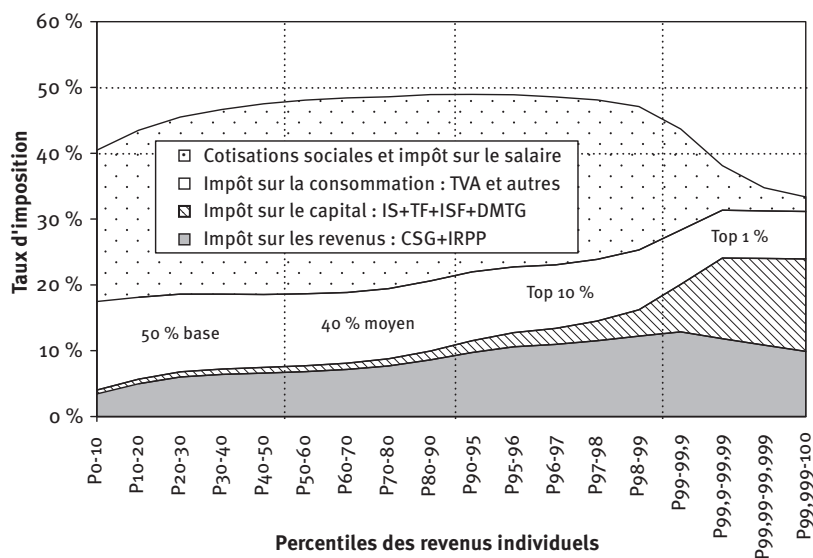
Graphique 26 : Taux d'imposition marginal selon le revenu (Belgique, Pays-Bas, Allemagne et France)

Mais attention ! Un système d'imposition peut être très progressif et redistribuer relativement peu car le taux d'imposition moyen est (trop) faible. André Decoster calculait les taux d'imposition moyens susmentionnés pour une série de bases fiscales (exercice 2003). Dans celles-ci, les impôts payés étaient exprimés comme une part du revenu disponible majoré de l'impôt sur les personnes physiques et des cotisations sociales.

Le tableau 13 indique les chiffres conformes pour l'exercice 2012.⁷⁴ L'illustration 27 propose une comparaison de la Belgique et de la France.⁷⁵

Tableau 13 : Distribution de l'impôt par décile (source : SPF Économie – DGSEI)

Déciles	Percen-tilles	Montant net imposable			Impôt total		Taux d'imposition moyen (en %)
		Limite supérieure (en €)	Montant total (en €)	En % du total	Montant total (en €)	En % du total	
Totaal			184.813.912.381	100,00 %	42.963.752.542	100,0 %	23,2 %
1		6.052	1.312.544.884	0,71 %	-27.692.440	-0,1 %	-2,1 %
2		12.796	6.313.916.088	3,42 %	22.812.227	0,1 %	0,4 %
3		15.475	8.641.258.037	4,68 %	166.464.142	0,4 %	1,9 %
4		18.788	10.519.535.708	5,69 %	879.513.149	2,0 %	8,4 %
5		22.610	12.724.236.290	6,88 %	1.764.913.727	4,1 %	13,9 %
6		26.981	15.233.590.518	8,24 %	2.855.653.518	6,6 %	18,7 %
7		32.775	18.281.825.330	9,89 %	3.756.234.184	8,7 %	20,5 %
8		42.226	22.828.867.292	12,35 %	5.425.606.187	12,6 %	23,8 %
9		59.482	30.669.245.328	16,59 %	8.444.276.011	19,7 %	27,5 %
	91	62.173	3.744.234.531	2,03 %	1.119.899.339	2,6 %	29,9 %
	92	65.206	3.919.876.793	2,12 %	1.198.982.381	2,8 %	30,6 %
	93	68.675	4.119.439.844	2,23 %	1.286.201.261	3,0 %	31,2 %
	94	72.650	4.346.978.256	2,35 %	1.392.189.821	3,2 %	32,0 %
	95	77.530	4.618.980.364	2,50 %	1.513.542.559	3,5 %	32,8 %
	96	83.684	4.955.322.370	2,68 %	1.664.831.493	3,9 %	33,6 %
	97	92.030	5.394.558.855	2,92 %	1.863.670.990	4,3 %	34,5 %
	98	105.238	6.037.886.579	3,27 %	2.153.261.408	5,0 %	35,7 %
	99	133.564	7.207.845.288	3,90 %	2.660.435.463	6,2 %	36,9 %
	100		13.943.770.024	7,54 %	4.822.957.122	11,2 %	34,6 %
10			58.288.892.905	31,54 %	19.675.971.838	45,8 %	33,8 %



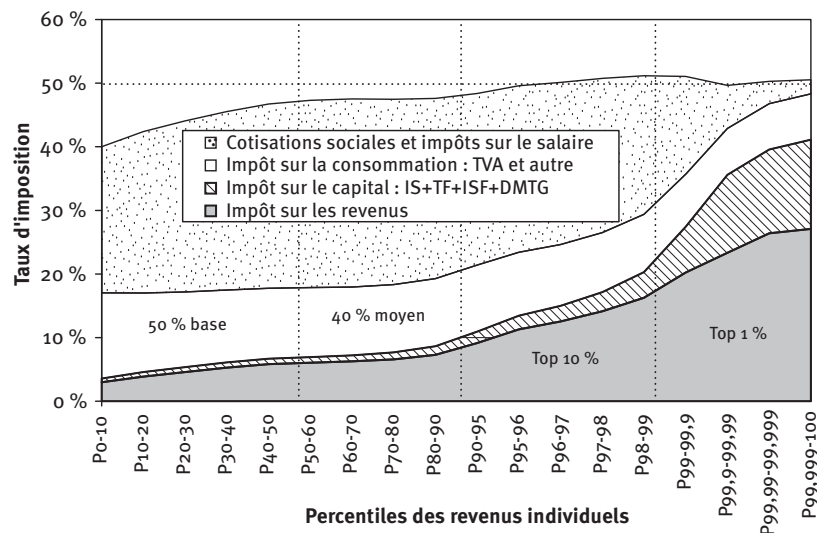
Graphique 27 : Schéma d'imposition en fonction du niveau des revenus en France

Les 50 % des revenus les plus bas en France, avec un revenu mensuel brut situé entre 1.000 et 2.000 euros, sont soumis à un taux réel de 41 à 48 %. Les 40 % de revenus suivants, entre 2.300 et 5.100 euros bruts par mois, sont soumis à un taux entre 48 % et 50 %. En outre, le taux réel est environ stable pour plus de trois quarts de la population, dont le salaire mensuel se situe entre 1.700 et 6.900 euros par mois. Les 5 % aux salaires les plus élevés qui reçoivent plus de 6.900 euros bruts par mois ont un taux d'imposition *plus bas*. Il tombe pour les Français les 0,1 % plus riches même en dessous de 35 % !

Remarquez comment l'impôt sur la fortune assure la progressivité dans le percentile le plus élevé de la répartition des revenus. Cela n'est pas le cas pour l'impôt sur les revenus. Nous retrouverons par la suite un effet de progressivité similaire de l'impôt belge sur les personnes physiques.

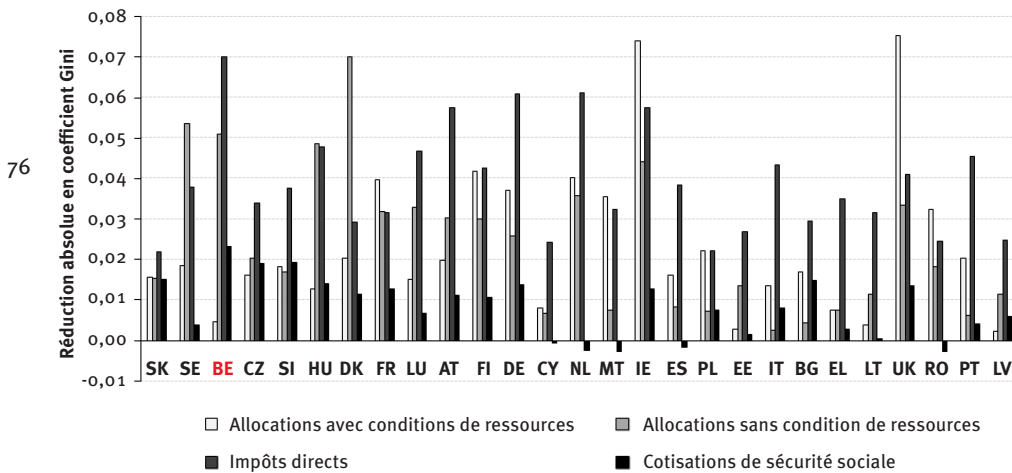
75

En guise d'explication, nous montrons dans l'illustration 28, le résultat simulé de la « révolution fiscale » avancée par un certain nombre d'académiciens français influents pour restaurer la progressivité de leur système fiscal, notamment pour les 3 % de revenus les plus élevés.



Graphique 28 : Proposition par Piketty d'un nouveau schéma d'impôt en fonction du niveau de revenus en France

L'engagement pour le renforcement du tissu économique peut se faire sans saignée budgétaire. Les pistes que nous discutons montrent que des réformes sont également possibles et qu'elles n'exigeront pas un tribut social élevé. N'oublions pas que notre pays connaît aujourd'hui un des impôts les plus redistributeurs. L'illustration 29 montre dans quelle mesure l'inégalité est réduite par l'impôt sur les personnes physiques et par d'autres facteurs (les chiffres sont pensions non incluses).⁷⁶



Graphique 29 : Réduction de l'inégalité de revenus à la source

En Belgique, l'impôt sur les personnes physiques, en ce compris les allocations/ les transferts sociaux, rend plus égalitaire la répartition du revenu finalement disponible. C'est presque exclusivement grâce aux allocations sociales (voir tableau 14) et en dépit du caractère progressif de l'impôt sur les personnes physiques. Les « indices de concentration » sont à comparer aux coefficients de Gini du chapitre 1. Faites en particulier attention à la cotisation de 25,0 points sur un total de 28,3 points pour les allocations sociales. Les allocations sociales et les impôts indirects sont de nouveau (à peine) progressifs.

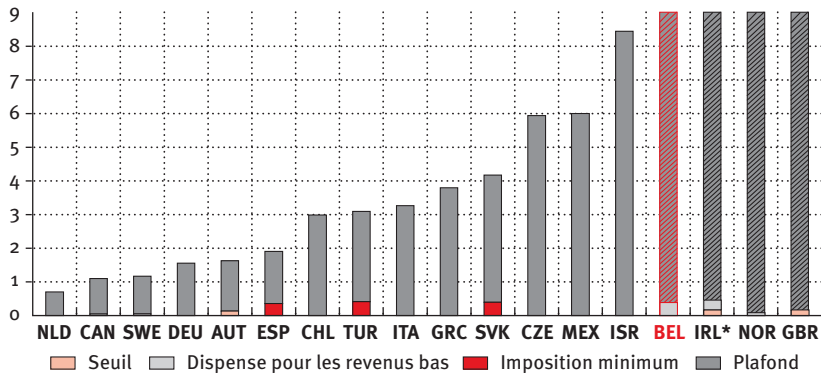
Tableau 14 : Cotisations sociales, allocations sociales, impôt sur les personnes physiques et impôts indirects (en euros) par décile du revenu disponible équivalent (2003) (source : Decoster, 2009)

Décile	Revenu disponible	Cotisations sociales	Allocations sociales	Impôt sur les personnes physiques	Impôts indirects	Total des impôts nets
1	8567	135	-7272	28	2033	-5076
2	13.999	503	-11.101	524	1928	-8146
3	16.771	959	-12.712	1206	2227	-8320
4	19.921	1805	-11.836	2543	2583	-4905
5	23.766	2671	-11.746	4371	2933	-1770
6	27.066	3605	-10.631	6394	3211	2579
7	31.289	4772	-8270	8743	3618	8862
8	35.967	6152	-7552	12.186	3981	14.767
9	41.533	7477	-6205	15.773	4504	21.548
10	57.072	11.565	-6356	28.796	5511	39.516
population	27.592	3943	-9368	8002	3246	5822
indices de concentration						
avant impôt		57,2	57,9	37,2	31,9	57,2
après impôt		57,8	32,9	31,5	32,9	29,0
redistribution		-0,5	25,0	5,7	-1,0	28,3

Note : tout est exprimé en « impôt ». Un signe négatif indique donc une recette pour la famille ou l'individu. Le revenu disponible n'est pas corrigé à l'aide d'une échelle d'équivalence. L'ordre des déciles bien.

Source : Projet AIM-AP d'EUROMOD, Decoster (2009)

Les cotisations sociales sont-elles moins perturbatrices que les impôts parce que le contribuable les considère comme des primes d'assurance permettant d'obtenir des avantages futurs ? Il est plus aisé de poser la question que d'y répondre. Cela dépend de facteurs psychologiques qui ne sont pas faciles à évaluer.⁷⁷ Pour de plus en plus de personnes, les cotisations sociales ne sont plus la même chose qu'accumuler des droits. Pas mal d'allocations sociales sont en effet calculées sur la base d'un plafond, de sorte qu'un euro supplémentaire de revenu ne fait pas apparaître des droits sociaux en plus. Pour la pension des travailleurs, la limite de salaire pour le calcul n'atteint plus que, par exemple 52.972,54 euros en 2015. En Belgique, le plafond de calcul des cotisations sociales est aboli alors qu'il existe encore dans d'autres pays.



78

Graphique 30 : Seuils de calcul des cotisations de sécurité sociale en multiple du revenu moyen⁷⁸

Si les cotisations d'assurance n'ont pas de relation avec les allocations, alors ce sont davantage des impôts que des primes d'assurance.

En outre, les allocations connaissent, dans notre pays, un régime exceptionnellement avantageux. Elles sont à peine, voire pas du tout, soumises aux cotisations sociales. Contrairement à d'autres pays comme le Danemark et la Suède qui offrent, à première vue, une protection sociale très généreuse mais qui récupèrent très peu via d'autres impôts sur les dépenses brutes. Au niveau des dépenses nettes des autorités publiques dans la sécurité sociale, la Belgique n'est dépassée que par la France et l'Allemagne.⁷⁹ Pour valoriser la logique du travail, nous avons déjà plaidé pour une harmonisation fiscale. Il s'agirait d'un exemple d'élargissement de la base taxable, permettant de financer les abattements supprimés et la réduction des taux.⁸⁰

Tableau 15 : Dépenses sociales brutes et nettes en Belgique, selon Eurostat (ESSPROS) (2005) en millions d'euros et en % du PIB, et net en % brut

	En millions d'euros			En % du PIB			Net en % du brut
	Brut	Net	Impôts	Brut	Net	Impôts	
Dépenses de protection sociale	85.524	79.669	5855	28,3	26,4	1,9	93,1
Avec condition de ressources	3122	3122	0	1,0	1,0	0,0	100,0
Sans condition de ressources	82.401	76.274	6127	27,3	25,3	2,0	92,6

	En millions d'euros			En % du PIB			Net en % du brut
	Brut	Net	Impôts	Brut	Net	Impôts	
Maladie	23.136	22.585	551	7,7	7,5	0,2	97,7
Invalidité	5962	5555	407	2,0	1,8	0,1	93,4
Pension de retraite	29.687	26.166	3521	9,8	8,7	1,2	88,1
Pension de survie	8566	7737	829	2,8	2,6	0,3	90,1
Allocations familiales	6177	6198	-21	2,0	2,1	0,0	100,5
Chômage	10.454	9885	569	3,5	3,3	0,2	94,5
Logement	201	201	0	0,1	0,1	0,0	100,0
Exclusion sociale	1341	1341	0	0,4	0,4	0,0	100,0

A côté des dépenses publiques nettes, nous avons également les dépenses nettes du secteur privé. Celles-ci sont également très élevées en Belgique : seuls les Pays-Bas et les pays anglo-saxons ont un apport privé plus élevé. Le résultat de la Belgique (env. 27 % du PIB) est étonnant. Elle est, avec l'Allemagne, sur les talons de la France.

79

Cependant, la Belgique fait partie des leaders en ce qui concerne le pourcentage de protection sociale financé par les cotisations, contrairement aux moyens généraux. Cela ressort du tableau 16.

Tableau 16 : Structure de financement de la protection sociale dans l'UE des 27 (en % des dépenses totales) (2006)

	Cotisations des autorités au dé- part des moyens généraux	Cotisations de sécurité sociale			Autres recettes
		Total	Employeurs	Personne protégée*	
UE27	37,6	58,9	38,2	20,6	3,5
Belgique	27,7	70,8	49,3	21,4	1,5
Bulgarie	39,5	58,0	38,3	19,7	2,5
République tchèque	18,8	80,3	53,9	26,4	0,9
Danemark	62,8	30,8	11,0	19,8	6,4
Allemagne	35,3	63,1	35,3	27,8	1,6
Estonie	19,5	80,4	80,1	0,3,0	0,1
Irlande	53,2	41,8	26,2	15,5	5,0
Grèce	31,4	57,7	35,1	22,6	10,9
Espagne	33,9	63,9	48,5	15,4	2,2
France	30,6	65,2	44,3	20,9	4,2
Italie	41,9	56,4	41,3	15,1	1,6
Chypre	48,1	39,1	24,0	15,1	12,8
Lettonie	35,5	63,9	47,1	16,8	0,6
Lituanie	38,5	61,0	54,9	6,1	0,5

	Cotisations des autorités au départ des moyens généraux	Cotisations de sécurité sociale			Autres recettes
		Total	Employeurs	Personne protégée*	
Luxembourg	45,6	50,5	26,5	24,0	3,9
Hongrie	40,6	53,8	38,6	15,2	5,7
Malte	35,2	62,0	43,3	18,7	2,8
Pays-Bas	20,1	69,5	31,8	37,7	10,4
Autriche	33,3	65,3	37,8	27,4	1,4
Pologne	33,3	48,0	25,9	22,0	18,8
Portugal	44,1	45,3	30,8	14,5	10,6
Roumanie	19,6	69,5	56,3	13,2	10,8
Slovénie	30,7	67,9	27,1	40,8	1,4
Slovaquie	25,5	65,6	44,2	21,4	8,9
Finlande	43,3	50,6	38,8	11,8	6,0
Suède	48,9	48,7	39,9	8,9	2,4
Royaume-Uni	50,4	47,9	34,2	13,7	1,7
Islande	31,6	30,6	24,8	5,8	37,9
Norvège	52,9	47,0	32,0	15,0	0,1
Suisse	22,3	62,2	28,7	33,6	15,4

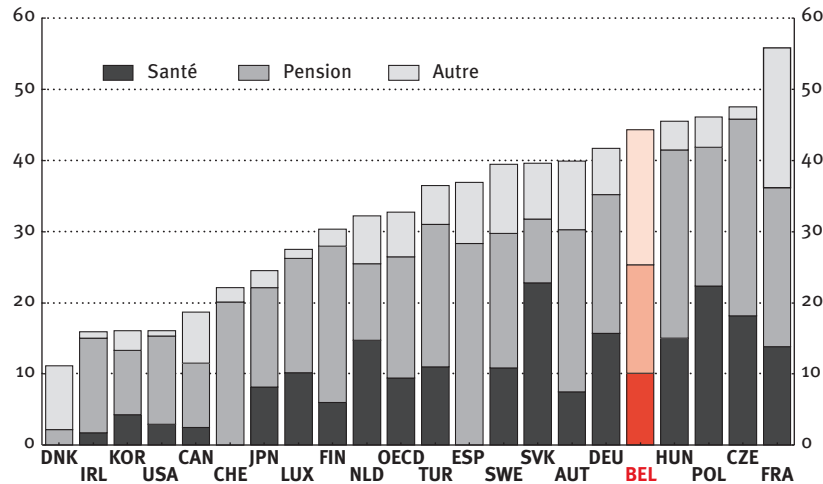
* Les personnes protégées sont, par exemple, les travailleurs, les indépendants, les pensionnés.

Le tableau 17 montre que la Belgique est à nouveau le leader européen en termes de cotisations sociales directement prélevées chez l'employeur.⁸¹

Tableau 17 : Composition des cotisations de sécurité sociale (% du salaire)

% du Salaire			
	Travailleur	Employeur	Total
Assurance chômage	0.87	3.16	4.03
Soins de santé	4.70	6.15	10.85
Maladie professionnelle et accidents		1.31	1.31
Pensions	7.50	8.86	16.36
Allocations familiales et crèche		7.05	7.05
Outplacement et congé éducation		0.43	0.43
Norme salariale		7.59	7.59
Total	13.07	34.55	47.62

Ainsi, la Belgique s'installe dans le groupe de tête pour les cotisations sociales comme part du salaire brut (Illustration 31).



Graphique 31 : Les cotisations de sécurité sociale pour isolé, sans enfants, avec un revenu moyen

L'impact économique des impôts dépend en outre des caractéristiques spécifiques d'une entreprise ou d'un secteur. Les secteurs qui ont besoin de beaucoup de main d'œuvre souffrent plus fortement de cotisations sociales élevées. Cet effet est encore renforcé par les négociations salariales sectorielles ou centralisées dans notre pays. En effet, la cotisation plus élevée se répercute de ce fait généralement moins sur un salaire plus faible.

Remarquez combien les cotisations de sécurité sociale (représentées par « autre » dans l'illustration 31) sont beaucoup plus élevées que dans les autres pays mais qu'en revanche les cotisations de pensions sont faibles en Belgique. Par contre, la Belgique métastable perd beaucoup de recettes dans les cotisations de sécurité sociale : des avantages extralégaux qui sont exonérés de cotisations, une avalanche de réductions de cotisations pour les employeurs et les travailleurs, des réductions de cotisations sur les revenus de remplacement et des règlements très étendus de pension pour des périodes assimilées. Enfin, Les cotisations sociales pour indépendants sont régressives (!).

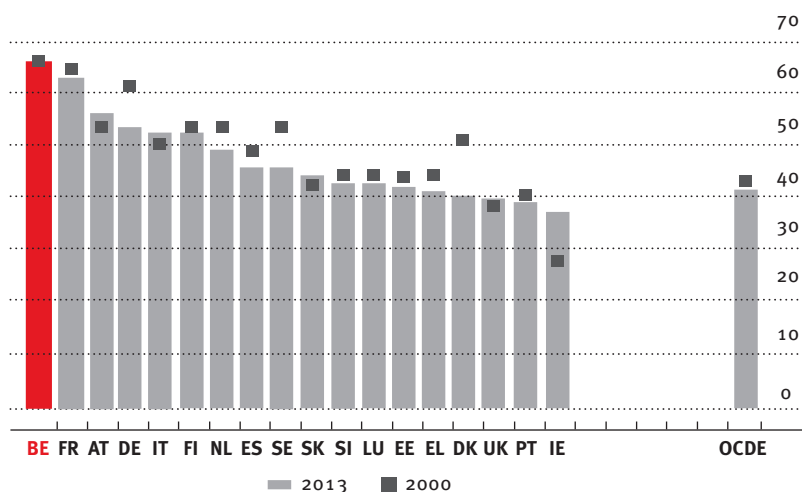
L'impôt progressif sur les revenus aide également à partager le risque, notamment pour les entrepreneurs et les indépendants. Quand les affaires vont bien, vous payez beaucoup d'impôts. Mais lorsque le vent tourne, votre chute sera moins grave en raison d'une pression fiscale moyenne plus faible sur des revenus

inférieurs. Si l'objectif politique est d'encourager l'entrepreneuriat, l'équilibre entre les impôts sur la réussite et les impôts en cas de difficultés doit être soigneusement pondéré.⁸² Plus la différence entre le taux d'impôt (marginal) auquel chacun est confronté en cas de succès ou en cas d'échec est élevée, plus l'incitation à prendre des risques est faible. L'impôt supplémentaire sur les gros bénéfices est toujours supérieur à la réduction d'impôt en cas de pertes. Est-ce une raison de prévoir un système fiscal séparé pour les entrepreneurs ?

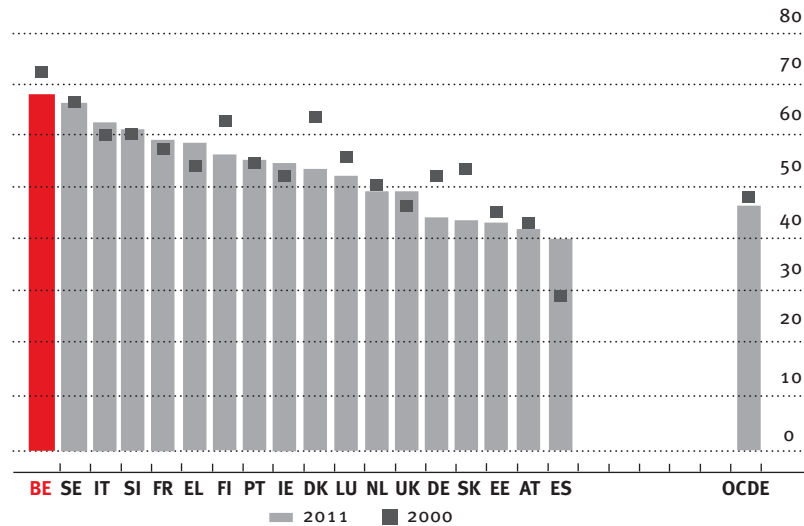
Les taux d'imposition au sommet de l'impôt sur les revenus semblent avoir un impact plus fort dans les secteurs qui sont caractérisés par une grande activité au niveau des nouvelles créations mais également par la disparition rapide des entreprises existantes. Ce sont typiquement les entreprises qui présentent plus de risque et qui ont des chefs d'entreprise qui sont soumis à l'impôt des personnes physiques.

82

Taux d'imposition marginaux élevés pour les bas revenus



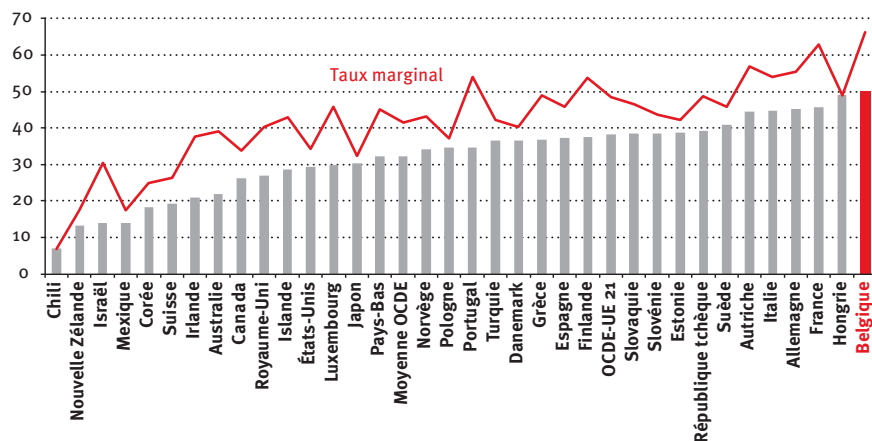
Graphique 32a : Pression du prélèvement sur les bas salaires – prélèvements (para)fiscaux sur les bas salaires (source : OCDE/BNB)



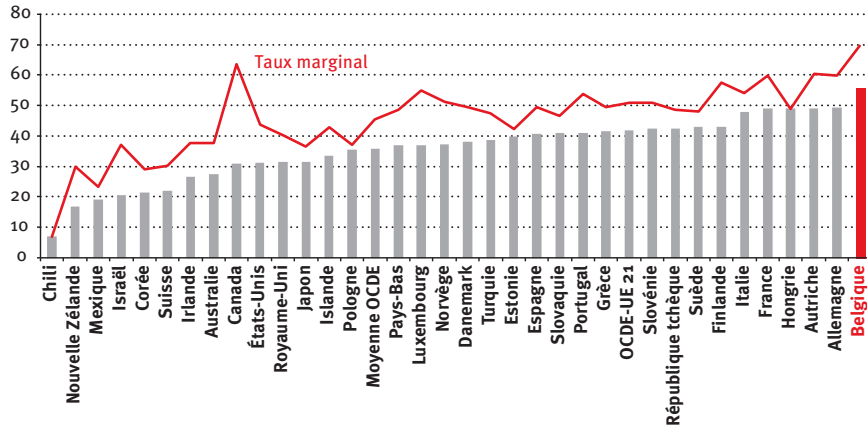
83

Graphique 32b : Pression du prélèvement sur les hauts salaires – prélèvements (para)fiscaux sur les hauts salaires (source : OCDE)

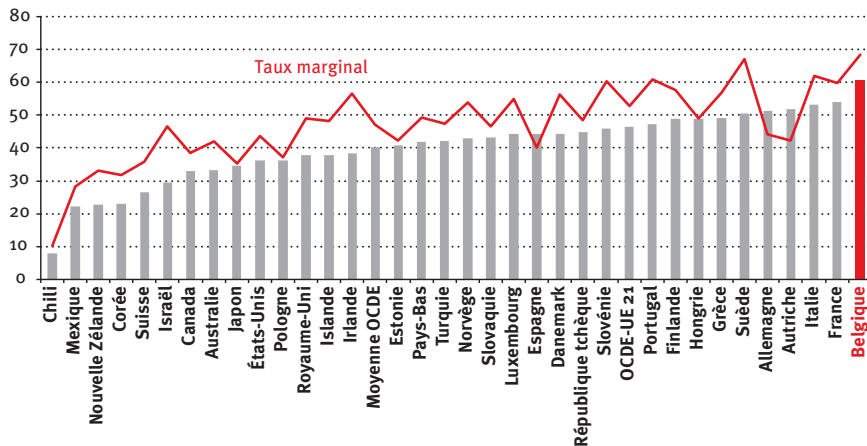
Dans les graphiques suivants⁸³ (Illustrations 33, 34 et 35), l'*average tax wedge* (ou *coin fiscal* qui mesure la différence entre salaire brut et net) montre une fois de plus que les impôts sur les revenus et les cotisations sociales nettes constituent une part élevée, et supérieure à la moyenne, des coûts bruts du travail.



Graphique 33 : Coin fiscal moyen de 67 % du salaire moyen (source : OCDE)



Graphique 34 : Coût fiscal moyen de 100 % du salaire moyen



Graphique 35 : Coût fiscal moyen de 167 % du salaire moyen

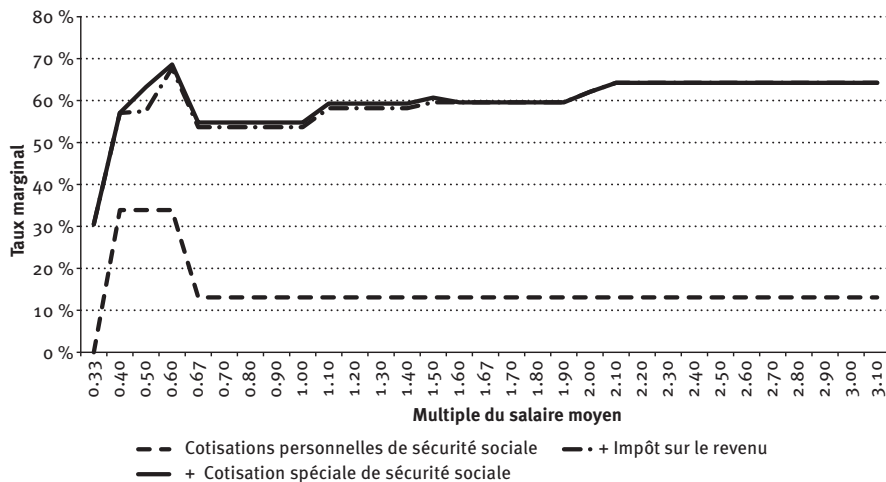
Mais le taux marginal, à savoir l'impôt sur chaque euro supplémentaire de revenu, est aussi dangereusement élevé dans toute la répartition des revenus. La moitié supérieure de cette répartition cherche une échappatoire dans des avantages (20 %) extralégaux de la rémunération : une voiture de société (6 %), une assurance groupe et des chèques-repas (4 %) en sont les ingrédients.

Mais que penser du taux d'imposition excessivement élevé sur des revenus relativement faibles en Belgique ? Trop souvent, on parle uniquement des taux marginaux pour lesquels des revenus plus élevés entrent en ligne de compte. Les

taux marginaux pour les non-travailleurs et les taux dans le voisinage de ce qu'on appelle la marge extensive, à savoir la limite de la décision de travailler ou pas, sont encore plus importants. De plus en plus d'études indiquent que ce sont surtout pour les jeunes mères avec enfants que les mesures fiscales peuvent jouer un rôle crucial et leur permettre de s'en sortir.⁸⁴

Nous répétons l'intuition. Des taux marginaux élevés pour les bas revenus permettent des allocations considérablement fortes pour les revenus les plus bas sans que les revenus (nettement) plus élevés puissent être tentés de moins travailler pour également prétendre à ces transferts. Pour les personnes avec un revenu encore (un peu) plus élevé, la valeur ajoutée du nombre d'euros de revenu additionnels est trop élevée par rapport à l'allocation dont elles pourraient bénéficier si elles travaillaient moins. Cette différence mène aux tarifs marginaux élevés.

85



Graphique 36 : Taux marginal d'impôt sur les salaires bruts en Belgique⁸⁵

Le tissu coûteux des exonérations, des abattements et des réductions rend cependant les taux marginaux effectifs opaques, avec les conséquences négatives présentées dans l'illustration 36. Le niveau de revenus à partir duquel les citoyens isolés et les familles n'entrent plus en ligne de compte pour des allocations (ou l'intervalle avant que les allocations ne s'éteignent) doit encourager les gens à travailler réellement, plutôt que de les piéger dans le chômage (ou dans une vie à faible revenu). Cela peut mener à des allocations plus élevées pour les travailleurs que pour les non-travailleurs chez qui les allocations s'éteignent

assez rapidement au fur et à mesure que le revenu augmente. La question qui se pose est de savoir si la Belgique intègre ces principes.

Dans le passé, notre pays n'a montré que peu d'intérêt pour l'*impôt négatif sur le revenu*, une idée ancienne. Dans un tel système, le fisc peut allouer un revenu. De cette manière, la situation fiscale peut devenir plus favorable lors d'un passage du chômage au travail, ce qui augmente l'incitation à aller travailler. Les autorités obtiennent plus de liberté de manœuvre pour abaisser la pression fiscale sur les revenus les plus bas sans perturbations économiques ou charges administratives plus lourdes, que l'on rencontre par la prolifération actuelle des régimes fiscaux.

86

Si nous souhaitons voir plus de personnes au travail, les bas salaires doivent toujours pouvoir disposer d'un revenu qui n'est pas inférieur à celui de quelqu'un qui vit d'une allocation de chômage. Le principe directeur de la politique d'activation suit la théorie du quota et du rationnement.⁸⁶ En effet, les marchandises qui sont subventionnées doivent être rationnées par le système fiscal optimal. Autrement dit, vous devez les contrer par d'autres instruments que le mécanisme des prix. Cela s'applique en particulier pour « le statut de chômeur » dans un système où la rémunération financière du travail sous la forme d'un faible revenu est trop faible par rapport aux allocations de chômage. « Être chômeur » est dans les faits subventionné, il y a un lien causal tenace entre les allocations élevées et les longues périodes de chômage. Cela demande donc un rationnement par une politique d'emploi active. (Vous pouvez vous imaginer l'autre cas extrême, dans lequel la majorité des allocations exigent que vous soyez déjà au travail. Dans ces conditions, une politique d'activation n'a aucun sens.) Dans ce cas, une exception s'impose pour les chômeurs qui souffriraient de grandes pertes de bien-être lorsqu'ils devront se mettre au travail, en raison de leur statut familial ou de leur invalidité, par exemple.

La fraude fiscale est souvent associée aux revenus du sommet de la répartition des revenus, mais les personnes qui se situent à la limite entre le travail et le non-travail en usent aussi. Le « revenu » dans le système fiscal (optimal) n'est rien d'autre que le revenu rapporté. Celui qui décide de participer ou non au marché du travail réel, dispose en général de l'alternative de travailler dans l'économie grise (ou noire) et ne pas recevoir de revenus. Les autorités doivent alors tenir compte du fait que certains qui ne rapportent pas de revenus s'en sortent mieux que ceux qui travaillent pour un maigre revenu (régulier). Quand les autorités attribuent à la consommation des sujets « sans » revenus une valeur de bien-être inférieure à celle des sujets à faibles revenus, les subventions sont en effet

(encore) plus optimales pour ces derniers. (Une « défense » pour les travailleurs en gris consiste alors à déclarer leurs revenus comme des indépendants.)

L'État-providence passif qui s'est développé après la Seconde Guerre mondiale dépense des sommes considérables pour compléter le revenu disponible de celui qui ne travaille (temporairement) pas ou qui peut seulement compter sur un bas revenu. Toute redistribution des revenus moyens ou élevés vers les plus bas revenus contribue à une plus grande justice, mais est assortie d'un coût. En effet, chaque euro redistribué exige que les autorités imposent aux plus nantis un coût du bien-être. Celui-ci s'élève vite à 4 euros pour les programmes de bien-être traditionnels comme les allocations de chômage. Ce fardeau à supporter (*dead-weight burden*) est la conséquence des modifications du comportement de celui qui bénéficie des allocations, mais surtout du comportement des hauts revenus en réaction aux impôts redistribués, par exemple parce qu'ils veulent travailler moins (dur). Moins les gens ont envie de se mettre au travail, ou plus la préférence pour la redistribution est forte dans la société, plus ces transferts (et de ce fait les impôts) seront élevés. Il va finalement sans dire que l'effet sera plus prononcé quand la distribution des revenus est plus inégale. Dans une telle société, on redistribuera toujours plus d'argent, des riches aux pauvres.

87

La politique socio-économique se tisse sur de telles considérations entre une augmentation du bien-être des pauvres et la chute du bien-être des riches. La gauche et la droite se sont opposées sur ce point ces dix dernières années. Mais dans notre pays, le coût de chaque euro complémentaire à l'appui traditionnel est devenu trop élevé pour être encore efficace. Un nouveau débat se présente.

Nous constatons que les programmes de bien-être traditionnels destinés à mettre plus de personnes au travail échouent. La question importante pour les acteurs politiques d'un État-providence actif au 21^e siècle est de savoir si les bas revenus doivent pouvoir compter sur une redistribution proportionnelle ou si les revenus faibles des actifs sont relativement plus subventionnés que ceux des non-actifs. Une étude économique récente⁸⁷ a ainsi prouvé que la lutte critique est menée par une politique socio-économique intégrale à la *marge extensive*. Cette marge forme la limite entre les travailleurs et les non-travailleurs. Elle est beaucoup plus importante que son pendant, la décision concernant ladite *marge intensive* qui contrôle le nombre d'heures que les gens (veulent) travailler.

Le débat concernant le bien-être tourne de ce fait moins autour de l'ampleur des programmes de sécurité sociale qu'autour des allocations qui sont les plus adaptées pour faire participer les gens au marché du travail, et ainsi aussi contribuer

à payer la sécurité sociale et les impôts. Le coût (*deadweight cost*) de cette aide orientée est bien plus faible. Dans certains cas, il est même presque nul. L'étude citée suggère que la politique de notre pays, qui soutient notamment les travailleurs pauvres ou *working poor*, peut réduire de moitié ce fardeau (*deadweight burden*) et s'autofinancer. Suffisamment de personnes chercheraient une alternative au chômage et payeraient des impôts pour financer le programme d'aide aux gens aux faibles revenus du travail. En outre, une plus grande partie de la population en bénéficierait. En conséquence, non seulement les économistes mais aussi les politiciens devraient être conquis par l'idée.

88

Selon les économistes, la différence dans les effets que produisent ces deux systèmes d'allocation est la conséquence des coûts qui vont de pair avec la décision de travailler.⁸⁸ Ces coûts peuvent être de nature financière (pensez aux crèches), mais ils tiennent également compte de la perte de temps dans les déplacements domicile-travail. Celui qui travaille contribue par contre à la sécurité sociale et au fisc. Mais la plus-value émotionnelle de ne plus être chômeur peut être – elle aussi – considérée comme un coût négatif. Ces coûts, tant positifs que négatifs, ne doivent pas être négligés chez les gens à bas revenus et peuvent déterminer la décision de travailler ou non. Le calcul n'est cependant pas transparent pour les intéressés et l'absence de norme pour la pondération mène à beaucoup d'incertitude. Les transferts ciblés donnent de meilleurs résultats pour vaincre ces seuils que les programmes traditionnels, trop généraux.

Il est important que ce soutien orienté aux personnes à bas revenus soit structuré. Là aussi, des taux marginaux élevés peuvent apparaître quand l'aide diminue et au fur et à mesure que le salaire augmente. Au lieu du piège du chômage, on court ici le risque du « piège de la promotion. » Le législateur dispose de deux niveaux de liberté ; l'aide maximale (lisez la réduction maximale du coût du salaire, par exemple) et l'intervalle dans lequel cette aide maximale est progressivement supprimée pour les salaires élevés. Le choix d'une aide maximale plus élevée renforcera les incitants à travailler, mais demandera en effet un plus grand financement. Le choix de supprimer progressivement une aide évite les taux marginaux trop élevés, mais coûte cependant plus.

L'impôt à taux unique en Belgique

Environ trois quarts de la progressivité de l'impôt sur les personnes se retrouve dans les taux successifs et la somme exonérée. (La réduction d'impôt pour les

revenus de remplacement représente environ un quart de la progressivité parce que les allocations sont taxées progressivement et que la part des allocations dans le revenu est supérieur pour les bas revenus.)

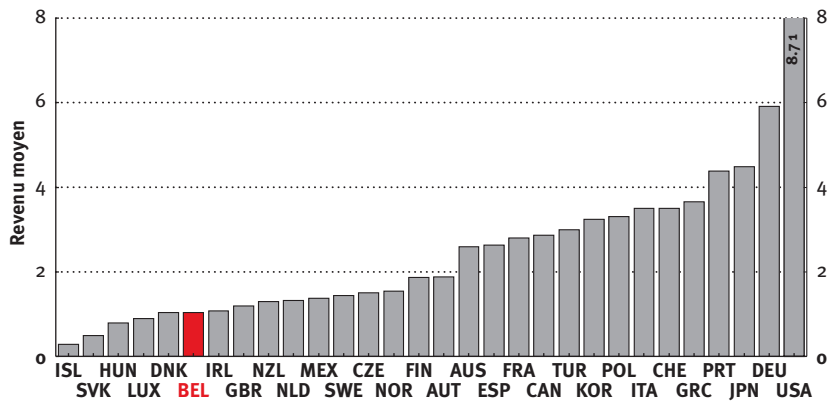
Les tranches d'imposition en Belgique font réfléchir. En comparaison des pays voisins, les taux d'imposition marginaux augmentent assez rapidement dans l'impôt sur les personnes physiques. Ils atteignent leur niveau le plus élevé avant que le revenu moyen ne soit atteint (voir Tableau 18).⁸⁹

Tableau 18 : Taux de l'impôt belge sur les personnes physiques

Tranches (revenu imposable annuel net)	Taux d'imposition
De 0 à 6.800 euros	0 %
De 6.800 à 8.350 euros	25 %
De 8.350 à 11.890 euros	30 %
De 11.890 à 19.810 euros	40 %
De 19.810 à 36.300 euros	45 %
Plus de 36.300 euros	50 %

89

Il ressort de l'illustration 35 que, comparée aux autres pays de l'OCDE⁹⁰, la Belgique soumet très rapidement les contribuables au tarif le plus élevé.



Graphique 37 : Niveau de revenu auquel le taux supérieur s'applique

Un impôt à taux unique ne semble pas loin de la situation actuelle. « In the Belgian context, moving to such a system but with a generous basic tax allowance would to a considerable degree have the same overall effects on income distribution as the present system », dit l'OCDE. Bien que l'impôt à taux unique soit

Tableau 19 : impôt moyen et changement dans le revenu disponible par décile lors de l'introduction de trois propositions d'impôt standard
(source : Decoster, 2009)

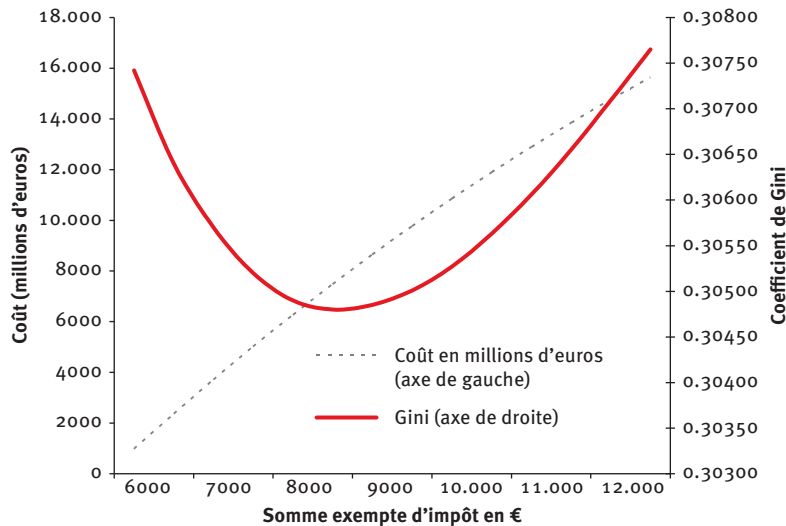
	Ligne de base (A) 2005		Niemegeers et Pompen impôt standard de 15 % et somme exonérée de 12.500 euros		Liste Dedeker impôt standard de 25 % et somme exonérée dégressive		Impôt standard neutre en recette Decoster et al. (2008) 38,5 %	
	Taux d'im- pôt moyen	%	Taux d'im- pôt moyen	Changement revenu disponible de la famille par mois	Taux d'im- pôt moyen	Changement revenu disponible de la famille par mois	Taux d'im- pôt moyen	Changement revenu disponible de la famille par mois
		en €	en %	en €	en %	en €	en %	en %
1	0,5	0,2	23	1,6	1,2	-18	1,7	-10
2	4,5	0,8	49	2,8	2,3	3	10,2	-55
3	9,2	2,4	117	6,1	6,8	13	17,5	-119
4	11,9	2,1	211	10,1	7,9	67	18,4	-116
5	16,2	2,5	334	14,9	9,7	144	20,6	-96
6	19,2	3,3	475	19,4	13,2	198	21,6	-67
7	21,5	3,9	644	23,9	15,2	284	22,8	-46
8	25,2	5,6	819	27,7	17,2	382	24,7	21
9	27,8	7,2	1139	32,7	20,4	530	25,8	101
10	36,6	10,0	2200	42,7	23,3	1184	31,0	479
toute la population	23,8	3,8	592	17,8	11,6	275	23,7	9
Kakwani	25,06	30,56			23,12		15,55	
Reynolds-Smolensky	7,83	1,81			4,13		4,84	

souvent considéré comme ultralibéral, un tel impôt sur les personnes physiques serait d'une part progressif en raison de la présence d'une somme exempte d'impôt et d'autre part redistributif pour autant que le taux d'imposition moyen ne soit pas trop bas.

Decoster & De Swerdt comparaient en 2008⁹¹ les propositions d'impôt à taux unique de Werner Niemegeers et Eric Pompen, et celle du parti politique Lijst De-decker (LDD) à la proposition neutre en recettes de Decoster, De Swerdt & Orsini (avec un montant minimum exempté de 5.780 euros pour un adulte). Le tableau 19 donne le résultat de cette comparaison.

Remarquez que dans la dernière proposition, seuls les 30 % de salaires les plus élevés sont concernés. Il y a en outre une somme exemptée d'impôt optimale dans un tel système d'impôt standard. En effet, le coefficient de Gini dispose d'un minimum clair, mais le coût nécessaire pour introduire un système de ce type augmente avec le montant de la somme exemptée (voir Illustration 38).⁹²

91



Graphique 38 : Impact d'une somme exemptée sur l'inégalité des revenus et le coût budgétaire

Sans minimum exonéré, un impôt à taux unique provoque des pertes approchant les 20 % pour les familles les plus pauvres. Limiter le coût en étirant le taux unique conduit trop vite à des taux d'imposition très élevés, aux environs de 50 %. Pour une somme exonérée d'impôt au niveau actuel, il faudra un taux d'au

moins 35 %. Si nous voulons produire un système neutre pour les recettes sans modifier la redistribution, Decoster & De Swerdt estiment qu'il faudra une somme exonérée de 10.375 euros et un taux unique de 55 %.

Surprise : les abattements ne font presque pas la différence

Nous l'avons déjà mentionné au début de ce livre, *l'Inventaire des exonérations, des abattements et des réductions qui influencent les recettes de l'État* se présente comme la liste de courses particulièrement chargée du contribuable belge. Tous les abattements représentent ensemble presque deux tiers des impôts (bien) perçus.

92

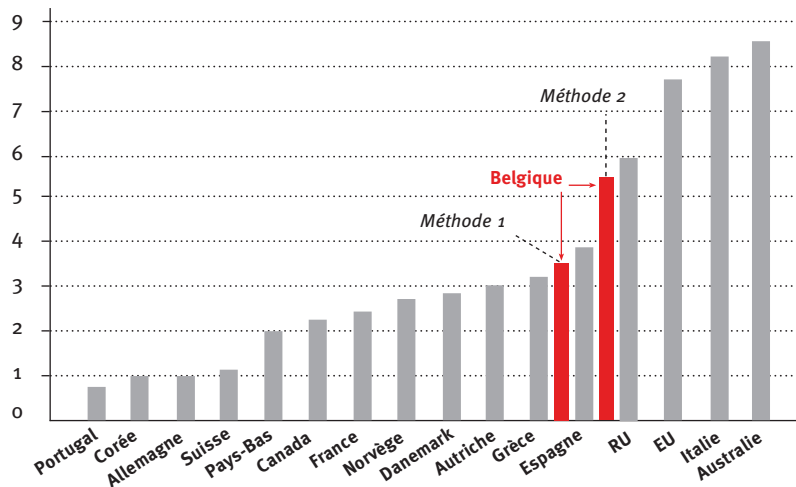
Tableau 20 : Les abattements les plus importants dans l'impôt sur les personnes physiques, le précompte professionnel et l'impôt sur les sociétés (coût en millions d'euros)

Impôt sur les personnes physiques		Impôt sur les sociétés	
Biens immobiliers	2295	Déduction pour investissement	87
Épargne et crédit	918	Crédit d'impôt R&D	346
Travail	1092	Déduction brevet	114
Crèche	149	Taxshelter audiovisuel	38
Dépenses économie d'énergie	1150	Total des dépenses fiscales	755
Dons	62		
Revenus de remplacement	3158	Plus-values exprimées mais non réalisées	348
Total des dépenses fiscales	8866	Déduction IDE	8674
		Déduction pour capital à risque	6160
		Réduction d'impôt pour les revenus d'origine étrangère avec convention d'exonération	397
		Système général	15.986
		Précompte professionnel	
		Rémunération des chercheurs scientifiques	624
		Travail (réductions structurelles)	967
		Travail en équipe ou travail de nuit	997
		Heures supplémentaires	125
		Exceptions sectorielles	119
		Total des dépenses fiscales	2833
Somme exonérée	11.873		
Frais professionnels	4262		
Allocations familiales	2014		
Déduction de l'intérêt (Immobilier)	408		
Crédit d'impôt enfants	199		
Système général	22.678		

Dans le seul impôt sur les personnes physiques, il y a déjà pour plus de **20 milliards d'abattements**. Ces derniers comprennent des éléments structurels comme

les sommes exemptes d'impôt et la déduction des frais professionnels, mais également des choix politiques dans la politique sociale, l'épargne (pension) etc. Dans le tableau 20, nous faisons la distinction entre ce qui est considéré d'une part comme des dépenses fiscales (politiques) et d'autre part comme des caractéristiques du système belge. Les dépenses fiscales représentent 12,5 milliards d'euros et 3,4 % du PIB. Sur base de ces chiffres, notre pays ne fait pas partie du groupe de tête en la matière, mais il va sans dire que notre système fiscal accorde toutefois un grand nombre de régimes d'exception. Quand nous interprétons les dépenses fiscales au sens plus large et que nous prenons également en compte le traitement des allocations familiales, la déduction des intérêts pour les revenus immobiliers et la déduction des intérêts notionnels, nous arrivons à 21 milliards d'euros ou 5,8 % du PIB. En calculant de cette manière, notre pays se situerait aux environs du niveau anglais (voir Illustration 39).

93



Graphique 39 : Dépenses fiscales (% du PIB)

Une comparaison internationale des dépenses fiscales (en pourcentage du PIB) reste également une affaire pénible. Le régime d'impôt peut en effet diverger fondamentalement de pays à pays. Les États-Unis n'ont pas de TVA.

Il est étonnant que l'étude d'André Decoster indique que l'abondance de postes de déduction dans l'impôt sur les personnes physiques a un effet (relativement) négligeable sur la progressivité et la redistribution, abstraction faite du sommet. Dans le tableau 21, la colonne « SIRE » est calculée sur la base des micro-données

des déclarations réelles des impôts (exercice d'imposition 2001), y compris les postes de déduction.

L'indice de Kakwani (qui chiffre la différence entre la distribution des impôts et la distribution des revenus imposables) ou l'indice de Reynolds-Smolensky (qui mesure la différence du coefficient de Gini avant ou après impôt et transfert) ne sont aucun des deux fortement modifiés par les postes de déduction. « La seule description correcte est que notre impôt sur les personnes physiques est progressif et sans les déductions, il pourrait encore être un peu plus progressif », dit Decoster. Mais ne parlons pas de sa complexité... Ce qui frappe peut-être le plus en passant l'Inventaire en revue, c'est la liste infinie de dispositions souvent symboliques pour des montants très limités, ce qui la rend totalement incompréhensible.

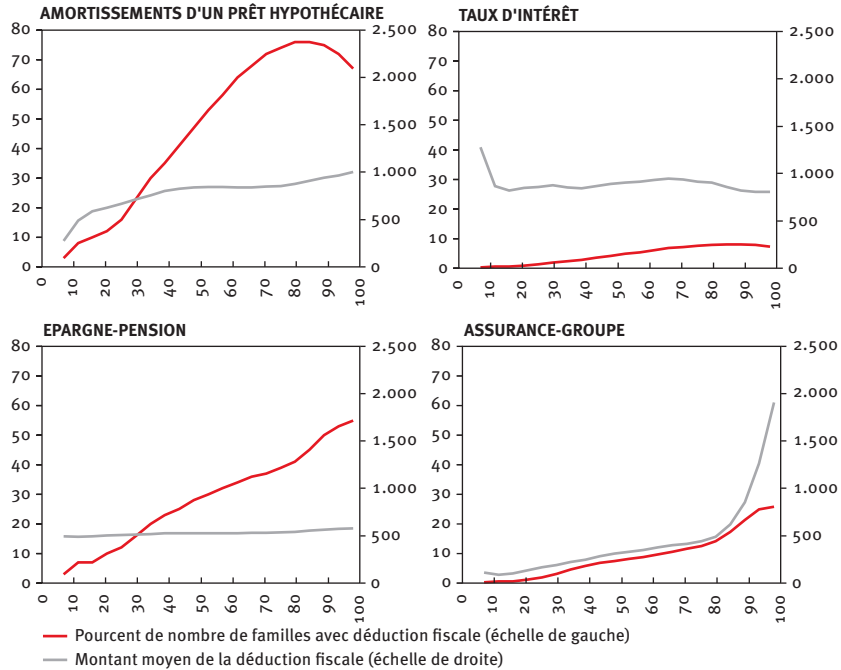
94

Tableau 21 : Taux d'imposition moyen (en %) dans l'impôt sur les personnes physiques calculé sur des données prises au hasard et dans les données fiscales (source : Decoster, 2009)

Décile	EUROMOD avec EU-SILC (2005)	SIRe sur données fiscales (2001)
1 (les plus pauvres)	-0,9	0,4
2	1,6	3,1
3	3,3	5,5
4	7,3	11,2
5	11,8	16,5
6	15,4	21,2
7	18,3	24,2
8	22,1	26,5
9	24,4	28,6
10 (les plus riches)	31,1	28,1
Indice K	24,9	21,0
Indice RS	6,1	6,8

Dans le tableau 21, on constate que le taux d'imposition moyen du décile le plus élevé, qui s'applique sur les plus hauts salaires, *chute* suite aux déductions. L'illustration 40⁹³ nous en donne la raison. Une série de postes de déduction sont souvent utilisés de manière excessive par ceux dont les revenus sont les plus élevés, en particulier pour les amortissements d'un prêt hypothécaire mais aussi certainement pour l'épargne pension et l'assurance groupe.

Si nous nous comparons à nouveau à la France,⁹⁴ on remarque que moins de 20 % des recettes réelles sur le capital présentées par les comptes nationaux français se retrouvent dans la base de l'impôt sur les revenus (après déduction de l'impôt sur les sociétés, des bénéfices retenus et des prélèvements immobiliers). Par contre, plus de 90 % des revenus du travail, des travailleurs, des



Graphique 40 : Répartition des déductions fiscales par décile de revenu, exercice d'imposition 2003 (source : SPF Finances)

Tableau 22 : Dépenses fiscales en matière d'immobilier et d'épargne (recettes fiscales en moins en millions d'euros, par exercice d'imposition)

	1996	2000	2005	2007
Dépenses fiscales concernant l'immobilier	892	1.142	1.303	1.441
Réduction d'impôt supérieure pour l'épargne-logement	576	806	965	883
Déduction supplémentaire d'intérêts sur les prêts hypothécaires	127	106	83	58
Primes d'assurance-vie et d'amortissements du capital	189	230	255	249
Déduction pour logement propre				251
Dépenses fiscales concernant l'épargne	251	326	387	473
Traitement des parts des employeurs	7	5	6	4
Cotisations personnelles pour assurance groupe et fonds de pension (deuxième pilier)	81	94	94	92
Épargne-pension (troisième pilier)	163	227	286	377
Total	1.143	1.468	1.689	1.914
En % du PBI	0,6	0,6	0,5	0,6

revenus de remplacement et des indépendants, sont soumis à l'impôt progressif sur les personnes physiques. La majorité des exonérations, des abattements et des réductions proviennent d'un souci souvent justifié d'encourager l'épargne. Mais les anciennes mesures ne sont presque jamais, pour des raisons politiques, remises en question ou adaptées à la réalité changeante.

Chaque réforme fiscale ciblée doit également veiller à ce que le système devienne plus transparent et plus simple. Depuis des années, on cherche, au niveau international, à élargir la base imposable. Les déductions fiscales sont généralement visées. Les différentes déductions qui étaient imposées dans le passé par des groupes d'intérêts divers minent la cohérence et la logique de notre système fiscal. Le rendement d'une réforme pourra être utilisé par les autorités d'une part pour abaisser le taux d'imposition et d'autre part pour promouvoir l'éthique fiscale.

96

Il est fort probable que le gouvernement ne parviendra jamais à faire disparaître toutes les exonérations et les déductions. Aujourd'hui, nous avons pourtant l'occasion de mettre au point un regroupement des déductions en corbeilles. Au début de ce siècle, le Conseil Supérieur des Finances avait déjà exprimé que les déductions des impôts sur les personnes physiques devaient être regroupées en trois corbeilles. Les « biens immobiliers » et l'« épargne à long terme », les « dépenses et services sociaux » aux personnes et l'environnement.⁹⁵ Par corbeille, il pourra être accordé un montant maximal à déduire. Cela rend le système plus gérable d'un point de vue administratif et budgétaire. Le temps nous apprendra quelles sont les exonérations et déductions qui sont le moins utilisées, ce qui permettra d'éventuellement réduire l'*Inventaire*.

Les autorités doivent bien réfléchir à la manière dont le système fiscal traite les différentes formes d'épargne des particuliers, et plus spécifiquement celles qui concernent le logement (propre), les actifs financiers et les cotisations ou épargnes pension. Aujourd'hui, on ne peut pas déterminer de façon claire si le fait de rassembler les formes d'épargne apparentées dans une corbeille sera favorable à la complémentarité ou bien à la substitution mutuelle demain. Certaines déductions fiscales sont simplement contreproductives. Pour d'autres, l'objectif politique pourrait réellement se traduire plus efficacement par des mesures politiques différentes.

Prenons le crédit d'impôt pour revenus de remplacement. Itinera⁹⁶ remettait déjà précédemment en question le régime fiscal séparé pour les pensions. Dans quelle mesure est-il justifié qu'un travailleur qui gagne 2.000 euros par mois soit plus lourdement taxé qu'un pensionné qui se voit allouer chaque mois une

pension similaire ? Pour constituer le pilier des pensions complémentaires, par exemple en transformant les hausses de salaire en pension complémentaire plus élevée, des déductions fiscales de cette catégorie peuvent être transformées en réduction du taux.

L'OCDE appelait déjà en 2009 la Belgique à démanteler la déduction des intérêts hypothécaires. Les économistes ont constaté depuis longtemps que de tels avantages fiscaux pour des biens immobiliers sont répercutés dans des prix plus élevés. Ils ne bénéficient donc pas à l'acheteur. Des adaptations brusques ne sont peut-être pas souhaitables, mais les près de deux milliards d'avantages fiscaux peuvent sans aucun doute être en grande partie supprimés. Comme nous le disions ci-dessus, peu de ces bénéficiaires de ce système font partie des bas revenus. Si l'espace budgétaire peut aider à stimuler l'offre, cela pourra mener à un plus grand pouvoir d'achat pour de nombreux ménages dans les déciles les plus bas.

97

D'autre part, la déductibilité des amortissements du capital et des intérêts pour les crédits hypothécaires doit trouver une contrepartie dans l'impôt sur le revenu locatif présumé. Comme discuté ci-après, le revenu cadastral n'a cependant plus été revu depuis 1975. Cela provoque de grandes différences dans le traitement fiscal (des revenus provenant) des biens immobiliers, différences qui ne sont pas toujours justifiées.

Une telle considération s'applique également aux revenus du capital. Comme les plus-values sur les actions ne sont pas grevées de dividendes, le système fiscal ne perturbe probablement pas le comportement d'investissement. (Cette décision se tient *a fortiori* si nous comptons également les exonérations sur les livrets d'épargne.) Entre-temps, le précompte mobilier dans notre pays a été ramené à 25 %. Nous doutons que le motif de ce changement ait été une harmonisation de taux entre le rendement sur le capital et l'impôt conforme. Nous y reviendrons lors de la discussion sur l'impôt sur le capital.

L'objectif final d'une réforme de l'inventaire des exonérations, des abattements et des réductions doit être un système fiscal qui combine une base plus large à un tarif plus faible. Cette règle d'or d'efficacité peut être adaptée quand l'équité requiert par exemple un impôt plus progressif, sans donner lieu à de grandes perturbations ou incitations contre-productives.

Dans ce cas, un groupe d'experts peut être un instrument efficace. Dans toutes ces procédures fiscales complexes, le contribuable se perd. Les citoyens perçoivent trop souvent le fisc comme arbitraire. Un meilleur travail législatif peut

offrir une solution. Une consultation structurelle des utilisateurs finaux est alors essentielle. Il n'est pas souhaitable de répéter le vaudeville récent concernant les avantages de toute nature pour les véhicules d'entreprise.

98

D'une part, nous avons les déductions à coût budgétaire élevé. Leur efficacité est en cours d'évaluation. Les avis relatifs aux réformes fiscales sans évaluation économique s'apparentent à conduire une voiture avec un bandeau sur les yeux. Il vaut mieux avoir un ou tout au plus deux objectifs tangibles pour chaque mesure fiscale. Ce n'est que dans ce cas que vous pouvez évaluer l'efficacité de la mesure. Le parlement doit prendre ses responsabilités et appliquer cette évaluation aux moments prévus. Il en va d'ailleurs de même pour toute mesure fiscale prise par les autorités. Dans le passé, l'évaluation ne se produisait que rarement ou, force était de constater, qu'il y avait peu de données disponibles pour les effectuer correctement. Cela a été le cas lors de la diminution de la TVA dans l'horeca et sur l'électricité. Pour chaque programme politique public, il faut qu'à la fois l'efficacité socio-économique, la qualité du programme et la fonctionnalité de la gestion soient assurées. Il est important de créer une véritable culture de l'évaluation, sur la base d'instances d'évaluation indépendantes et de critères de performance qualitatifs.

Par culture de l'évaluation, nous voulons dire que chacun, quelle que soit l'orientation politique ou intellectuelle, doit accepter les critères objectifs et l'évaluation indépendante. La fiscalité est bien entendu liée aux valeurs politiques. Mais comme dans d'autres domaines, il convient d'objectiver autant que possible avant de politiser.

Il vaut mieux avoir un ou tout au plus deux objectifs tangibles pour chaque mesure fiscale. Ce n'est que dans ce cas que vous pouvez évaluer l'efficacité de la mesure. Par la suite, le parlement doit pouvoir jouer son rôle et appliquer périodiquement cette évaluation.

D'autre part, il faut endiguer la prolifération des règles d'exception qui font qu'aujourd'hui, par exemple, plus de six cents codes apparaissent sur la déclaration fiscale, alors que la majorité des gens n'en utilisent peut-être que cinquante. Endiguer ne suffit peut-être même pas. Il convient plutôt de réduire drastiquement le nombre d'exceptions.

Charge fiscale individuelle ou commune ?

Il n'est finalement pas simple pour un système fiscal de réconcilier la progressivité, l'équité horizontale et la neutralité du mariage.

L'idéal d'un impôt basé sur la capacité implique par exemple que deux adultes ayant le même revenu ne doivent pas être taxés de la même manière quand le revenu de leurs partenaires diffère très fortement. Les ménages partagent toujours dans une mesure plus ou moins forte leurs moyens disponibles. En outre, il peut être supposé que les familles réalisent des économies d'échelle. Les coûts d'une famille ne sont pas proportionnels au nombre de membres qu'elle compte. L'équité horizontale doit être observée de manière différente au niveau du ménage.

Un impôt progressif sur les personnes physiques basé sur le revenu des ménages ne devrait pas fournir d'avantages aux couples aux revenus inégaux. Bien plus que le premier salarié d'un ménage, le deuxième salarié sera toutefois beaucoup plus sensible aux incitations fiscales qui encouragent ou non à aller travailler. Un impôt progressif sur base individuelle permettrait d'en tenir compte, et cela en supposant que le deuxième salarié ait en effet un revenu plus faible que le premier salarié. Un quotient du mariage doit donc être adapté pour que le deuxième salarié ne soit pas découragé d'aller travailler et qu'en même temps, la réduction des recettes reste limitée lorsque les couples transmettent les moyens de celui qui gagne le plus vers son partenaire, pour alléger la pression fiscale commune.

99

Nous ne sommes pas encore au bout de nos peines. L'État souhaite en effet imposer plus lourdement les familles avec deux salaires que les familles où seul le chef de famille travaille et où il gagne autant que le premier salarié de l'autre famille. Comme cette redistribution est plus importante quand le revenu du premier salarié (le chef de famille) est faible, la pression fiscale sur le deuxième salaire doit *diminuer* au fur et à mesure que le revenu du premier salaire augmente. Ou bien le ménage avec un seul revenu devra bénéficier d'une subvention qui augmentera au fur et à mesure que le revenu baisse.

Même si les familles partagent les moyens, il n'est cependant pas souvent possible d'identifier les membres d'un ménage. Par exemple, payer les allocations familiales à la mère au lieu d'accorder une réduction d'impôt à celui qui gagne le plus semble augmenter les dépenses en faveur des enfants !⁹⁷

TAX SHIFT

Dans une véritable réforme fiscale, il convient d'évaluer si le système fiscal d'aujourd'hui ne freine pas trop l'offre de travail du partenaire. Le manque de participation au travail qui en découle peut être une raison importante pour évoluer davantage vers un impôt individuel.

8. L'IMPÔT SUR LA CONSOMMATION

Les impôts sur la consommation se présentent sous deux formes apparemment contradictoires. D'une part, les pouvoirs publics utilisent des taxes et accises sur un nombre limité de biens et services dont ils veulent décourager l'utilisation afin de les rendre délibérément plus onéreux. D'autre part, ils taxent en principe tous les biens et services. Il s'agit de la taxe sur la valeur ajoutée. Contrairement aux taxes et accises précédemment évoqués, les pouvoirs publics prennent soin, dans ce dernier cas, de perturber le moins possible les choix économiques des utilisateurs des biens et services. La taxe sur les opérations de change appelée taxe Tobin est conçue expressément pour introduire du sable dans l'engrenage ; la Financial Activities Tax (taxe sur les activités financières) de la Commission européenne vise à ramener les activités financières aussi dans la sphère de taxation de la TVA.

101

La teneur générale des discussions sur le tax shift a trait à la substitution des impôts sur le travail par des écotaxes et des taxes sur la consommation (et sur la fortune), corrigées, si nécessaire, à des fins de redistribution. Il y a de nombreuses bonnes raisons qui soutiennent ce consensus. Les économistes supposent que la taxation sur la consommation est plus favorable pour la croissance qu'une taxation des revenus du travail (voir plus loin). Une taxation du travail touche presque exclusivement l'activité économique intérieure alors qu'une taxe sur la consommation frappe tous les biens et services de la même façon, quelle qu'en soit l'origine géographique, une considération non sans importance pour une petite économie ouverte comme la Belgique.

La privatisation des coûts sociaux externes

Le premier type d'impôt sur la consommation ne devrait à première vue donner lieu qu'à peu de discussions. Au lieu de réguler ou de criminaliser la possession ou l'utilisation de biens aux effets nocifs, une incitation de nature économique et financière peut être particulièrement efficace. La taxe Pigou⁹⁸ grève ainsi le coût de production et/ou le prix pour le consommateur final d'un bien nocif, de façon à ce que le prix après impôt incorpore également l'« effet collatéral ». Tout se passe comme si les coûts pour la société étaient privatisés.

Cela fonctionne également en sens inverse. Des vaccins contre la grippe peuvent par exemple bénéficier d'une subvention Pigou. La vaccination crée toujours une externalité positive. Lorsque les pouvoirs publics parviennent à inciter suffisamment de personnes à se faire vacciner, le risque d'épidémie s'en trouve réduit de façon drastique, avec toutes les conséquences positives qui s'ensuivent pour la société.

Pour être exhaustif, une écotaxe ne relève pas de la rétribution fiscale – prenons l'exemple des sacs à ordures ménagères - la rétribution fiscale présuppose une prestation à l'initiative des pouvoirs publics en contrepartie. Il s'agit donc ici plutôt de vente de sacs poubelles en vue de financer le traitement des déchets associé (le lecteur peut lui-même trouver les raisons qui conduisent les pouvoirs publics flamands à ne pas souhaiter encaisser un demi-milliard d'euros de redevance audiovisuelle).

102

La pollution environnementale est un cas d'école. Mais le risque systémique financier, l'utilisation excessive d'antibiotiques ou l'élevage industriel sont aussi des biens comportant ce que l'on appelle des coûts externes. Les biens spéciaux comme le tabac, l'alcool ou la consommation excessive de graisses saturées et d'acides gras trans en sont un cas particulier.

L'estimation des coûts totaux, incluant donc ceux des personnes exposées, ne relève pas de l'arithmétique élémentaire. Le calcul est d'ailleurs encore et souvent contesté. Exemple typique : quel est le montant des coûts (externes) induits par le tabagisme, alors que l'espérance de vie réduite implique aussi une baisse des coûts liés au vieillissement ? La législation fiscale peut-elle utiliser la graisse corporelle excédentaire comme fondement d'une taxation ciblée ? Dans quelle mesure une taxation de type *lump sum* (taxation forfaitaire) sur les caractéristiques physiologiques individuelles est-elle contestée ?

Pour modifier le comportement des pollueurs, les impôts ou les mécanismes de marché sont souvent plus efficaces en termes de coûts que la réglementation ou la pénalisation. Ils incitent les pollueurs à rechercher eux-mêmes la solution la plus économique. Et ils sont moins sujets à des stratégies relevant de la théorie de la capture par des lobbyistes qu'une réglementation visant les entreprises.

Les mécanismes de marché se distinguent des taxes en ce qu'ils permettent effectivement de réduire la pollution, en contrepartie d'un coût incertain pour le pollueur ou de coûts que le pollueur prend à sa charge. Les écotaxes induisent en revanche une augmentation des coûts quantifiables, mais n'offrent pas de

garantie de résultat (par exemple, quant à la limitation des émissions de gaz à effet de serre).

La plupart des accises contiennent en conséquence tant une composante *ad valorem* ('calculée sur la valeur') qu'une composante spécifique (sur la quantité). Les taxes *ad valorem* découragent d'une part les améliorations de la qualité du produit qui entraînent une augmentation du prix. D'autre part, elles affaiblissent la concurrence par les prix. Elles semblent donc frapper principalement les situations de monopoles ou les produits faiblement différenciés.

Les impôts spécifiques sont au contraire privilégiés lorsque la qualité est primordiale ou lorsque l'externalité est plus liée aux volumes qu'à la valeur du bien. C'est le cas, par exemple, de la consommation de tabac. Par rapport à la bière ou au vin, les alcools forts sont souvent taxés plus que proportionnellement à leur teneur en alcool. Ce qui induit non seulement des distorsions dans la structure relative de la consommation d'alcool mais fausse aussi les coûts externes, qui doivent être corrigés. Des accises spécifiques ne prennent en outre pas en compte l'inflation de façon automatique, rendant nécessaire une indexation.

La plupart des autres taxes ont un coût en termes d'efficacité économique. Elles découragent (plus) le travail, ou abaissent le rendement sur investissement. Il s'en suit que le bien-être individuel baisse dans des proportions plus importantes que le coût direct lié à la taxation. Les impôts induisent une charge excessive (« excess burden »). Pensez donc à l'image du seau troué que nous avons déjà présentée.

En revanche, les écotaxes devraient bénéficier d'un « double dividende »⁹⁹ : ils sont bons pour l'environnement et pour le fisc. Ce dernier pourrait ainsi abaisser d'autres impôts grâce aux recettes fiscales. Mais comme personne ne devrait plus fumer, l'État perdra une importante source de revenus. Les écotaxes, à elles seules, n'induisent pas nécessairement un changement de comportement parce qu'elles puisent directement dans le portemonnaie. Elles peuvent assez paradoxalement légitimer un comportement polluant, précisément « parce que nous payons pour cela ». Ou nous pouvons nous donner moins de peine pour lutter contre la pollution « puisque l'État le fait pour nous ».¹⁰⁰

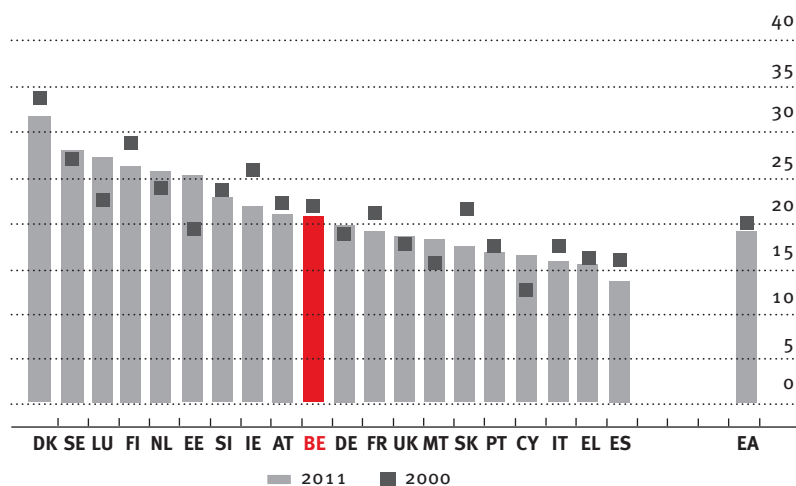
Ce sont les changements de comportements qui in fine déterminent le résultat, indépendamment de la manière dont les individus développent une préférence pour (ou contre) les écotaxes. Comme l'assiette d'écotaxation est insensible à des hausses de prix, le premier dividende, à savoir l'impact sur l'environnement, sera en conséquence faible. Cette écotaxe sera rapidement perçue comme ayant

seulement pour but d'encaisser le deuxième dividende, à savoir des recettes fiscales plus importantes pour les autorités. L'interaction entre la taxe Pigou et la situation sur le marché du travail et des capitaux n'est en outre pas aussi claire que ce que ses partisans semblent parfois croire. Les pouvoirs publics doivent veiller à ce que les recettes fiscales générées et les effets positifs induits soient plus que suffisants pour compenser les effets indésirables.

Un traitement exhaustif des écotaxes nécessite une réflexion sur la consommation et la politique énergétique, sur le circuit économique et l'environnement qui dépasse le cadre de cette étude. Du point de vue de la technique fiscale, la taxe doit être ajustée aussi précisément que possible en fonction de la pollution. Les personnes physiques et les entreprises qui rejettent du dioxyde de carbone ou de l'oxyde de soufre dans l'atmosphère, doivent, dans l'idéal, être taxées de façon ciblée en fonction de leurs émissions réelles. Plus tôt cela intervient dans la chaîne, c'est-à-dire plutôt au niveau de l'entreprise pétrochimique qu'à la pompe, moins on pourra économiser de frais administratifs y afférents et plus la taxation sera ajustée à l'impact environnemental effectif du processus de production.

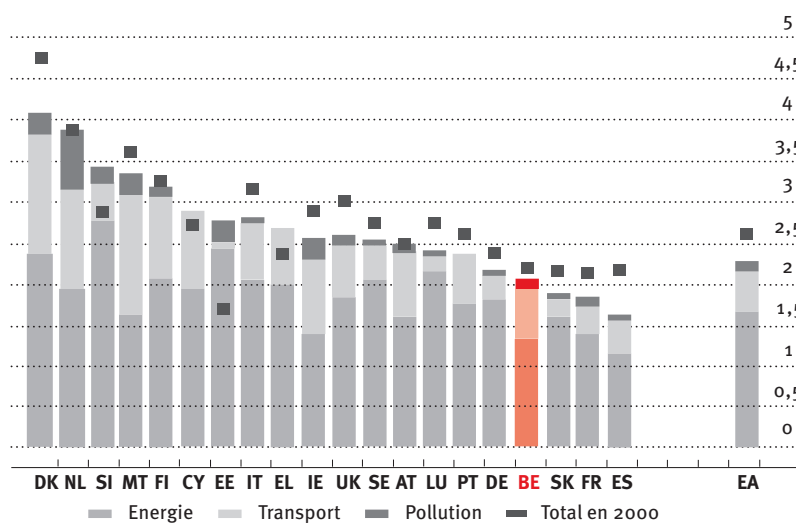
La même considération est également valable, bien entendu, pour les taxes de transport. Les coûts externes des transports pour la société sont dans une large mesure liés aux embouteillages, aux accidents et à la pollution atmosphérique. Cependant, la plupart des taxes de transport se concentrent sur les émissions difficilement mesurables, avec comme étalon de mesure la consommation de carburant, qui n'est pas directement liée aux embouteillages.

L'introduction de taxes spécifiques sur la circulation routière tenant compte de la distance parcourue, de l'heure, de la date et du lieu, se heurterait jusqu'alors à des problèmes de mise en œuvre et à des problèmes politiques. Les discussions n'ont pas été facilitées par l'hypothèse erronée selon laquelle les recettes fiscales perçues sur les usagers devaient couvrir l'entretien des routes et les mesures visant à limiter les embouteillages. La clef du succès d'un système de taxation optimal est d'induire des changements de comportement à la marge (par exemple, la décision d'achat d'un véhicule diesel) en fonction du niveau d'externalités associé à cette décision. À cet égard, le Danemark est un exemple frappant où les taxes écologiques sur un véhicule personnel de grosse cylindrée dépassent le prix du véhicule lui-même !



105

Graphique 41a : Taxation implicite de la consommation (%) (source : CE, NBB)



Graphique 41b : Taxation écologique (% PIB) (source : CE, NBB)

Les taxes écologiques représentent en Europe de 2 à 4 % du PIB. À cet égard, la Belgique se situe dans la partie basse de cette fourchette. (graphique 41b et tableau 23).

Tableau 23 : Panorama des écotaxes en Belgique (en millions d'euros, sauf mention contraire)

	1980	1990	2000	2008	En % du total des taxes écologiques en 2008
Taxes sur l'énergie	1 109	2 017	3 614	4 297	63,3
Accises sur les huiles minérales	1 109	2 017	3 392	3 675	54,2
Taxe énergétique sur les huiles minérales, le gaz et l'électricité	0	0	193	330	4,9
Contribution fédérale sur l'électricité et le gaz (1)	0	0	0	203	3,0
Autres (2)	0	0	29	89	1,3
Taxes sur le transport	396	768	1 622	1 974	29,1
Taxe d'immatriculation	0	0	209	358	5,3
Taxe sur le transport	368	712	1 132	1 477	21,8
Eurovignette	0	0	82	121	1,8
Autres (3)	28	56	199	18	0,2
Taxes sur la pollution	0	93	485	509	7,5
Taxes sur les emballages de boissons	0	0	0	308	4,5
Taxes sur les déchets industriels	0	27	74	72	1,1
Taxe sur l'eau	0	66	378	108	1,6
Autres (4)	0	0	33	21	0,3
Total	1 506	2 877	5 721	6 780	100,0
<i>En % du PIB</i>	<i>1,7</i>	<i>1,7</i>	<i>2,3</i>	<i>2,0</i>	

Sources : INR, NBB.

(1) Taxe dite Elia incluse.

(2) Redevance de contrôle sur l'huile combustible et contribution sur les produits pétroliers utilisés pour le chauffage.

(3) Taxe de compensation de l'accise (supprimée en 2008) et taxe d'enregistrement.

(4) Écotaxes sur les piles (et les appareils photo jetables), taxes sur les déchets résiduels et les déchets ménagers et taxes sur des produits spécifiques comme les couverts jetables, les sacs plastiques et le papier d'aluminium.

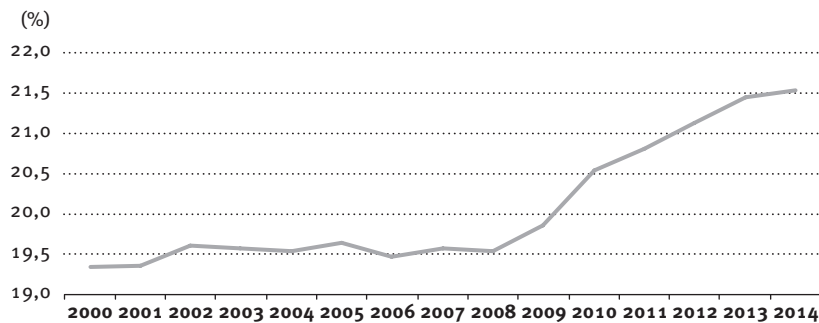
Les accises – taxes de vente uniques sur un nombre limité de produits – constituent une part très modeste des recettes fiscales en Belgique, même si cela est compensé par d'autres impôts directs, comme par exemple la TVA. La tendance est sensiblement la même dans presque tous les pays similaires. Nous signalons également que presque toutes les taxes de cette catégorie sont, dans le meilleur des cas, auto-liquidées (ou devraient l'être)..;

Objectif : un tarif uniforme sur tous les biens de consommation

Nous allons encore le répéter, tous les impôts, ceux sur la consommation inclus, sont in fine des impôts sur les facteurs travail et capital, c'est-à-dire sur la main d'œuvre et les apporteurs de capital (nous faisons ici abstraction des revenus provenant d'autres sources que celles évoquées plus haut, tout comme des revenus

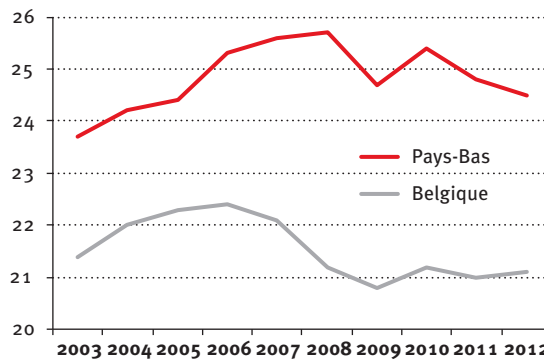
de remplacement). Les différentes matières fiscales taxables – la consommation, la fortune, le capital-... constituent autant d'instruments permettant d'ajuster la pression fiscale (*l'incidence*) aussi finement que possible en fonction des différents groupes de population.

L'affirmation selon laquelle les impôts sur la consommation « sont meilleurs pour la croissance » que l'impôt sur le revenu doit également être comprise en ce sens. Comme toujours, il y a de quoi privilégier une combinaison de ces deux (et d'autres) systèmes de taxation. Par exemple, l'impôt sur le revenu est moins efficace pour le recouvrement de l'impôt des indépendants, là où l'impôt sur la consommation peut élargir autant que possible l'assiette d'imposition.



107

Graphique 42 : Évolution du taux normal de TVA moyen des 28 États membres de l'UE, 2000-2014¹⁰¹ (source : Commission européenne)



Graphique 43 : Évolution du taux de taxation implicite sur la consommation en Belgique et aux Pays-Bas

Une première approche pour une taxation à la TVA (plus) efficace est de ne taxer que les biens de consommation finale. Taxer les consommations intermédiaires dans la chaîne de valeur peut toujours introduire des distorsions dans la façon dont les facteurs travail et capital sont employés à chaque étape,¹⁰² et entraver en cela l'économie.

La Commission européenne travaille par exemple à la taxe sur les activités financières. La difficulté est de définir quelles transactions doivent être considérées comme des ventes taxables, et quelles transactions peuvent être considérées comme l'achat d'inputs¹⁰³. Ouvrir un compte de dépôts est-il une vente (la banque voit en tout cas de l'argent rentrer) ? Est-ce que l'octroi de crédit constitue un achat (il s'agit toujours d'un décaissement ?). Les transactions interbancaires doivent-elles être imposées à un taux nul ?

108

Ce qui est certain c'est que les exonérations très répandues de TVA, non seulement sur les services financiers mais aussi dans les secteurs publics et à but non lucratif, rompent la chaîne de paiement et de récupération de la TVA, ce qui induit en conséquence des inefficiences. Les exemptions et régimes spéciaux non seulement sont complexes mais ils font perdre à l'État belge environ 2,8 milliards d'euros de recettes fiscales.¹⁰⁴

En second lieu, la théorie suggère que le même taux doit s'appliquer¹⁰⁵ si le revenu est déjà taxé avec un effet redistributif. L'idée sous-jacente est qu'il n'y a aucune valeur ajoutée à vouloir orienter notre consommation après avoir orienté notre décision de vouloir travailler, notre lieu de travail et sa durée. Le taux unique de 12.5 % en Nouvelle Zélande avec une assiette très large est considéré comme le summum de la fiscalité indirecte.

Mais comme dans toutes les théories économiques, la valeur de cette théorie est de décrire précisément les conditions dans lesquelles elle est infirmée. Des taux multiples de TVA sont une option lorsque :

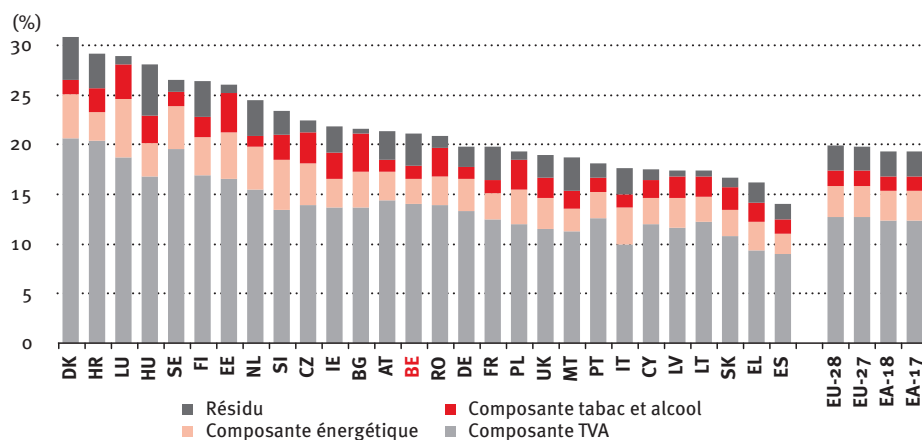
- ▶ Tous les biens et services ne déterminent pas notre arbitrage entre travail et temps libre.
- ▶ L'offre et la demande d'un bien ne sont pas indépendantes de l'offre et de la demande d'un autre bien.

Les biens et services qui rendent le non-travail plus attractif doivent être taxés le plus lourdement. Un abonnement à un club de football pour une saison peut être taxé plus lourdement qu'un abonnement de train domicile-travail. La

consommation de biens dont la part dans le budget décroît quand la propension à travailler augmente, c'est-à-dire les biens liés au temps libre, doit être en théorie découragée par une taxation indirecte. Par ailleurs, la même étude¹⁰⁶ a montré que le travail et les biens suivants sont complémentaires : sorties au restaurant, essence, services ménagers et divertissements... Il en ressort un argument puissant en faveur de la subvention des crèches au lieu de leur taxation.

Cela nous ramène justement au chèque services. Le temps libre peut toujours être synonyme de détente mais aussi de temps affecté aux tâches ménagères. Les biens et services remplaçant le bricolage devraient dans cette perspective être taxés relativement légèrement. Ainsi, vous empêchez les travailleurs d'être moins « professionnels » dans leur travail. Lorsque le recours à un jardinier est bon marché, les personnes vont peut-être effectuer des heures supplémentaires au lieu de tondre la pelouse eux-mêmes.¹⁰⁷

109



Graphique 44 : Structure du taux implicite de la taxation de la consommation¹⁰⁸

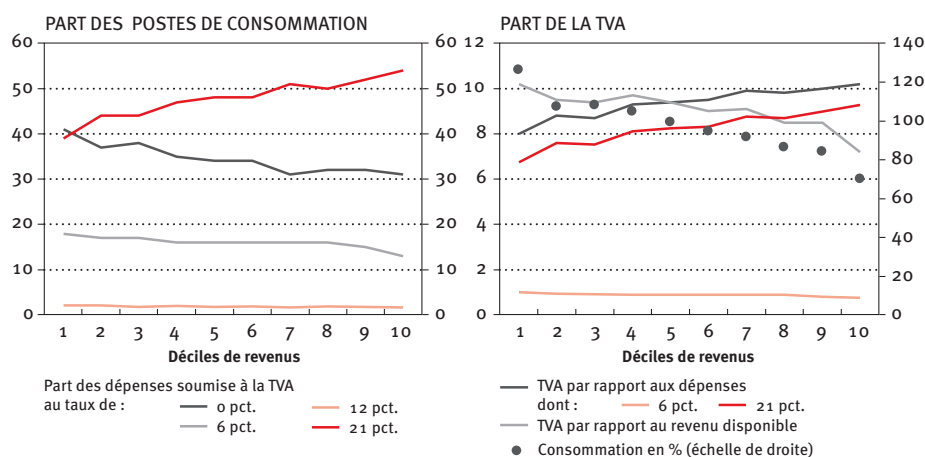
Comme évoqué ci-dessus, les taux finaux multiples dépendent de la relation d'interdépendance entre les demandes des différents biens ou services. La taxation de biens substituables – comme l'essence et le diesel – ou de biens complémentaires – comme l'essence et les moyens de transport – est optimale lorsqu'elle n'introduit pas de distorsion dans la structure de la demande de ces biens. La façon dont la Belgique taxe l'essence et le diesel est difficilement compatible avec cette règle (et avec le caractère polluant des carburants). Avec des accises d'environ 600 euros pour 1000 litres, la Belgique pollue plus que la moyenne en Europe. Nos voisins appliquent un taux plus élevé allant jusqu'à 700 euros. En

revanche, c'est en Belgique que la part du diesel dans la consommation de carburant est la plus élevée. Dans le même temps, les accises sur le diesel – environ 429 euros pour 1000 litres- se situent dans la moyenne européenne. Elles sont aussi proches de celles observées chez nos voisins.

Les impôts indirects sont-ils régressifs ?

Par rapport au revenu des ménages, les impôts indirects sont clairement régressifs. La raison tient à la baisse de la propension à consommer. Comme le montre le graphique 45, les ménages au revenu le plus bas consomment environ 30 % de plus que leurs revenus. Au milieu de la courbe de répartition, la consommation est presque égale au revenu disponible. Et les 10 % les plus riches consacrent seulement 70 % de leurs revenus à la consommation.¹⁰⁹

110



Graphique 45 : Le caractère redistributif de la TVA

Pour les personnes ayant un revenu important et une propension plus faible à consommer, l'impôt sur les biens et services est presque toujours régressif par rapport au niveau de revenu. Vous pouvez vous faire une représentation plus juste du caractère redistributif de la TVA en exprimant la charge des impôts directs par rapport aux dépenses. Un avantage de l'évaluation par les dépenses est qu'elle est moins sujette aux erreurs d'estimation.¹¹⁰

Tableau 24 : Part du budget par niveau de revenu au Royaume Uni

Quintile	Quintile de revenu et dépenses en tabac en % du revenu total	Quintile de revenu et dépenses en tabac en % des dépenses actuelles totales
1 = le plus pauvre	2.37	1.60
2	2.04	1.95
3	1.53	1.69
4	0.99	1.32
5 = le plus riche	0.56	0.92
Quintile	Quintile de revenu et dépenses en alcool en % du revenu total	Quintile de revenus et dépenses en alcool en % des dépenses totales
1 = le plus pauvre	6.09	2.53
2	4.28	4.16
3	3.84	4.86
4	3.88	4.94
5 = le plus riche	3.10	4.72

111

Prises dans leur ensemble, la TVA et les accises sont neutres voire légèrement progressives par rapport aux dépenses des ménages. Les accises sur l'essence sont en particulier progressives pour toutes les catégories de revenus sauf pour les 30 % de revenus les plus hauts.¹¹¹ Le tableau 24 présente la part du budget alloué au tabac et à l'alcool telles qu'elles se présentaient au Royaume-Uni.¹¹²

Une hausse de la TVA n'est donc pas nécessairement régressive en dépit de l'argument souvent présenté selon lequel la consommation pèse plus pour les revenus faibles. Un tax shift, par exemple par lequel une baisse des cotisations sociales sur le travail est financée par une hausse de la TVA, peut être régressive pour d'autres raisons, comme par exemple le fait que les familles qui ne travaillent pas ne paient pas de cotisations sociales. Une réforme fiscale doit être évaluée dans sa globalité par le truchement de modèles économiques élaborés.

Une évaluation de la dégressivité des impôts sur la consommation doit également prendre en compte ce qu'il advient des fonds récoltés. Relever le montant des prestations sociales les plus basses n'a pas le même effet qu'abaisser le pré-compte mobilier grâce à ces fonds.¹¹³

Tableau 25 : Dépenses fiscales liées aux accises et à la TVA

	2000	2003	2005	2006	2007	2008	2009
Accises							
Taux réduit pour les véhicules équipés de moteur diesel circulant sur la voie publique	1659,9	-	-	-	-	-	-
Gazole à forte teneur en soufre : utilisé pour le chauffage	-	-	1929,0	1812,2	1286,7	1527,8	1398,2
Droits d'enregistrement							
Droits de succession							
TVA et autres (total)				5482,6	6092,9	6148,5	6622,3
TVA : taux à 6 % et 12 % – certains biens immobiliers	718,9	846,0	956,0	951,9	1113,5	1244,0	1730,7

112

Les accises sur le mazout en sont l'exemple type. Elles figurent dans *l'inventaire* des postes de déductions pour un montant considérable (voir tableau 25) et ne s'élevaient qu'à 18,49 euros en Belgique (mars 2009). Ce sont, avec celles du Luxembourg, les plus faibles en Europe. La moyenne s'établit à pas moins de 146 euros pour 1000 litres. Le mazout est tellement peu taxé qu'il est excessivement présent dans les dépenses des foyers ayant des revenus relativement importants. La proche parenté avec le diesel et son caractère polluant ne peuvent pas permettre à cette anomalie de subsister.

Malgré leur plus faible consommation relative évoquée plus haut, les ménages à hauts revenus ont davantage dépensé que les ménages à bas revenus, en termes absolus, et ce en achats de presque tous les biens et services, y compris en produits alimentaires et en vêtements. Cet argument s'est avéré décisif en Nouvelle Zélande pour convaincre l'opinion publique que *tous* les biens devaient être taxés au même taux, à condition que les bas revenus, et certainement les familles avec enfants, puissent compter sur des crédits d'impôts (personnels) ciblés lors de l'introduction de ce dispositif.

L'incidence de la propension à consommer semble rendre vaine la tentative d'introduire une différenciation par le biais de différents taux de TVA. Des études récentes sont toujours plus critiques envers l'utilisation de taux de TVA réduits à des fins de redistribution.¹¹⁴ Cela soulève à nouveau la question de savoir si des transferts de type *lump sum* et d'autres mesures compensatrices prenant en compte des critères socio-économiques ne contribueraient pas mieux à une redistribution équitable. Par exemple, si le gouvernement envisage d'intensifier la redistribution en taxant les biens de luxe, il pourra mieux subventionner directement les démunis. Une autre solution serait d'utiliser des mécanismes propres

à l'impôt sur le revenu lui-même, comme abaisser le taux d'imposition pour augmenter l'abattement (avec un crédit d'impôt remboursable pour les personnes non imposables).

La conclusion de cette étude scientifique est de déroger le moins possible au principe d'une taxe à taux unique sur la consommation. Bien qu'il puisse y avoir des raisons intuitives de taxer plus ou moins certaines choses, les inconvénients liés à la complexité que cela induit excèdent quantitativement les avantages. Les seules exceptions qui confirment la règle sont les crèches, lesdites « sin taxes » (à savoir : l'alcool et le tabac) et d'autres écotaxes. Des objectifs de redistribution peuvent être atteints beaucoup plus facilement par des dispositifs relevant de l'impôt sur le revenu que par des taxes sur la consommation.

Comme indiqué précédemment, l'approche par le cycle de vie fournit, entre autre, un modèle explicatif des effets redistributifs d'une taxe sur la consommation. De ce point de vue, la taxation de la consommation partage les mêmes caractéristiques que l'imposition sur la fortune. Pensez à ceux qui ont, par le passé, reporté une grande partie de leur consommation pour se constituer une fortune et qui sont aujourd'hui taxés plus lourdement en présence d'une hausse de la TVA frappant la consommation. Il existe effectivement une importante littérature sur les impôts sur la consommation en tant qu'impôt sur la fortune. Parfois, le débat a aussi pris un tour surréaliste, les politiciens de gauche qualifiant, dans un réflexe pavlovien, l'impôt sur la consommation de régressif, tandis que les politiciens de droite s'y opposaient instinctivement. Il ne peut être mis fin à une telle confusion qu'en éclairant le débat des résultats des recherches. De telles études analysent aussi les conséquences effectives. En utilisant les possibilités de répercuter les impôts sur des tiers, il est avéré que ce n'est pas toujours celui qui doit payer l'impôt qui en supporte effectivement sa charge.

113

Il ressort effectivement d'études¹¹⁵ que ladite dégressivité des impôts sur la consommation mérite d'être nuancée. Les impôts sur le revenu peuvent à leur tour sembler moins progressifs lorsque nous les examinons annuellement. En outre, les personnes essaient davantage de réduire la variation de leur consommation que la variation de leurs revenus, cette dimension ne doit pas être négligée.¹¹⁶

Remplacer le taux nul par un abattement fixe

Un des 'inventeurs' de la flat tax – l'impôt à taux unique – en 1981 a réinterprété récemment sa proposition comme étant un impôt sur la consommation

généralisée¹¹⁷, ou tout au moins comme un impôt à mi-chemin entre un impôt direct et un impôt indirect. L'idée sous-jacente est d'introduire une TVA uniforme sur tous les biens et services, avec déductions pour les investissements et les exportations mais pas pour les importations. Les entreprises obtiennent la déduction pour les coûts de personnels et les employés paient des impôts sur leur salaire (au-delà d'une certaine somme non imposable) au même taux de TVA.

De cette façon, un impôt progressif à deux taux est introduit. Un taux nul sur les biens les plus présents dans les dépenses des ménages à bas revenus est réintroduit par le biais d'une somme non taxable. Remarquons que les employés dont le salaire de début de carrière est inférieur à un certain seuil escomptent un taux de taxation croissant sur la consommation – une taxation implicite sur les revenus du capital (issu de l'épargne). On peut éventuellement introduire plusieurs taux pour rendre la courbe d'imposition sur la consommation future encore plus progressive.

114

L'effet redistributif d'une hausse de la TVA d'après les modèles de micro-simulation

Un glissement de la charge fiscale du travail vers la consommation est bénéfique en termes d'efficacité et donc de croissance. La question est de savoir si le prix à payer en termes de justice n'est pas trop élevé. Comme le supplément de croissance généré par de telles mesures devrait être réinvesti avant tout dans la lutte contre la pauvreté et les politiques sociales, il est trop simplificateur de ne regarder que le tableau des gagnants et des perdants en termes de pouvoir d'achat.

Decoster & Spiritus¹¹⁸ ont montré que nous devrions considérer une hausse du taux de la TVA de 21 % à 22 % combinée à une hausse du taux de TVA de 12 à 15 % et une baisse des taux sur l'électricité et le gaz à 15 % comme étant plutôt progressive que régressive. Littéralement : « une hausse du taux de TVA de 21 % à 22 % est en grande partie supportée par les épaules les plus solides ». Pour mémoire, le taux pour l'énergie est dans le même temps abaissé à 6 %...

Comme l'index des prix à la consommation augmente, une indexation des salaires devrait à nouveau affaiblir la compétitivité belge. On pourrait corriger l'ajustement de cet index, mais l'impact social serait alors plus important. La conclusion provisoire

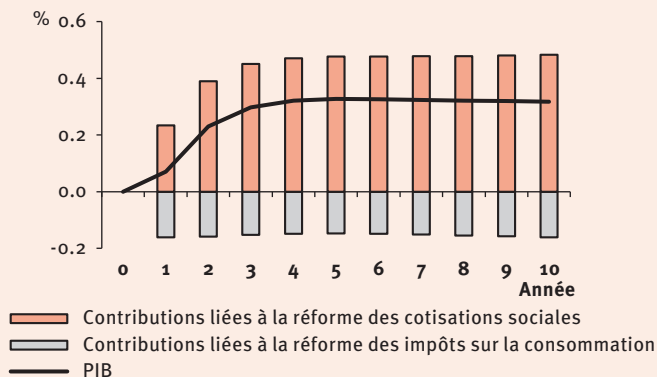
de l'étude nous indique qu'une hausse de la TVA ne causerait pas tant un problème social qu'elle ne provoquerait des effets indésirables sur notre compétitivité.

Les effets d'un glissement de la charge fiscale du travail vers la consommation suivant les modèles économiques dynamiques

Les micro-simulations permettent de se procurer une vision des effets redistributifs du glissement fiscal. Dans le cas d'une hausse de la TVA financée par une baisse des contributions sociales, il semble que les déciles les plus bas restent à la traîne. C'est parce qu'ils ne travaillent pas. Leur consommation devient plus chère et ils n'ont aucun revenu du travail susceptible de bénéficier de prélèvements réduits.

115

Il est important de n'utiliser de telles micro-simulations que dans le but pour lequel ils ont été conçus. Mefisto de la Katholieke Universiteit Leuven peut par exemple fournir des photographies statistiques de l'impact de certaines opérations sur la population. Ce modèle suppose de plus que la mesure n'entraîne pas d'effets induits. Par exemple, une baisse d'impôt est supposée ne pas avoir pour conséquence une augmentation de la demande de travail ou un allongement de la durée du travail, alors que c'est un objectif d'une telle réforme.



Graphique 46 : Impact dynamique du tax shift du travail vers la consommation

Cela ne signifie pas que de tels modèles numériques soient sans utilité. Mais nous devons les utiliser avec précaution. Si une réforme fiscale comme une flat tax provoque, d'après le modèle, de grosses pertes pour certains déciles, il revient aux

défenseurs d'une telle réforme de montrer pourquoi ils pensent que cette réforme est malgré tout défendable. Peut-être parce qu'ils jugent ces pertes peu importantes ? Ou parce qu'ils proposent des mesures compensatoires supplémentaires qui rendront la réforme globalement défendable. Ou parce qu'ils attendent des effets que le modèle ne capte pas, par lesquels ces pertes disparaîtraient.

En tout état de cause, on ne peut mettre fin à la discussion en utilisant seulement un modèle de micro-simulation. Un modèle macroéconomique peut nous éclairer davantage. Notamment lorsqu'il peut démontrer que la réforme peut conduire à plus d'emploi. Et la réforme induit alors d'autres effets sociaux. À titre d'exemple, la Commission européenne a simulé un tax shift abaissant les contributions sociales à 1 % du PIB, et financé par une augmentation comparable des impôts sur la consommation.

116

Le résultat se traduit par plus d'emploi et un PIB plus élevé à moyen et long terme. Le modèle dynamique de la Commission, qui essaie précisément d'analyser l'effet sur l'emploi, là où les modèles statiques sont inopérants, montre que le tax shift est bien régressif à court terme, mais progressif par après. (voir graphique 46).¹¹⁹

La Commission européenne a aussi analysé un tax shift comparable par lequel, pour compenser la hausse de la fiscalité sur la consommation, les prestations sociales sont indexées. On note un résultat légèrement positif sur l'offre de main d'œuvre et donc sur la croissance. Au final, cet effet stimulant sur le PIB est trois fois plus élevé sans compensation. Si la politique veut voir plus loin qu'à l'horizon d'un ou trois ans, elle peut opter pour un effet maximal du tax shift sans mesures de compensations. Car la compensation peut réduire le résultat final.

D'autres considérations devraient être traitées lorsque le glissement fiscal du travail vers la consommation sera une partie d'une image globale, demandant des efforts à d'autres groupes.

Scénario illustratif d'un glissement vers un impôt sur la consommation

Dans la mesure où les impôts sur le travail sont abaissés à concurrence de la hausse des impôts sur la consommation, la pression fiscale totale n'augmente pas. Nous avons présenté des études qui montrent que l'impôt sur la consommation

pèse moins sur le développement économique que l'impôt sur le revenu. Nous ne devons pas perdre de vue que les impôts sur le travail pénalisent seulement l'activité économique domestique, alors que l'impôt sur la consommation frappe tous les biens et services de la même manière, quelle qu'en soit l'origine géographique.

À titre illustratif, nous utilisons comme scénario une hausse de la TVA de 2 %. En ce qui concerne les écotaxes (dont l'énergie, les transports et la pollution), on peut envisager de simuler une hausse de 1 % du PIB.

Nous utilisons l'outil de simulation Mephisto pour explorer certaines pistes. Nous avons, entre autres, simulé une baisse des charges sociales sur le travail de 5,23 milliards qui a été neutralisée par une hausse de la TVA de 2 %. Le premier décile a ainsi perdu 23 euros par mois et le dixième décile a gagné 49 euros par mois. En utilisant les produits budgétaires de façon à financer exactement la baisse des charges sociales sur le travail, la compétitivité n'est pas affectée, comme cela peut être le cas pour une augmentation de la TVA.

117

Porter la TVA de 12 % à 21 % rapporte 444 millions d'euros. La redistribution (mesurée par le coefficient de Gini) serait à peine modifiée. Avec ces recettes, nous pourrions abaisser le taux des cotisations sociales de 0,65 points de pourcentage. La combinaison de ces deux mesures ne devrait pas avoir d'effet sur la redistribution. Nous avons donc un exemple de basculement de la charge fiscale du travail vers la consommation grâce à une réforme qui simplifie le système de la TVA et qui a un effet minime sur le degré de progressivité du système fiscal.

Enfin, une variante radicale serait de taxer la consommation qui est aujourd'hui exonérée, à un taux de 6 % et de porter le taux de 6 % à 12 % et celui de 12 % à 21 %. Avec les 4,05 milliards ainsi obtenus, nous pourrions diviser par deux le taux des charges sociales. Certes, cette simulation conduirait à une dégradation du coefficient de Gini à 0,57 points de pourcentage, c'est-à-dire à une perte de 40 euros par mois pour les deux déciles inférieurs. L'impact sur les revenus les plus bas reste limité parce que, compte tenu de leur niveau d'inactivité, ils bénéficient à peine de la baisse de cotisations sociales.

9. L'IMPÔT SUR LA FORTUNE

Le best-seller du dernier quart de siècle était *Progrès and poverty* du journaliste américain Henry Georges.¹²⁰ Georges voulait atténuer l'inégalité sociale – c'était pendant l'âge d'or du chemin de fer – au moyen d'une taxe unique, une taxe sur la valeur du terrain (non bâti). Par un raisonnement qui n'a en rien perdu de sa validité aujourd'hui, il affirme qu'une part importante du profit tiré du progrès économique et social revient aux grands propriétaires fonciers et aux personnes détenant un monopole sur les ressources naturelles, et que la concentration de la fortune polarise la société.

119

L'enseignement, les infrastructures publiques, l'innovation etc. font augmenter « gratuitement » la valeur foncière. Les propriétaires peuvent ainsi demander un loyer plus élevé à ceux qui veulent utiliser les ressources naturelles de façon plus efficace. La spéculation fait augmenter la valeur foncière beaucoup plus rapidement que l'utilisation des ressources ne peut le permettre, ce qui explique qu'une part toujours plus importante du PIB revienne aux propriétaires fonciers. Les pouvoirs publics seraient mieux avisés de taxer la « propriété nue » de terrain, au lieu de taxer les activités productives et, en même temps, de laisser aux investisseurs la valeur ajoutée provenant d'investissements supplémentaires sur le terrain.

Cela fait probablement de l'impôt sur les terrains non bâtis un des instruments fiscaux les plus efficaces. L'impôt n'introduit aucune distorsion dans les décisions d'investissement, la quantité de terrain n'augmente pas (ou pas facilement), et le sol est par définition immobile. Cela fait de la taxe foncière un outil à privilégier pour le financement des dépenses de l'État. De plus, cet impôt encourage à une utilisation raisonnée de l'espace disponible et des ressources naturelles rares.

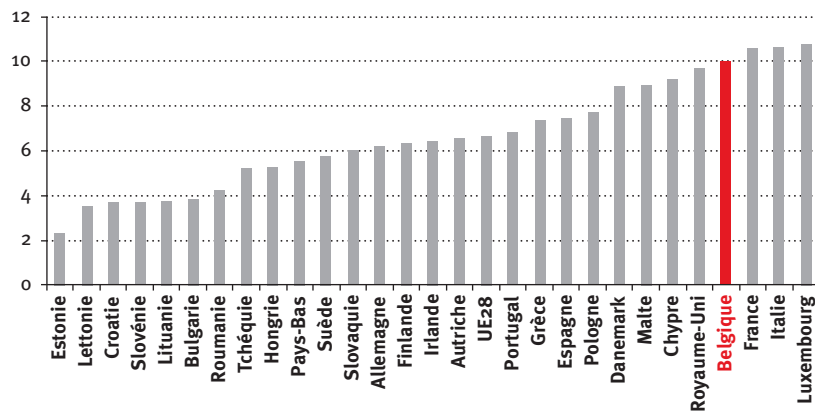
Des décennies de recherche économique n'ont fait que confirmer la pertinence de la réflexion de Georges. Malheureusement, notre administration publique est devenue beaucoup plus grosse qu'au temps de Henry Georges, si bien que cette single tax ne suffit plus à entretenir cet État social. Pour cette raison, toujours plus d'autres composantes de la fortune sont ciblées.

La taxation de la fortune ou des revenus du capital a pris une place centrale dans le système fiscal. La fortune relie des aspects très différents du système fiscal.

Le revenu de la fortune n'est pas toujours facile à distinguer du revenu du travail. Le capital met son propriétaire en position de décaler sa consommation dans le temps et de s'assurer contre la maladie, le chômage, et la vieillesse. Les droits sur les successions et les donations ont une incidence directe sur le montant du capital transmis aux générations suivantes et ainsi de suite.

Les chiffres de la Commission européenne permettent d'exprimer les impôts sur le capital en pourcentage du PIB. Pour la Belgique, il s'agissait en 2012, entre autres, de l'impôt sur les sociétés (3,2 % du PIB), des impôts payés par les indépendants (2,4 % du PIB), des droits sur les successions et les donations (1 % du PIB), d'impôts sur l'épargne à long terme, du précompte mobilier et immobilier (2,4 % du PIB), d'impôts sur les transactions financières et les transferts de capitaux et des droits d'enregistrement (1 % du PIB). Les recettes des impôts sur le capital se situent bien au-dessus de la moyenne européenne. Elle s'élèvent à 10 % du PIB (graphique 47).

120

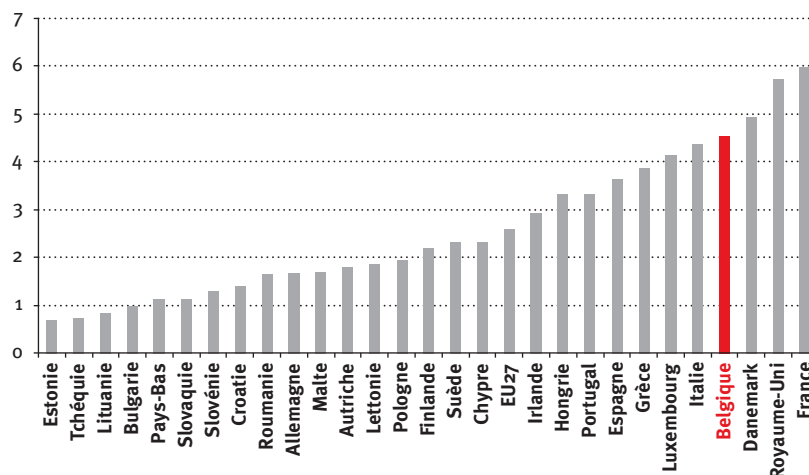


Graphique 47 : Recettes des impôts sur le capital (% PIB)¹²¹

Le graphique 48 montre que les prélèvements sur les revenus du patrimoine des particuliers en Belgique représentent plus de 4 % du PIB, soit le double de la moyenne européenne.

On a beaucoup parlé de l'impôt sur les revenus de la fortune aux Pays-Bas. Mais comme le montre le tableau 26, ce pays ne tire de ses impôts sur le capital qu'un revenu égal à 5,6 % de son PIB¹²³. En Belgique, les impôts sur les revenus de la

fortune n'ont fait que croître, ils atteignent 2,8 % du PIB. Sur tous les composants du capital c'est même 10 % du PIB.



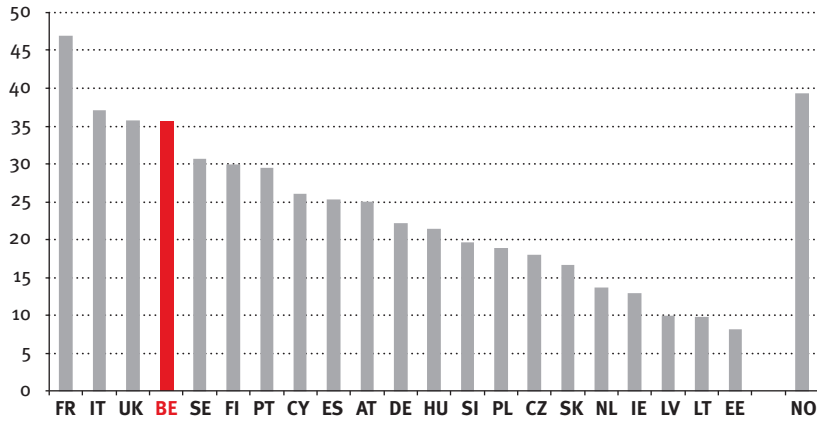
121

Graphique 48 : Recettes des impôts sur la fortune (% PIB)¹²²

Tableau 26 : impôts sur (les revenus de) la fortune et du capital en Belgique, aux Pays-Bas, en Allemagne et en France

	Belgique	Pays-Bas	Allemagne	France
Impôt sur le capital (successions et donations)	1,0	0,2	0,1	0,5
Impôt sur les revenus du capital	2,4	0,7	1,3	4,9
Impôts sur les transactions (droits d'enregistrement)	1,0	0,2	0,3	0,6
Impôt sur les sociétés	3,1	2,1	2,7	2,3
Indépendants	2,4	2,3	1,8	2,4
	10,0	5,6	6,2	10,6

L'allégation selon laquelle notre pays a tant de recettes tirées des impôts sur les revenus du capital, pour la seule raison que tant de capital y est présent, n'est pas exacte. La Commission européenne calcule l'imposition (implicite) sur le capital comme étant le ratio entre les impôts sur le capital (dont les revenus du capital) d'une part et les revenus totaux du capital d'autre part. Les chiffres de la Commission européenne (graphique 49) montrent aussi que ce taux implicite d'imposition est relativement haut, et représente à nouveau plus du double de celui des Pays-Bas.



122

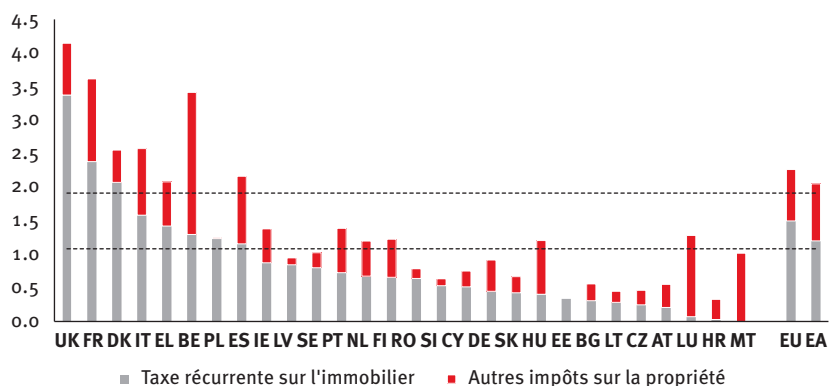
Graphique 49 : Taux implicite d'imposition sur la fortune¹²⁴

En outre, il est économiquement néfaste de taxer un rendement fictif, comme chez nos voisins du Nord. Une taxe sur ce que l'on appelle le rendement excessif (voir chapitre 10) introduit beaucoup moins de distorsions. Le système néerlandais fait donc exactement l'opposé de ce qui est préconisé économiquement.

Les impôts sur la fortune en Belgique sont constitués d'un mélange étrange. Ainsi les taxes récurrentes sur l'immobilier en Belgique, à savoir le précompte immobilier (qui bénéficie en plus d'une réduction fiscale à l'impôt sur le revenu), sont plus faibles que les recettes des impôts sur les transactions (par exemple, les droits d'enregistrement). Cela va à l'encontre des préconisations d'une fiscalité qui n'entrave pas fortement l'économie. Les droits d'enregistrement constituent un frein aux transactions mutuellement bénéfiques et entravent la mobilité. Chez nous, les taxes sur les transactions, comme les achats de logements (mais aussi les successions et les donations), sont en comparaison de pays similaires, à peu près les plus élevées. L'OCDE pointe également à la déduction généreuse au taux marginal d'imposition pour paiement d'intérêts, remboursement du capital, primes pour l'assurance du solde restant dû.

La réforme de la déduction des intérêts hypothécaires (bonus logement), même régionalisée, est très timide. Pourtant, le traitement fiscal favorable des prêts au logement semble avant tout entraîner une hausse de prix. Et comme il s'agit de dettes, cela donne des incitations pernicieuses. Pour que le logement reste abordable pour le plus de personnes possibles, il faut avant tout encourager l'offre de

logements nouveaux. L'Institut Itinera propose aussi de supprimer progressivement le bonus logement pour les logements existants.



123

Graphique 50 : Recettes des impôts sur l'immobilier en 2012 (%PIB)¹²⁵

Tableau 27 : Impôts sur la fortune et les revenus de la fortune des particuliers (millions d'euros)

	Part (en %)	1995	2000	2005	2009	Part (en %)
État fédéral	55	3352	3442	2342	2048	20
Droits d'enregistrement et droits sur les donations	14	872	1.346	134	76	1
Impôt sur les transactions boursières	2	133	465	157	129	1
Précompte mobilier	39	2386	1737	2064	2039	21
Imposition personnelle nette	-7	-402	-495	-435	-596	-6
Autres (1)	6	363	389	422	400	4
Régions	20	1208	1900	4656	4982	51
Droits de succession	11	647	1042	1485	1780	18
Droits sur les donations				265	270	3
Droits d'enregistrement	7	438	681	2728	2744	28
Autres (2)	2	123	177	178	188	2
Autorités locales	26	1567	1875	2408	2759	28
Dont précompte immobilier	24	1482	1773	2340	2684	27
Total		6126	7216	9405	9788	
en pourcentage du PIB		3,0	2,9	3,1	2,9	

Sources : Communauté européenne, NBB.

(1) Cela concerne principalement les recettes de l'impôt sur l'épargne à long terme, les droits de timbre, de greffe et frais d'hypothèques, et droits sur les actes notariés

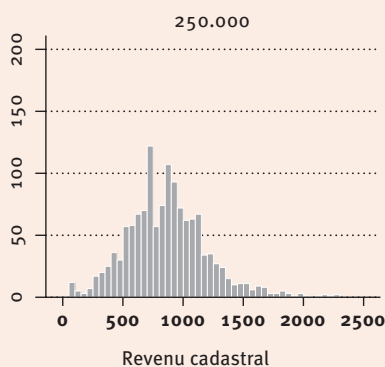
(2) Concerne entre autres la taxe sur l'immobilier dans la Région de Bruxelles-capitale.

Équité horizontale dans la taxation immobilière

Le talon d'Achille dans le traitement fiscal du patrimoine immobilier reste probablement le traitement des revenus cadastraux. Le caractère fixe de l'immobilier en fait la contrepartie idéale des services fournis par les autorités locales, sans perturber l'efficacité ou l'équité au niveau national. En outre, la valeur par exemple des écoles locales d'une part et les impôts sur l'immobilier attendus d'autre part sont intégrés dans les prix de l'immobilier.

Il est logique que les autorités locales soient des bénéficiaires importants de la fiscalité sur l'immobilier. Les centimes additionnels sont cependant aussi destinés aux provinces. La cotisation de base en elle-même revient aux régions. La base de calcul pour le capital immobilier est le revenu cadastral qui relève du niveau fédéral. La complexité du foncier rend sa taxation également complexe.

Une révision du revenu cadastral s'impose.¹²⁶ En 1975, les propriétaires d'au moins un bien immobilier ont été interrogés par courrier sur le montant du loyer demandé pour leur bien. Sur la base des loyers ainsi collectés et d'une série de caractéristiques du logement, les logements comparables ont été regroupés. Au départ, la péréquation générale (ajustement) était appliquée comme point de référence jusqu'en 1985. Il n'y a jamais eu de révision cadastrale. Le revenu cadastral est devenu, en trente ans, totalement déconnecté de la valeur réelle des loyers et de la valeur réelle des logements. Les conséquences sont évidentes. Ainsi, d'après le cadastre, seulement 2,2 millions de logements disposaient d'une salle de bain, alors qu'ils étaient 3,8 millions à en disposer d'après le INS.

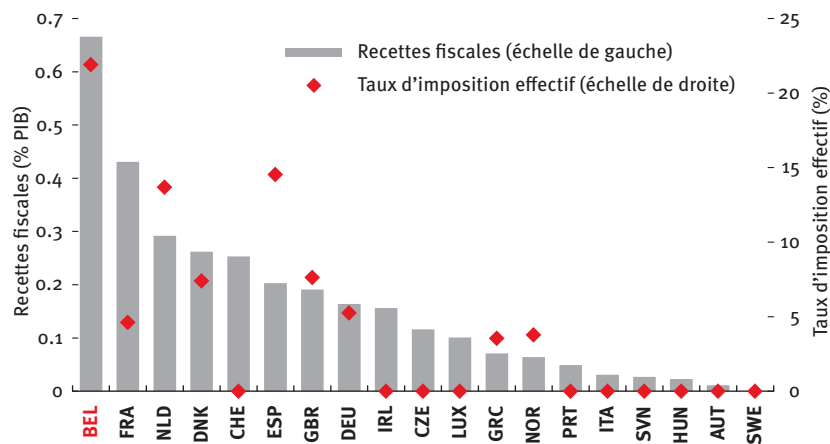


Graphique 51 : Distribution du revenu cadastral pour les logements de 250.000 euros

Un des principes fondamentaux de la fiscalité est l'équité horizontale. Ce principe est ici violé de façon flagrante. Les propriétaires d'un logement de valeur identique, placés dans les mêmes conditions, ne sont certainement pas toujours taxés de la même façon. Le graphique 51 montre qu'un logement acheté à 250 000 euros a une valeur cadastrale de 500 euros alors qu'un autre acheté au même prix a une valeur cadastrale de 1250 euros. Et encore, nous écartons les valeurs extrêmes. En pratique, les valeurs locatives relatives vont de 1 à 10 pour un logement dont le prix d'achat est identique. Combien de temps cela prendra-t-il pour que notre fiscalité archaïque soit enfin réformée ?

En ce qui concerne les recettes des droits de succession et les droits sur les donations, elles ont le poids relatif le plus élevé, en comparaison des autres pays européens (voir graphique 52). En la matière, nous percevons le double du montant relatif encaissé par les Pays-Bas et le triple de l'encaissement européen moyen (UE 15). Les droits de successions nominaux sont relativement élevés et progressifs, et de récentes réformes en Flandre en ont abaissé le taux. Les donations sont ainsi rendues fiscalement plus attractives. De cette façon, l'impôt sur les successions est « encaissé » plus tôt. Dans le même temps, beaucoup réussissent, par toutes sortes de montages, à ne payer que très peu de cet impôt. Cela est contraire au sens de la justice de la population. Mais cela demande une action ciblée différente d'un simple vote au Parlement sur une hausse de taux.

125



Graphique 52 : Droits de succession et droits sur les donations (% PIB et taux d'imposition effectif)¹²⁷

Les donations et les successions constituent un microcosme passionnant pour qui réfléchit à la fiscalité. Dans l'acceptation la plus large du terme, *toute* augmentation de ma fortune peut abaisser votre sentiment de bien-être et peut ainsi constituer la base d'une forme d'impôt. Les donations sont quant à elles ressenties positivement tant par le donateur que par le donataire. Un impôt sur une telle transaction ne doit-il dès lors pas compter double ? Ou imaginez que le donateur décède brusquement. L'efficiency suggère qu'une succession involontaire doit être taxée plus lourdement¹²⁸ et l'équité présuppose que l'impôt sur les successions devrait être plus bas car le bien-être du donateur, pour des raisons évidentes, n'augmente pas. L'effet et la distorsion induits par de tels impôts dépendent, en d'autres termes, du motif de la donation ou de l'héritage, un motif encore plus difficile à percevoir que notre capacité à contribuer à l'impôt sur le revenu.

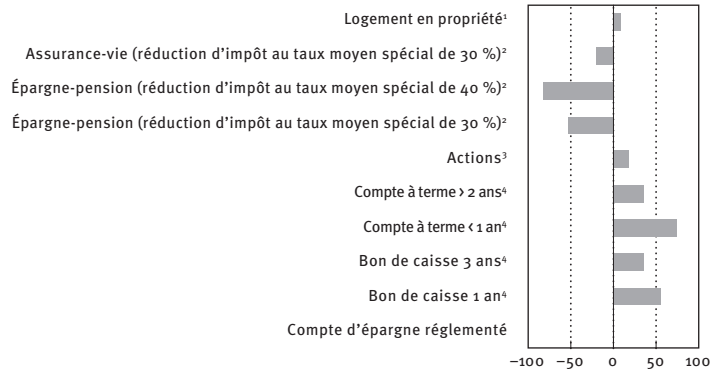
Sens et non-sens de l'impôt sur la fortune

Les adversaires de toute forme d'impôt sur la fortune se justifient par une série d'arguments théoriques selon lesquels l'imposition du capital ne serait pas optimale¹²⁹. En réduisant chaque année le revenu de la fortune, un fossé toujours plus large se creuse entre la consommation immédiate et la consommation différée. Cela introduit des distorsions dans les choix économiques. Si l'on pousse le raisonnement à l'extrême, alors à très long terme, nos habitudes d'épargne deviennent infiniment sensibles aux impôts, et le moindre impôt sur la fortune décourage la constitution d'une fortune – avec des conséquences dramatiques.

Cet argument en faveur d'une taxation à taux nul est infaillible. Sauf peut-être que les individus ont en pratique un horizon de planification beaucoup plus court. Sans compter le fait que l'administration fiscale doit s'engager à ne plus jamais changer les règles...

La base taxable idéale pour une taxation (des revenus) de la fortune réaliste et sensée doit comprendre les composantes de la fortune qui « comptent » du point de vue de la société. Redistribution et efficacité peuvent aller de pair. Les revenus de la fortune à court terme sont par exemple considérés comme une pure rente sur le capital accumulé par le passé.

En pratique, les charges sur les placements à court terme sont actuellement taxés à un tarif plus élevé. Cela ressort du graphique 53.



- 1 Sur la base d'un achat d'un logement de € 200.000 sur lequel des droits d'enregistrement de 10 % ont été prélevés, et financés par un prêt hypothécaire donnant droit à une déduction pour habitation propre et unique
- 2 Sur la base d'un rendement annuel supposé de 6 % et d'une inflation de 2 %, sur une durée de 20 ans, compte tenu des prélèvements annuels, frais de sortie et déductions d'impôt éventuelles.
- 3 Sur la base du rendement global de l'indice Belgian All Shares entre 2004 et 2009 ; le versement du dividende est supposé être taxé à 25 %. En outre, il est tenu compte d'une taxe sur les transactions boursières de 1,7 pour mille.
- 4 Pour la période 2004-2009.

127

Graphique 53 : Taux de prélèvement effectif sur les différents actifs des particuliers (en %)
(source : BNB)

Le court-termisme est, à dire vrai, surprenant. Les familles ne veulent-elles pas avoir la certitude qu'avec leurs cotisations de retraite, leurs pensions puissent vraiment être versées plus tard ? Pourtant, la plupart des gestionnaires de fortune constatent que leurs clients les mettent sous pression pour qu'ils obtiennent des résultats financiers à court terme. En moyenne, une action doit être détenue plus d'un an en portefeuille. Les plus-values réalisées à long terme sont considérées comme un signe de stratégie cohérente de constitution d'un capital dans la durée.

Depuis déjà longtemps, la Belgique ne réussit pas à exploiter le capital-risque. Pourquoi des centaines de milliards d'euros dorment-ils sur des comptes d'épargne ? Est-ce donc une bonne idée, en dehors de raisons politiques, de favoriser le compte d'épargne ou d'autres formules d'épargne au détriment de placements qui jouent un rôle direct dans le financement de nos entreprises ? Les Belges ne sont pas suffisamment informés du fait que la véritable sécurité ne réside pas dans la garantie des dépôts mais dans une économie saine.

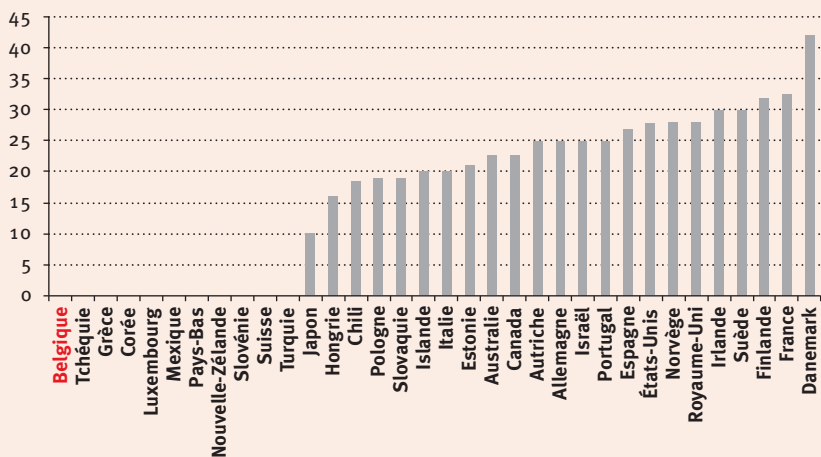
Les plus-values ne sont par ailleurs pas taxées de façon cohérente, à l'exception des transactions immobilières spéculatives. Les plus-values reflètent en partie la valeur des profits réinvestis dans les sociétés et qui, idéalement, devraient trouver leur place dans un revenu globalisé. En outre, bon nombre de fortunes de la

dernière décennie ont fortement augmenté par une réévaluation de l'actif, bien plus que par les économies réalisées sur les revenus du travail. Dans cette perspective, un impôt sur la fortune ou sur les successions ne doit pas générer de double imposition. Naturellement, il reste toujours des obstacles pratiques. Pensons au problème de la valorisation des titres non cotés et le problème du manque de cash-flow lorsque l'impôt ne s'applique pas seulement aux plus-values réalisées.

Taxation de la plus-value et taxation complexe

Sur le plan international, la Belgique se distingue par l'absence quasi-totale de taxation sur les plus-values réalisées lors de la vente d'actifs. La réussite exceptionnelle d'un entrepreneur flamand qui a développé son affaire à l'international avant de finalement la vendre à un groupe étranger a été à l'origine d'un nouvel appel récent à la taxation des plus-values de la fortune.

Vaut-il mieux taxer un entrepreneur pendant ses années d'activité ou porter l'accent sur la taxation de la cession de sa société ?



Graphique 54 : Taux de l'impôt sur les plus-values

En théorie, on peut taxer une plus-value au moment où elle apparaît (taxation de la plus-value latente) mais dans la pratique, la plupart des pays ne taxent les plus-values que lorsqu'elles sont réalisées. Les plus-values sur actions ne sont

alors pas taxées sur une base annuelle mais seulement au moment où elles sont vendues. Les raisons à cela sont d'ordre pratique. La difficulté vient aussi du fait que la personne qui doit s'acquitter de l'impôt en cours de route ne dispose souvent pas des liquidités pour payer.

Historiquement, notre politique fiscale a mis l'accent sur les impôts sur le revenu qui permettent la constitution de la fortune, et sur les transactions associées. La différence entre le prix d'achat et le prix de vente reste en principe exonérée. Les transactions spéculatives sur les marchés financiers ou dans l'immobilier méritent une attention toute particulière,

Itinera n'adhère ici aussi à aucun dogme. Sans vouloir augmenter une taxation déjà lourde, un impôt sur les plus-values de la fortune peut certainement jouer un rôle dans le glissement fiscal et contribuer à la redistribution et à un système fiscal équitable. Nous voulons aussi attirer l'attention sur le fait que le gouvernement doit aussi bien réfléchir aux modalités d'une telle taxation. Qu'en est-il, par exemple, du coût économique d'un tel impôt et de la charge administrative associée ? Dans tous les cas, les expériences à l'étranger montrent qu'il est dangereux de surestimer les recettes et de sous-estimer la charge administrative.

Si l'administration fiscale est à la recherche de sources récurrentes et stables de recettes, les impôts sur les plus-values n'en sont pas un composant manifeste. Les transactions ponctuelles ne se produisent par définition pas très souvent. Et si nous regardons l'évolution de la Bourse pendant la dernière décennie, les profits virtuels des bonnes années sont souvent effacés par la baisse qui s'ensuit. Si l'on taxe les plus-values, il faut logiquement aussi tenir compte des moins-values. Les grosses entreprises ou les grosses fortunes ont moins de contraintes, les petites en ont plus. En outre, les effets sur le comportement induits par une réforme éventuelle de l'impôt sur les plus-values ne sont fréquemment que temporaires.¹³⁰

L'aspect dynamique des impôts sur les plus-values crée à la fois des opportunités et des défis pour le législateur. Les plus-values exceptionnelles (windfall), plus-values qui semblent presque sortir de nulle part et en un laps de temps souvent très court, se prêtent facilement à une taxation de la plus-value. La plupart des plus-values font en revanche partie d'un cycle de développement et d'entreprenariat, d'investissement et d'emploi, de paiement de taxes et de contributions, d'accumulation du capital, et ainsi de suite.

Celui qui veut introduire des impôts sur les plus-values doit introduire les bonnes incitations dans le cycle. Il est d'une importance cruciale que le cycle se remette

en marche dans notre pays, tant du côté du cessionnaire que de celui du cédant d'une entreprise qui rencontre le succès par exemple.

La plus-value payée par le cessionnaire implique toujours qu'il escompte que la croissance et le succès ne sont pas arrivés à leur terme. Lorsque les anticipations se transforment en réalité, des impôts sur les bénéfices sont à nouveau acquittés ainsi que des cotisations sociales pour les employeurs. Les distributions réalisées sur les profits de sociétés sont taxées deux fois dans notre pays : une fois à l'impôt sur les sociétés et encore une fois au niveau des actionnaires lorsqu'ils paient le précompte mobilier. L'administration fiscale devra donc apporter une réponse au sentiment qu'une taxation de la plus-value tend vers une taxation multiple.

130

L'impôt sur la plus-value peut donc rendre la cession beaucoup moins facile. Le « *lock in effect* » résultant d'une cession fait que des considérations fiscales perturbent les choix purement économiques.¹³¹ Une étude a montré qu'une hausse de 1 % de l'impôt devrait impliquer une baisse de 3,8 % du capital-risque¹³², avec un effet potentiellement non négligeable sur le développement économique.

Les start-ups n'ont aussi la plupart du temps pas les moyens de payer des salaires élevés. Ils arrivent pourtant souvent à attirer des talents en mettant en avant la perspective d'une plus-value potentielle. Un impôt sur les plus-values peut donc aussi fonctionner comme un impôt sur l'entrepreneuriat. Dans un pays où l'entrepreneuriat est un métier manquant de candidats, cela ne doit pas être une priorité.

Enfin, comparons les recettes du précompte mobilier sur les dividendes et les intérêts avec les exonérations sur ce prélèvement (tableau 28). Le taux de 25 % n'est pas plus élevé que la moyenne en Europe, mais les exonérations et les pertes de recettes induites par le taux réduit de 15 % n'en sont pas moindres non plus.

Il n'est pas sans importance de remarquer que les impôts sur les revenus de la fortune sont normalement calculés sur le rendement brut. Le taux effectif – sur le rendement réel – est par là plus élevé que ce qu'indique le taux nominal d'imposition. Il est important que l'inflation soit prise en compte. Un impôt de 25 % du rendement de la fortune nominale peut à moyen et long terme revenir à un impôt sur le rendement réel de près de 50 %.¹³³ En particulier, lorsque les revenus de l'épargne sont taxés avec les revenus du travail, il est crucial de corriger l'effet de l'inflation. Le concept classique de revenu global (de Schanz-Haig-Simons) concerne toujours le revenu courant et les revenus réels de la fortune.

Tableau 28 : Exonérations au précompte mobilier (source : Pacolet & Strengs, 2011)

	2000	2003	2005	2006	2007	2008	2009
Précompte mobilier (PM)							
Exonérations, renonciation au PM et réduction du PM sur les dividendes : exemption sur la partie des dividendes allouée ou attribuée aux pouvoirs publics ou par une intercommunale à une autre ; exemption sur la partie des dividendes prélevée sur des réserves jusqu'et y compris exercice d'imposition 1973 ; renonciation totale à la perception (directive mère-filiale); renonciation à la perception (dividendes attribués par un centre de coordination)	3010,4	4535,2	4824,5	-	-	-	-
Exonérations, renonciation au PM et réduction du PM sur les dividendes : réduction du taux à 15 % sur certains dividendes	96,2	129,8	234,8	-	-	-	-
Exonérations, renonciation au PM et réduction du PM sur les dividendes : limitation du PM sur dividendes par suite de CPDI	188,8	112,4	120,2	-	-	-	-
Exonérations, renonciation au PM et réduction du PM sur les dividendes : renonciation à la perception (revenus de créances et prêts et produits de la concession de biens mobiliers incorporels attribués par un centre de coordination)	2614,4	2827,3	3578,7	-	-	-	-
Exemptions, renonciations au PM et réductions de PM sur autres revenus mobiliers : exemption de précompte mobilier sur la première tranche de 1.250 euros des carnets d'épargne	372,5	406,5	453,9	464,3	483,8	566,8	501,3
Exemptions, renonciations au PM et réductions de PM sur autres revenus mobiliers : limitation du PM sur autres revenus mobiliers par suite de CPDI	83,0	145,6	109,7	-	-	-	-

Non seulement le système fiscal belge actuel est encore très éloigné d'une telle globalisation, mais les connaissances économiques (telles que cristallisées dans la Mirrles review) montrent que les revenus du capital doivent aussi recevoir un traitement distinct. Aujourd'hui, Il y a déjà des pays avec un système fiscal 'dual' dans lequel une taxation progressive des revenus du travail coexiste avec un taux

pour prélèvements ponctuels sur les revenus du capital. Le taux d'imposition sur les revenus du capital est typiquement plus bas, parce que la base d'imposition est plus élastique. Un taux élevé ne conduira par exemple pas à plus de recettes mais plutôt à une fuite des capitaux.

En pratique, il y a une plutôt grande diversité de systèmes fiscaux duaux qui diffèrent tout à fait de ce que nous enseigne la littérature économique. Le système néerlandais en est à nouveau un exemple dans lequel un rendement forfaitaire est taxé, alors que la littérature montre qu'il vaut mieux exonérer le rendement normal sur le capital et taxer les surprofits.

Ne taxez pas le rendement normal, mais le rendement excessif

Un principe fiscal de base dit que la taxation de ce que l'on appelle les surprofits (rente) n'engendre pas de distorsion, car dans ce cas, il n'y a pas de modification de comportement. Pour cette raison, Mirrlees préconise pour des actifs risqués, d'introduire une exonération sur la part qui correspond au rendement sans risque. En tout cas, l'extension de l'exonération fiscale pour les premiers 1880 euros d'intérêts, initialement réservée aux livrets d'épargne et à d'autres placements à long terme aurait dû avoir lieu depuis longtemps. La difficulté à trouver du capital risque dans notre pays renforce à lui seul cet argument.

L'exonération pour le rendement sans risque élimine ce que les économistes appellent volontiers les *distorsions inter-temporelles* qui sont propres à l'impôt sur le revenu. Il s'agit de ne pas influencer le choix de consommer aujourd'hui ou dans le futur, ou d'épargner. Le même raisonnement sous-tend aussi le régime de déduction des intérêts notionnels à l'impôt sur les sociétés, ou de TVA. Si on taxe le rendement normal (sans risque) sur l'épargne, on ne taxe pas en soi ceux qui ont une plus grande capacité financière. On taxe ceux qui préfèrent dépenser demain plutôt qu'aujourd'hui. Le rendement sans risque est une compensation pour le report de la consommation. S'il est taxé, cela décourage aussi le travail.

Ce raisonnement légitime doit mener à une discussion sur le taux d'imposition des rendements liés aux surprofits. Le système fiscal doit ainsi décourager l'incitation à substituer des dividendes ou des plus-values aux revenus du travail, réduisant ainsi à nouveau la nécessité d'avoir des règles anti-abus.

Il existe différentes façons de tendre vers la neutralité. En ce qui concerne les retraits, on peut exonérer les apports de revenus épargnés et le rendement, mais on peut taxer les prélèvements selon la méthode appelée EET (Exempt-Exempt-Taxed). Dans le cas de biens de consommation durables, tels les voitures ou les maisons, l'achat peut être taxé, mais pas le rendement ou les revenus, ou en tout cas pas aux taux de l'impôt sur le revenu. La méthode EET s'impose lorsque les rendements ne dépassent que rarement le taux sans risque.

Un objectif d'une réforme pertinente devrait être, dans la mesure du possible, de traiter de manière fiscalement similaire les revenus de la fortune. Trop souvent, des taxations différentes s'appliquent sans raison économique. Lorsque des produits financiers équivalents sont taxés de manière différente, l'arbitraire guette. En outre, il semble qu'un glissement fiscal interne s'impose dans la fiscalité patrimoniale, d'une fiscalité sur les transactions et les réserves en capital vers une fiscalité sur les revenus du patrimoine.

133

Ne vous écartez pas du principe de neutralité, à moins qu'il y ait une raison claire et légitime à cela. Minimalisez autant que possible les distorsions dans le choix de consommer soit maintenant soit plus tard.

Équité fiscale et impôt sur la plus-value

Beaucoup de personnes ont des opinions tranchées sur la fiscalité. Il y a eu beaucoup d'études sur les raisons expliquant que l'on trouve certains impôts équitables et d'autres injustes. Il est important que ce débat public soit raisonné. Nous reprenons ici un certain nombre de principes classiques et nous les appliquons à l'impôt sur les plus-values.

1. Le principe du bénéfice retiré (benefits principle)

Ce principe suppose que les personnes et les institutions doivent contribuer aux recettes fiscales à raison de l'avantage qu'ils retirent des dépenses publiques.

Les impôts seraient alors un prix de marché des biens publics. Dans la mesure où les taxes y parviennent, un service public efficient se mettra en place. Dans le cas

des « biens publics » au sens strict, cela ne sera tout simplement pas possible car il n'est pas possible d'exclure des usagers lorsqu'ils ne contribuent pas. Cela exige aussi que les avantages spécifiques d'un bien ou d'un service soient mesurables et identifiables. Cependant, il existe une longue tradition dans beaucoup de prestations de services qui permettent de le faire. Des exemples sont les frais de justice, les péages sur les autoroutes, les droits de licence et les cimetières.

2. Le principe de la capacité contributive (*ability to pay principle*)

134 Ce principe est autant applicable aux personnes au sein de chaque catégorie de revenus qu'aux personnes de catégories de revenus différentes. Dans le premier cas, on parle d'équité horizontale. Il s'agit donc de l'égalité de traitement entre des personnes qui se trouvent dans les mêmes conditions. Nous ne pouvons donc omettre de prendre en considération, outre les effets des impôts sur l'efficacité, les aspects d'équité.

L'aspect le plus difficile et le plus controversé de ce principe est la façon dont nous pouvons mesurer la capacité contributive. Cela doit-il se faire sur la base du revenu annuel, du revenu perçu pendant le cycle de vie, du revenu net ou de la consommation ? Pensons à l'exemple d'un auteur qui travaille pendant des années à un livre. Il peine à générer un revenu pendant une période et il semble ensuite avoir écrit un best-seller avec des revenus considérables sur une courte période.

John Stuart Mill défendait l'idée d'un impôt calculé sur la base de la consommation. L'idée sous-jacente était la suivante : un travailleur qui doit épargner pour ses vieux jours et se prémunir d'éventuels revers de fortune, est taxé à l'impôt sur le revenu à la fois sur ce qu'il consomme et sur ce qu'il épargne. Dans le cas d'un impôt sur la consommation, son épargne sera en revanche préservée.

Il s'agit d'une discussion séculaire. Est-ce qu'un critère objectif peut être suffisant ou ne devons-nous pas plutôt regarder du côté de l'utilité subjective ? En particulier, l'argument selon lequel, à des niveaux élevés de revenus, un revenu supplémentaire procure une utilité bien moindre qu'à de faibles niveaux de revenus, a été utilisé pour justifier un impôt progressif. Des points de vue portant sur la répartition souhaitée des revenus jouent un rôle clef. Les économistes ont pour cela créé une discipline très spéciale. Généralement, elle dérive de ce qu'on appelle le *welfarism*, qui étudie les conséquences de l'impôt sur le bien-être dans les sociétés. L'aversion pour l'inégalité de revenus sera un paramètre

déterminant (tout comme les effets économiques désincitatifs) dans la détermination du régime d'imposition.

Les études relatives aux préférences en matière de redistribution ont parfois révélé des choses inattendues. Par exemple, il ressort qu'il existe une importante préférence pour une redistribution des revenus élevés vers les revenus moyens, mais pas dans la même proportion que pour celle des hauts revenus vers les bas revenus. Cela suggère que l'intérêt personnel ne doit pas être perdu de vue dans les conceptions de la redistribution.

3. Équité procédurale

Les individus sont souvent plus concernés par le processus et la procédure que par le résultat final. Le rejet des impôts sur la fortune personnelle en est un exemple. La justification se base sur la modification du choix entre épargne et consommation. Il est évident que l'on ne peut jamais comprendre un régime d'imposition sans son contexte. C'est ainsi que de nombreux économistes plaident pour un impôt large sur la consommation. Mais lorsqu'il est associé à un système de prestations très ciblées, cela a un impact redistributif totalement différent qu'en l'absence d'un tel système de prestations.

135

4. Autres critères

Évidemment, beaucoup d'autres critères conviennent encore pour évaluer une fiscalité. Les effets économiques d'un impôt sont immédiatement visibles. L'efficacité de la gestion administrative l'est aussi. En outre, il y a des impôts qui ont avant tout un rôle régulateur. Dans de tels cas, l'évaluation devra d'abord dépendre de l'efficacité avec laquelle ce but est atteint. C'est évident pour l'impôt sur la pollution. Généralement, on portera moins d'intérêt à l'effet redistributif d'un impôt qui peut être évité par un changement de comportement.

5. La vision du citoyen

L'étude des préférences des citoyens quant au système fiscal et à la redistribution ne se limite à une liste de préférences (« dans quelle mesure les impôts doivent-ils être progressifs ? »). Elle étudie aussi le lien potentiel avec différents possibles.

Ainsi, l'ampleur de la redistribution souhaitée dépend de l'opinion relative à l'origine de l'accumulation de capital. En cela, la question de l'intérêt personnel a fait

l'objet d'un contrôle. Autrement dit, les auteurs de l'étude ont essayé d'éliminer le biais induit par l'idée que si les autres sont plus imposés, alors vous êtes vous-même privilégié. En ayant à l'esprit les inégalités dans la répartition des revenus, l'électeur médian sait qu'un impôt progressif va lui procurer un bénéfice personnel. Certains scientifiques considèrent cela comme un des exemples historiques où l'intérêt personnel motive les convictions politiques.

Bien sûr, outre l'intérêt personnel (« charité bien ordonnée commence par soi-même »), les valeurs et convictions jouent aussi un rôle, comme l'a confirmé l'étude de Corneo & Grüner. Sheffrin et Reed-Arthurs¹³⁴ ont montré que l'idéologie de gauche ou de droite n'est pas liée à la préférence pour la redistribution des riches vers la classe moyenne, mais bien de celle vers les pauvres.

136

Il est certain qu'il existe un soutien populaire pour un tel type de progressivité,¹³⁵ bien qu'il faille être prudent avec cette interprétation. La perspective dans laquelle on se place, à savoir la redistribution des riches vers les pauvres ou des riches vers la classe moyenne est très importante.

Le résultat semble extrêmement sensible à la façon dont la question est formulée. Comme souvent dans de telles études, le contexte joue un rôle important. Les personnes expriment facilement leur soutien lorsque la question est abstraite mais elles ne font pas toujours preuve de la même volonté lorsque cela devient plus concret.

Slemrod & Bakija (2008) ont demandé si dans l'expression de leurs préférences, les citoyens tenaient également compte des effets économiques (incitations) potentiellement négatifs des impôts.¹³⁶ S'ils ne le font pas, une correction est nécessaire. En outre, il résulte de bon nombre d'autres études que plus les personnes ont une connaissance des détails du système fiscal, plus ils sont partisans d'une moindre redistribution.

En outre, les personnes soutiennent davantage la redistribution des revenus lorsqu'elles croient que l'État contribuerait là à une bonne chose. Les études relatives à l'équité révèlent encore parfois que les attitudes des experts et du public divergent. Ainsi, il ressort de bon nombre d'études que l'impôt sur la propriété immobilière est perçue comme le moins équitable. Les droits sur les successions et les donations sont considérés par beaucoup comme très intrusifs dans les relations interpersonnelles. Une étude américaine montre l'existence d'une convergence d'opinion sur la perception des personnes quant au taux maximal auquel il serait possible de porter l'impôt, et cela par-delà les convictions politiques. Si le

revenu résulte d'opportunités saisies et de choix personnels, cela est alors plus facilement interprété comme du mérite personnel. Dans ce cas typique, on pense que ce revenu peut être moins taxé.¹³⁷

Le contexte psychologique de l'approche de l'équité met en jeu bon nombre d'éléments de l'économie comportementale associée aux travaux de Kahneman & Tversky¹³⁸. Les impôts sont toujours perçus différemment lorsque nous les exprimons en montant absolu et non en pourcentage. Les déductions d'impôts pour enfants sont perçues très différemment si ces impôts sont présentés comme « des impôts taxant le fait de ne pas avoir d'enfant ». Les personnes semblent réagir de façon très équivoque à un précompte élevé, accueillant favorablement le montant.

6. Application au cas de l'impôt sur la plus-value

137

Un entrepreneur doit-il être taxé pendant ses années d'activité ou lorsqu'il cède son affaire ? C'est une question simple. La réponse n'est en revanche pas du tout évidente.

Un critère pertinent serait qu'un impôt doive constituer une source stable de revenu pour l'État. Si nous examinons par exemple le cas de la plus-value sur actions depuis la fin des années 90, alors il semble fréquent que les profits virtuels des « bonnes années » aient été effacés par les crises ultérieures. Celui qui taxe les plus-values doit encourager les entrepreneurs à déclarer leurs moins-values. Les grosses entreprises et les détenteurs d'une fortune importante peuvent jouer avec les plus ou les moins-values. Les petites entreprises et les moins fortunés n'en ont pas autant la possibilité.

Outre les critères du bénéfice retiré et de la capacité contributive, il y a d'autres critères qui sont tout aussi pertinents pour la taxation de la plus-value. L'impôt est ainsi défendu par certains entrepreneurs. Leur argument se base sur l'impôt en tant qu'obstacle à la prise de contrôle des entreprises par des étrangers, ce qui se produit assez fréquemment. En l'absence de tels impôts, l'incitation à céder son entreprise serait d'autant plus grande. Une autre approche prend en compte l'horizon temporel. Il est ainsi tout à fait différent d'envisager un impôt sur des plus-values réalisées à court terme ou un impôt sur des plus-values résultant de longues périodes d'entrepreneuriat. Il est évident que le degré d'acceptation des deux impôts n'est pas du tout le même.

Dans cette contribution, nous nous basons essentiellement sur une approche pragmatique de type bien-être (welfare), dans laquelle l'objectif d'efficience et

les considérations d'équité sont mises en balance. Il y a aussi des considérations déontologiques qui rejettent par exemple une taxation de la plus-value parce qu'elle est incompatible avec le fait qu'il s'agit d'une propriété qui est acquise et transmise légalement. En complément, certains affirment qu'il ne convient pas d'exiger une partie de la plus-value qu'un entrepreneur a réalisée au moment où il vend son affaire. Vous auriez tout aussi bien pu monter une telle affaire vous-même. De nombreux entrepreneurs ont l'impression d'être toujours critiqués par ceux qui sont de l'autre côté de la barrière alors qu'eux-mêmes prennent des risques. En cas de faillite, ils se sentent automatiquement soupçonnés. Lorsqu'ils réussissent, ils se sentent également dévalorisés.

138

Cependant, le cas des entrepreneurs qui dans notre pays vivent une sorte de rêve américain de self-made man à succès est la preuve qu'il peut y avoir, aussi chez nous, une interaction fructueuse entre les entrepreneurs et la société. La contribution à la société réalisée par les entrepreneurs doit être examinée de façon large pour tirer des conclusions en matière d'équité. Les personnes ne forment pas leur opinion sur la base d'un seul élément, mais en fonction de l'image globale. Si nous nous limitons à la fiscalité, ce n'est pas seulement la contribution d'un entrepreneur à la fin de sa carrière qu'il faut prendre en compte. Pendant des décennies, l'entrepreneur a créé des emplois et de la valeur, générant ainsi de nombreuses recettes directes et indirectes. Tenir compte des spécificités de l'entrepreneuriat implique évidemment de ne pas s'en tenir aux seuls entrepreneurs qui ont rencontré un grand succès. Qu'en est-il des entrepreneurs qui échouent après un parcours long et risqué ? Est-ce que l'État, qui taxe le succès, doit aussi compenser leurs pertes ? Bien sûr que non – entreprendre est une prise de risque- mais l'État a ici la charge de la preuve pour justifier sa politique fiscale. Cela suppose d'en proposer une image globale. La politique fiscale doit aussi résulter d'un débat permanent au sein de la société.

Un aspect important est que notre pays a un réel besoin d'entrepreneurs qui ne jettent pas l'éponge après avoir connu un succès, mais ont « les tripes » pour recommencer un projet entrepreneurial. Il est important que de tels entrepreneurs soient suffisamment motivés pour commencer une nouvelle histoire après une sortie, de façon à ce qu'une culture de *serial entrepreneurship* émerge.

De la littérature précédemment évoquée, il résulte que, dans le débat sur l'équité, les entrepreneurs ne sont pas les seuls à avoir des questions sur l'utilisation de l'impôt. Le degré d'acceptation de l'impôt payé dans son propre pays augmente fortement lorsqu'un État efficient en donne une justification crédible. Le résultat

des études scientifiques montre que cela renforce beaucoup la conformité fiscale (compliance)– et certainement pas seulement auprès des entrepreneurs. Dans ce domaine, la défiance des citoyens de notre pays est mise en évidence dans de multiples études portant sur la confiance accordée à l'État.

Le traitement des paradis fiscaux pour les personnes physiques

Depuis déjà quelque temps déjà, les États-Unis ont haussé le ton à propos du secret bancaire dont les banquiers suisses ont longtemps bénéficié. En 2012, la Banque nationale suisse a tout à coup annoncé que les contribuables belges avaient placé 30 milliards d'épargne sur des comptes suisses.

139

Cette annonce est d'autant plus spectaculaire que notre pays s'est aussi vu proposer par les Suisses de conserver le secret bancaire pour les contribuables belges en échange d'une taxation unique. Il y avait déjà eu des négociations entre la Suisse et l'Allemagne ainsi qu'avec la Grande Bretagne en ce sens. Il s'agit des accords dits Rubik, par lesquels les Suisses prélèvent une imposition libératoire forfaitaire sur l'épargne et la reversent au pays d'origine du titulaire du compte. C'est naturellement très attrayant pour les décideurs de Bruxelles, qui voient d'un bon œil l'arrivée inattendue de 10 milliards d'euros en échange du trésor en perdition. Malheureusement, nous avons déjà fait l'expérience par le passé que les politiciens se font aveugler par les mesures ponctuelles. Il est important qu'en présence de telles tentations, notre pays voie plus loin que le bout de son nez.

Par le passé, l'Union européenne est toujours parvenue à faire de l'Europe une zone plus transparente, et cela grâce aux échanges automatiques d'informations entre les pays membres. En effet, cela constitue la garantie d'un traitement fiscal équitable pour tous les citoyens européens sur le long terme.

Alors que par le passé, la rumeur circulait sur l'existence de trains de coupons en direction du Luxembourg, aujourd'hui un autre mouvement est en cours. Ceux qui fuient l'impôt doivent trouver des contrées de plus en plus éloignées. Par-là, le seuil rendant une telle opération rentable a été relevé à un niveau toujours plus élevé de telle sorte que seuls les plus fortunés peuvent transférer leurs avoirs aux Bermudes.

Grâce à la stratégie agressive des États-Unis à l'égard de ce que l'on appelle les paradis fiscaux, beaucoup de lignes se déplacent. La Belgique doit être l'un des

TAX SHIFT

pays qui, sur la scène de l'Union européenne, doit pousser à défendre une fiscalité équitable par une coordination internationale et par la fermeture des lieux d'évasion internationaux. Si la Belgique, par un État plus efficace, s'engage en même temps à promouvoir l'acceptabilité de l'impôt, on pourra peut-être faire d'une pierre deux coups.

10. L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

L'impôt sur les sociétés est connu du grand public. Certains pensent qu'il est payé par les « entreprises ». D'autres pensent plutôt que la charge de l'impôt est répercutée dans sa totalité sur les consommateurs. C'est le manque de clarté quant à l'identité du redevable réel de l'impôt qui détermine souvent l'attractivité d'un impôt. L'effet réel ou le niveau auquel la vie économique est modifiée par l'impôt n'est en fait pas toujours facile à déterminer. Le fait que les entreprises soient en général actives à l'international ne rend pas les choses plus transparentes. Comme il y a peu de coopération internationale, il se peut que l'impôt sur les sociétés se traduise in fine par moins de capital par employé, moins de production par employé et finalement par des salaires plus bas.

141

Si le revenu taxable de l'impôt sur le revenu devenait véritablement global, un impôt sur les sociétés serait superflu. Non seulement les salaires des entrepreneurs ou les dividendes, mais aussi les profits faisant l'objet d'un report à nouveau (une sorte de plus-value non réalisée) devraient alors être traités comme l'impôt sur le revenu. Plus la créativité développée par les contribuables est grande pour réussir à faire changer de forme les revenus du travail et les revenus du capital, plus il est efficace et juste de capter une part de ce revenu par un impôt sur les entreprises.

En d'autres termes, l'impôt sur les sociétés compense l'absence de revenu véritablement globalisant dans un impôt sur les personnes idéal. L'impôt sur les sociétés est une sorte de précompte sur le bénéfice qui doit en fait être retiré dès que les bénéfices sont distribués et pris en compte par l'impôt sur les personnes physiques.

Beaucoup de particularités de l'impôt sur les sociétés et de difficultés liées à ce système trouvent leur origine dans l'absence de lien entre l'impôt sur les personnes physiques et l'impôt sur les sociétés. Une des difficultés vient du fait que les actionnaires d'une société belge ne sont pas nécessairement assujettis au fisc belge. L'impôt sur les sociétés permet à notre pays de taxer également les étrangers sur leur revenu en Belgique, et d'« exporter » ainsi une petite partie de notre pression fiscale. Le danger, avéré pour les plus petits pays, réside dans le

fait qu'une taxation trop élevée fait fuir le capital étranger.¹³⁹ D'un point de vue théorique, l'impôt sur les sociétés devrait aussi être plus bas dans la mesure où les actionnaires étrangers conservent un pourcentage important des actions.

Qui s'intéresse à la fiscalité ne peut le faire sans prendre en compte le contexte international. Il existe une différence particulièrement importante entre le fait pour un petit pays ou un petit groupe de pays de modifier leurs taux de façon isolée ou, pour de nombreux pays ou un grand pays, de faire varier leur taux à la hausse ou à la baisse de façon concertée.

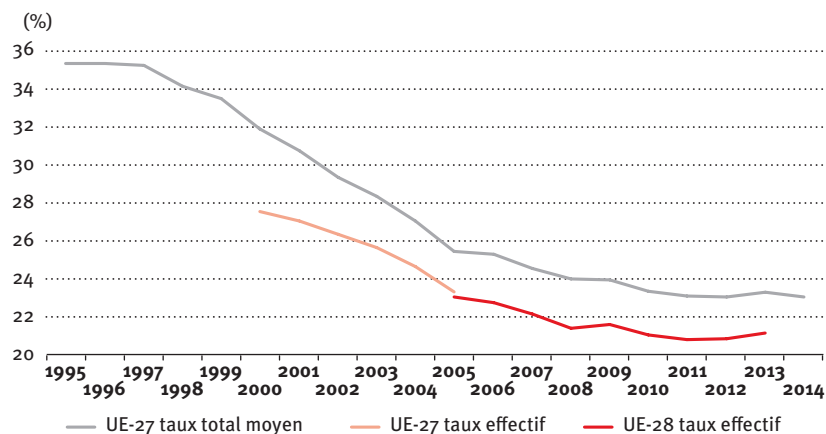
Dans une économie « fermée », dans laquelle la plupart des taux nationaux évoluent parallèlement, la charge de l'impôt sur les sociétés est essentiellement portée par les apporteurs de capitaux, ce qui n'est pas favorable à la dynamique entrepreneuriale.

142

Des impôts sur les bénéfices élevés freinent les investissements parce qu'ils élèvent le coût du capital.¹⁴⁰ En outre, la littérature indique que ces coûts introduisent des distorsions économiques en déplaçant les capitaux vers les secteurs les moins productifs. En cela, l'impôt sur les sociétés s'immisce¹⁴¹ entre différents secteurs et acteurs de l'économie. Cela met alors en danger la productivité (totale) de l'économie.¹⁴² Les systèmes fiscaux extrêmement complexes sont extrêmement désavantageux parce qu'ils génèrent des coûts administratifs importants non seulement pour les entreprises, mais aussi pour l'État. Cela se fait au détriment de moyens qui auraient pu être utilisés pour des activités efficientes et productives.

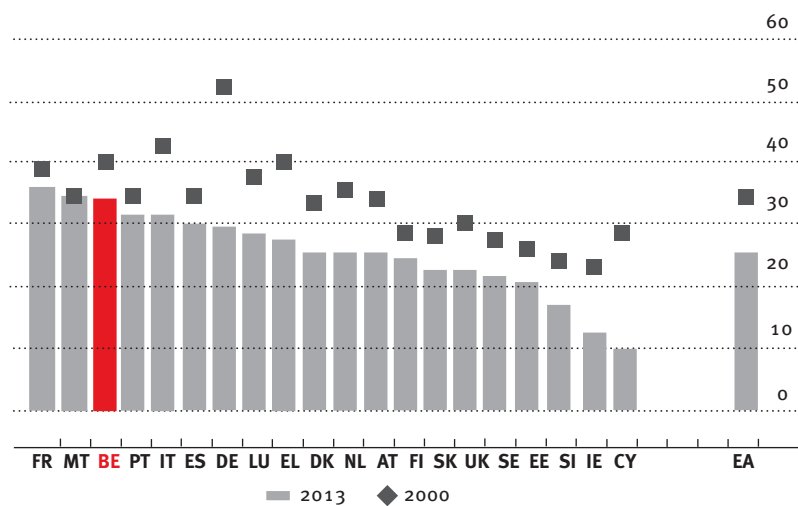
Au contraire, dans une économie ouverte, lorsqu'un pays s'aventure dans une expérimentation dans le domaine de l'impôt sur les sociétés, nous devons faire la distinction supplémentaire entre les biens et services dits échangeables (tradables), c'est à dire qui s'échangent sur le marché international, et les autres biens et services qui sont seulement consommés localement (non-tradables). Contrairement au cas d'une économie fermée évoqué plus haut, ce sont ici les travailleurs qui supportent finalement la part la plus importante de l'impôt sur les sociétés. À titre d'illustration, le prix d'une machine qui se vend sur les marchés internationaux ne pourra pas toujours absorber l'effet fiscal et cela vaut également pour le capital qui est assez mobile pour aller chercher des rendements élevés ailleurs.

Pendant la dernière décennie, l'économie mondiale avait schématiquement les caractéristiques d'une économie fermée en ce qui concerne l'impôt sur les sociétés. Partout, les taux d'imposition effectifs ont baissé, comme le montrent les graphiques 55, 56 et 57. Mais la théorie met en garde contre les actions unilatérales.

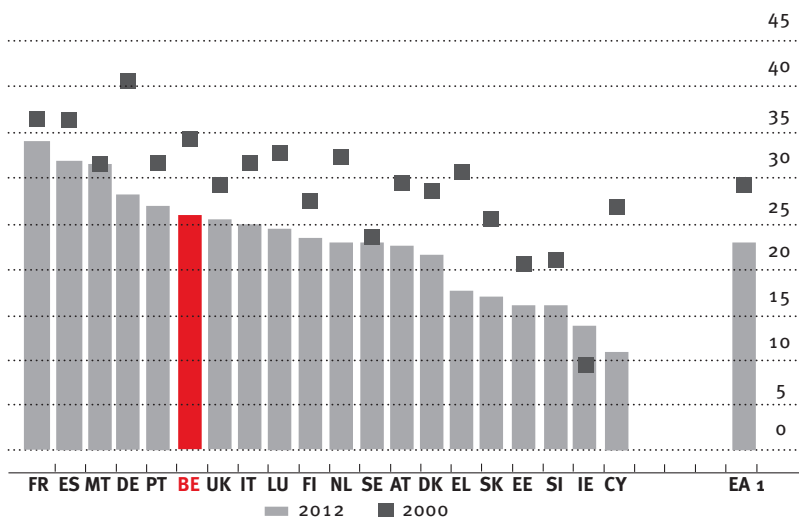


143

Graphique 55 : Évolution des taux pour les impôts sur les sociétés : taux maximal moyen et taux effectifs, 1995-2014¹⁴³



Graphique 56 : Taux de l'impôt statutaires sur le revenu (%) (sources : UE, BNB)

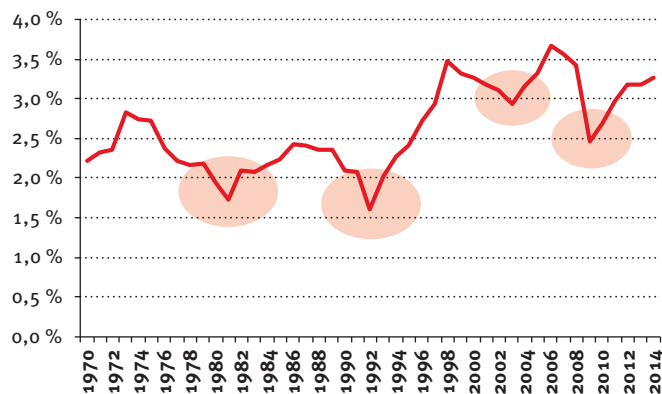


Graphique 57 : Taux d'impôt effectif pour le secteur non-financier (source : CE, ZEW, BNB)

Nous devons interpréter ces comparaisons des taux d'imposition effectifs dans le temps avec circonspection. En particulier en ce qui concerne l'impôt sur les sociétés, il est important de distinguer l'évolution de la base imposable et du taux d'imposition. Il est parfaitement possible que les recettes d'impôt sur les sociétés restent au même niveau ou augmentent alors que le taux effectif d'imposition baisse. La base imposable peut par exemple être accrue parce que les créations d'entreprises sont plus nombreuses, ou parce qu'une réforme du régime fiscal a eu lieu, comme l'introduction de la déduction de l'intérêt notionnel.

Les impôts payés par les sociétés dépendent naturellement de la conjoncture économique. Nous remarquons sur le graphique 59 que malgré la forte baisse de 2009, les recettes approchent déjà, quelques années plus tard, les sommets les plus élevés des dernières années.

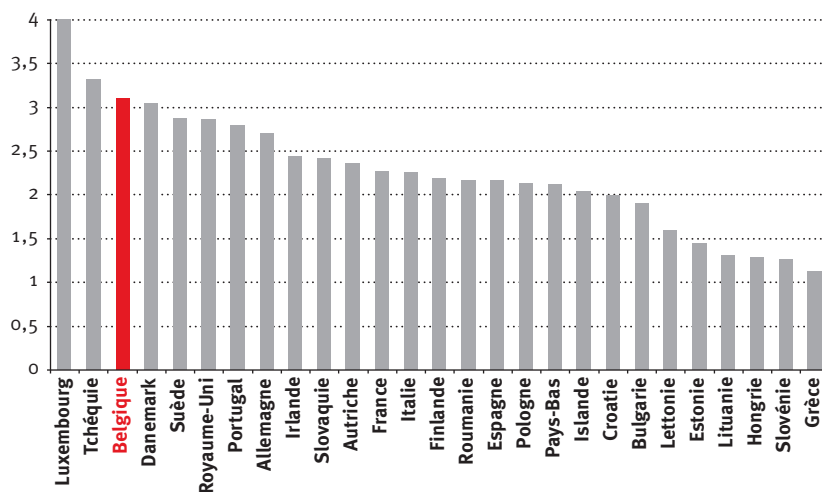
Les recettes de l'impôt sur les sociétés sont assez satisfaisantes pour les finances publiques belges. Plutôt que de grands bouleversements, il y a encore des ajustements à effectuer à court terme. Il faut ainsi faciliter la mise en place et le développement des entreprises, abaisser le niveau de complexité administrative, autoriser le paiement anticipé à un moment choisi à l'avance pour que les entreprises puissent mieux gérer leurs liquidités.



Graphique 58 : Impôts payés par les sociétés depuis 1970 (% PIB) (source : BNB)

145

Les médias se livrent régulièrement à une attaque contre les grosses entreprises dont on trouve qu'elles paient trop peu d'impôts dans un pays donné. Le message est toujours très populaire pendant les périodes où l'on demande des efforts à chacun. Beaucoup d'entreprises vont en effet très loin pour trouver la faille dans la loi et pour en violer non pas la lettre mais l'esprit. Si nous voulons être honnêtes intellectuellement, d'autres éléments dont on a sous-estimé la portée doivent aussi être abordés.



Graphique 59 : Recettes de l'impôt sur les sociétés (% PIB) (source : UE, sans Malte et Chypre)

Depuis les années vingt, les États ont encouragé les multinationales à s'implanter dans plusieurs pays en traitant leurs établissements comme des entités indépendantes. Le régime fiscal international s'est développé de façon organique afin d'éviter la double taxation des entreprises. L'ancien système a subi des tensions parce que les pays se sont lancés dans un concours de beauté. L'importance croissante des actifs immatériels tout comme la valeur des marques ou de la propriété intellectuelle ont constitué le levier de cette évolution, tout au moins pour les groupes américains. Tous les établissements d'un groupe doivent toujours avoir recours à la marque ou aux brevets, mettant en mouvement des flux financiers considérables entre les membres d'un même groupe.

146

Ce que l'on appelle le *double dip*, résultant de la déduction de l'intérêt notionnel dans notre pays, est un exemple de la façon de détourner le revenu imposable. Une société d'un groupe établi dans un pays à fiscalité privilégiée prête à une autre société du groupe à fiscalité élevée, générant un paiement d'intérêts déductibles dans le pays à fiscalité élevée. L'alternative consiste en un régime fiscal unifié, par lequel les bénéfices sont répartis entre les établissements où leurs activités se déroulent réellement (voir plus loin).

Coordination internationale : source, domicile, destination

Il semble que la concurrence fiscale se soit de plus en plus intensifiée à la veille de la crise de 2008.¹⁴⁴ Il serait plutôt naïf de penser que la crise ait arrêté le nivellement des taux vers le bas (*race to the bottom*). Pour cette raison, une pression politique intense et durable est nécessaire. Si les pays veulent un recul de la concurrence fiscale mutuelle, ils doivent mettre en place un nouveau système de répartition du gâteau fiscal au lieu de stigmatiser les entreprises pour « optimiser » le système actuel.

Le graphique 60¹⁴⁵ propose un fil conducteur des différents systèmes d'impôt sur les sociétés. Le schéma distingue deux dimensions : la base d'imposition et le lieu d'imposition. La base d'imposition comprend le rendement tiré de toute forme de fortune de la société, le rendement sur la seule fortune propre ou la notion plus étroite de « rendement anormal » – la rente ou la valeur actuelle nette d'un investissement – sur la fortune propre. Le domicile peut renvoyer au lieu où l'entreprise « fait » le bénéfice (*source*), au lieu où les actionnaires et créanciers sont domiciliés (*residence*) ou au lieu où l'entreprise vend ses biens et services (*destination*).

Base d'imposition	Revenus sur lesquels l'impôt sur les sociétés est retenu		
	Rendement global sur la fortune propre	Rendement global du capital	Surprofit
Pays source	1. Impôt conventionnel avec exonération de revenus provenant de l'étranger	4. Impôt sur le revenu dual 5. Impôt sur les sociétés global	6. Impôt sur les sociétés avec déduction de l'intérêt notionnel 7. Imposition à la source sur les flux de trésorerie
Pays de résidence (actionnaires de la société)	2. Impôt sur les sociétés sur base du domicile avec crédit d'impôt pour les impôts étrangers		
Pays de domiciliation (personnes physiques)	3. Impôt sur les actionnaires		
Pays de destination (consommation finale)			8. Imposition sur les flux de trésorerie sur la base de la destination 9. Imposition sur les flux de trésorerie sur la base de la destination (variante TVA)

Graphique 60 : Approches alternatives relatives à l'impôt sur les sociétés

Dans un monde où la mobilité internationale augmente, c'est le taux d'imposition moyen qui détermine le lieu où les entreprises vont investir. Et le taux moyen d'imposition détermine grosso modo la pression fiscale. Le taux marginal détermine ensuite le montant de l'investissement. Et la taille optimale est toujours atteinte lorsque le rendement du dernier euro de capital investi est égal au coût du capital. En revanche, le taux d'imposition nominal détermine l'endroit où est « fait » le profit. Le fait que tant le taux d'imposition moyen que le taux marginal puissent modifier le comportement des entreprises rend difficile la conception d'un impôt optimal sur les sociétés.

Les pays devraient donc se mettre d'accord sur une formule qui combine les différents facteurs comme les salariés, l'actif et le profit.¹⁴⁶ Ce n'est pas une sinécure, surtout lorsqu'il s'agit de *tax fairness*. La combinaison actuelle d'un impôt à la source et au lieu de domiciliation est un compromis bancal. Les entreprises doivent être encouragées à donner plus d'informations et à améliorer la qualité des informations diffusées sur les impôts qu'elles paient à l'échelle mondiale. La transparence peut, plus que des slogans dans les médias, contribuer à un débat mieux informé.

Une réponse globale est nécessaire, et l'Union européenne peut faire passer le *Common Corporate Tax Base* déjà au niveau de l'OCDE, éventuellement sous une

forme allégée. Il semble bien que les États-Unis choisissent aujourd'hui délibérément une stratégie de taux nominaux élevés pour des entreprises qui sont moins « délocalisables » combinés à un taux d'imposition bas pour les multinationales. Les entreprises locales aux États-Unis sont aussi partisans d'un système d'imposition international plus équitable.

148

Notre pays doit aussi demander plus de coordination et un régime international cohérent pour l'impôt sur les sociétés. Le scandale récent au sujet des paradis fiscaux, où les personnes physiques, avec une aide non-négligeable des grandes banques et des bureaux de conseil fiscal, dissimulent leur argent au fisc, montre que cette coordination est possible. Ces dernières années, l'Union européenne a réussi à faire de l'Europe une zone beaucoup plus transparente dont les membres échangent (plus ou moins) automatiquement des informations. Les évadés fiscaux doivent trouver des destinations toujours plus exotiques – les trains de coupons vers le Luxembourg ne devraient plus suffire. Avec l'agressivité dont les États-Unis font preuve dans leur approche envers les paradis fiscaux, les lignes bougent très vite.

La Belgique doit être un des pays de la scène européenne qui demandent une fiscalité équitable et la fermeture des voies d'évasion fiscales internationales. Si la Belgique s'engage en même temps en faveur d'un État plus efficace, le degré d'acceptation de l'impôt dans notre propre pays ne peut que croître. Nous attendons avec impatience une lutte partagée contre la fraude et l'évasion fiscale. Un certain nombre de principes sont particulièrement importants pour notre pays.

Stimuler les investissements en Belgique

Première loi : un petit pays ouvert comme la Belgique ne peut pas imposer sa volonté aux investisseurs internationaux. Le rendement après impôt est en grande partie fixé internationalement. Lorsque les impôts ne sont pas maintenus à un niveau suffisamment bas dans un pays, le capital affecté à ce pays sera préservé à un niveau aussi faible que possible.¹⁴⁷

Dans notre pays, la taxation du capital à la source s'effectue au détriment des facteurs de production immobiliers, qui sont avant tout les travailleurs.¹⁴⁸ La mise en oeuvre unilatérale d'un impôt sur les revenus du capital, n'est donc pas non plus opportune.¹⁴⁹ Les profits dits excessifs ou anormaux – profits supérieurs au coût du capital-, qui sont générés par des investissements qui dépendent de leur

localisation et qui ne peuvent donc pas fuir aussi facilement, forment l'exception. La déduction de l'intérêt notionnel, officiellement déduction pour capital à risque, en est une application (voir plus loin).

En revanche, l'idée d'une imposition basée sur le lieu de résidence utilise la plus faible mobilité des personnes, par opposition à celle du capital. En prenant un léger raccourci, on pourrait bien affirmer que la taxation à la source est un impôt sur les investissements, et là, l'imposition selon la destination est un impôt sur la fortune, sur l'épargne. Ici, l'endroit où est réalisé l'investissement et où le profit est fait n'importe pas. Une imposition selon le lieu de résidence abaisse le rendement après impôt des épargnants nationaux, ce qui fait que du capital étranger doit in extremis être injecté. En d'autres termes, une imposition à la source n'opère pas de distinction entre les pays d'origine du capital et une imposition selon le lieu de résidence n'opère aucune distinction quant au pays où les Belges investissent.

149

L'étude suggère en outre que l'impact de la fiscalité du travail sur les investissements en provenance de l'étranger est plus important que l'impact des taux (effectifs) de l'impôt sur les sociétés.¹⁵⁰ Lorsque la Belgique, avec sa politique industrielle moderne voudra attirer¹⁵¹ des investissements étrangers pour favoriser le retour à l'emploi, il ne faudra – à nouveau – pas perdre de vue le lien entre impôt sur les personnes physiques et impôt sur les sociétés. Tant le niveau régional que le niveau local doivent se sentir concernés.

En particulier, les entreprises innovantes et donc souvent le capital-risque souffrent de taux d'imposition élevés. Moins d'investissement étranger signifie aussi que la technologie étrangère et le savoir-faire trouvent moins facilement le chemin de nos entreprises. Ce n'est pas facile pour la Belgique de faire croître des entreprises prometteuses. Et rendre une entreprise plus dépendante de l'autofinancement ne nuit pas seulement à cette entreprise mais à toute notre économie.

Nous avons déjà commencé à présenter le financement de l'innovation et des start-ups¹⁵² ainsi que les stimulants fiscaux pour la recherche et le développement¹⁵³. Les deux plus importants piliers sur lesquels reposent les stimulants sont le coût du travail représenté par les salaires des chercheurs, qui peut faire l'objet d'une exonération différenciée, et les dépenses d'investissement pour la R&D dont il est important de tester l'efficacité. Pour permettre aux entreprises avec une base d'imposition faible (par exemple les jeunes PME innovantes) de bénéficier aussi de stimulants fiscaux, le solde de l'avantage fiscal pourrait être remboursable ultérieurement en l'absence de bénéfices suffisants.

Les expériences à l'étranger nous enseignent qu'il est important, pour que les entreprises soient associées à la politique, d'orienter cette action et de l'adapter aux besoins réels. Pour combiner flexibilité et sécurité, nous conseillons aussi d'admettre la demande de soutien fiscal aussi bien à l'avance qu'a posteriori. Par ailleurs, il n'y a pas de raison d'exclure du bénéfice de l'exonération des entreprises qui confient leurs projets R&D à des universités ou à des centres de recherche ouverts. Si notre pays prend au sérieux l'économie de la connaissance, cela doit également se traduire par la mise en place d'objectifs chiffrés. Si l'objectif est de 3 % du PIB, cela implique une croissance du PIB de 25 % en volume.

En réalité, les PME représentent une grosse part de l'emploi en Belgique ; pour ce qui est de la valeur ajoutée, ce sont les grosses entreprises qui pèsent plus (voir tableau 29).¹⁵⁴

150

Tableau 29 : Répartition des entreprises belges (% du total)

	Nombre d'entreprises	Emploi	Valeur ajoutée
Par taille (moyenne 1995-2005)			
Petite	97,4	39,3	31,6
Moyenne	2,0	19,2	17,9
Grande	0,6	41,5	50,5

Après la mode du *big is beautiful* dans les années cinquante et soixante, beaucoup de ces grosses entreprises ont traversé une période difficile dans les années septante. L'emploi a été décimé dans de nombreuses entreprises. Les chiffres du tableau 29 montrent que dans une petite économie comme la nôtre, les petites entreprises comme les grosses apportent leur plus-value. La priorité devrait être la création de nouvelles entreprises qui, en particulier grâce à l'innovation, pourraient croître.

La Belgique a une position particulière en Europe. En effet, les investissements directs provenant de l'étranger sont positifs (en net). Cela a amené l'État belge à élaborer une fiscalité avantageuse pour les centres de coordination en 1982. Après des plaintes de l'Europe, la lettre de cette législation a été adaptée mais pas l'esprit. Les caractéristiques principales d'un centre de coordination – un rendement bas sur une part importante de la fortune propre – ont été consacrées en 2005 dans ce que l'on appelle la déduction de l'intérêt notionnel.

Taxer les profits anormaux. La déduction pour capital à risque

Deuxième loi : l'imposition de la rente ou du profit anormal comme impôt sur les sociétés entraînant le moins de distorsions. C'est en tenant compte de cet objectif que la déduction de l'intérêt notionnel a été créée dans les années quatre-vingt¹⁵⁵.

Une des conséquences en a été l'abus d'amortissements accélérés. En amortissant le capital physique aussi vite que possible, la pression fiscale est décalée. Des investissements non rentables ont aussi été encouragés. Ils ont été effectués seulement en raison de l'avantage fiscal. La déduction pour capital à risque sert, entre autres, à éviter la distorsion.

151

Un système avec déduction pour capital à risque est comparable à un impôt sur les flux de trésorerie par lequel les investissements sont passés en coût en une seule fois. Le gouvernement finance en fait une partie de l'investissement et compense ainsi la taxation des flux de trésorerie du projet d'investissement. La décision des porteurs de parts d'investir ou non est ainsi la même avant et après impôt. Les entrepreneurs investissent comme s'il n'y avait pas d'impôts.

Une technique financière de pointe a, dans des proportions considérables, rendue floue la frontière entre le capital étranger et le capital propre, entre dette et actions. La législation fiscale a du mal à suivre le rythme, et un système avec déduction de l'intérêt notionnel peut pallier cela. Le régime de l'intérêt notionnel est une application de ce que l'on appelle *Allowance for Corporate Equity* (ACE). Il tente de corriger le fait que les dettes sont plus attrayantes pour une entreprise que le capital propre parce que le traitement fiscal des paiements d'intérêts sur dettes fiscales est plus favorable. Toutes les études confirment, les unes après les autres, cet effet distorsif.¹⁵⁶ L'alternative est la suppression de cet avantage pour les dettes. La déduction pour capital à risque pourrait être privilégiée parce que l'on craint que la suppression de la déduction des intérêts ne conduise à une augmentation de l'impôt.

Pour que cette *allowance for corporate equity* ne crée pas de distorsion sur l'épargne par-delà les systèmes fiscaux, se pose la question suivante : Le rendement normal sur des formes particulières d'épargne dans l'impôt sur le revenu ne doit-il pas aussi être exonéré ? Le traitement du dividende ne doit-il pas aussi être ajusté ?

Les profits anormaux ne sont en outre pas faciles à identifier. Ils sont toujours relatifs à la valeur de l'actif sur lequel ils sont basés, et le marché devrait incorporer les profits anormaux dans le prix de marché des actifs correspondants. Un impôt sur les profits anormaux doit alors aussi, dans l'idéal, se rapprocher d'un impôt sur les plus-values réalisées.¹⁵⁷

152

Un impôt sur le profit anormal a une base plus étroite que l'impôt sur les sociétés. Cela requiert un taux officiel a priori pour générer des recettes constantes. Mais ceci va inciter les entreprises à chercher d'autres juridictions dans le système de taxation à la source. À long terme, on s'attend à ce que la suppression de la taxation à la source sur le rendement normal – qui en réalité pèse sur les facteurs immobiliers à l'intérieur d'un pays, soit la terre et le travail – associée aux dispositifs correspondants stimulant les investissements directs dans le pays fasse plus que compenser la perte de recettes due à la déduction de l'intérêt notionnel.

Le « succès » de cette mesure coûte d'un point de vue purement comptable environ autant que ce que l'impôt sur les sociétés rapporte (5,8 milliards contre 8,1 milliards en 2009 ; 7,3 milliards de subventions aux entreprises non prises en compte) à l'État belge. Cela ne représente cependant pas le véritable coût économique. En premier lieu, il est erroné de penser que la base d'imposition soit la même qu'en cas de déduction de l'intérêt notionnel. Il ne s'agit donc pas de calculer ce que seraient les recettes fiscales totales de l'impôt sur les sociétés en cas de taux plus élevé, parce que la base serait radicalement différente. Il ne faut certainement pas sous-estimer l'impact à long terme de la concurrence fiscale internationale dans ce domaine. Nous pouvons dire qu'une telle mesure ne pèse pas seulement sur le Trésor belge mais également sur les gouvernements étrangers.

Nous devons garder à l'esprit cette remarque lorsque nous étudions les dépenses fiscales au sens large (comme présentée dans une étude du professeur Pacolet, voir tableau 30).¹⁵⁸

Cependant, force est de constater que le régime de déduction de l'intérêt notionnel a renforcé la structure du capital de nos entreprises.¹⁵⁹ Ce n'est pas sans importance lorsque l'on sait combien le capital-risque est rare pour nos entreprises.

Nous remarquons que les expériences les plus récentes de déduction de l'intérêt notionnel (Croatie, Autriche, Italie) ont permis, après quelques années, de générer plus de recettes par un ajustement à la baisse des taux de base effectifs, en ligne avec le taux d'imposition sur le rendement « normal », et avec une base d'imposition plus large. La littérature sur l'impôt des sociétés parle aussi d'un

Tableau 30 : Dépenses fiscales suite aux impôts sur les sociétés et le précompte immobilier

	Catégorie d'imposition			Année						
	Catégorie dépenses fiscales	Pas de dépenses fiscales	Doute	2000	2003	2005	2006	2007	2008	2009
Impôts sur les sociétés	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Plus-values sur les actions qui entrent en compte pour une déduction IDE	-	X	-	3976,5	-1608,1	10.131,0	12.883,0	9016,0	-30.173,7	-
Déduction d'investissement	X	-	-	201,2	193,7	165,5	111,9	130,1	88,1	-
Centre de coordination	X	-	-	1792,8	1853,0	2042,5	1338,2	698,9	44,7	-
Déduction IDE pour dividendes déjà imposés (non bis in idem)	-	X	-	5825,1	4188,1	6490,7	7631,2	9276,1	8594,7	-
Déduction pour le capital-risque (à partir de l'imposition 2007)	-	X	-	-	-	-	1845,2	3803,2	5355,0	-
Déduction pour les autres composantes non imposables	X	-	-	-	-	180,3	-	-	-	-
Tarif de base réduit	-	X	-	157,8	148,4	163,2	168,8	172,1	173,7	-
Baisse impôts pour revenus d'origine étrangère exonérés avec accord	-	X	-	199,6	344,9	512,2	358,1	471,8	502,0	-
Précompte mobilier										
Réduction structurelle (à partir d'octobre 2007)	X	-	-	-	-	-	-	53,4	197,8	464,6
Rémunérations pour chercheurs scientifiques	X	-	-	-	-	66,9	96,5	171,3	244,6	451,6
Primes pour le travail en équipes ou le travail de nuit	X	-	-	-	-	101,2	339,3	599,0	658,2	738,1
Heures supplémentaires	X	-	-	-	-	26,7	47,0	73,8	83,2	86,9

Comprehensive Business Income Tax. Notre pays devrait pouvoir baisser ce taux de 3 à 4.5 points de pourcentage, mesure financée par la suppression de la déduction pour capital à risque. La déduction fait donc seulement sens si la logique n'est pas sapée par toutes sortes d'économies budgétaires qui rendent à nouveau plus attractif le financement par la dette. Soit on conserve la cohérence de la mesure, soit on doit choisir l'alternative d'une baisse de taux. De nombreux fiscalistes aiment à prendre de la distance avec la déduction de l'intérêt notionnel. La question est de savoir si cela ne relève pas de l'opportunisme car avec les taux actuellement bas, le système est moins favorable à bon nombre d'entreprises.

154

Economiquement, ce système reste néanmoins attractif car il répond à la logique de taxer les profits excessifs ou « anormaux » – profits dépassant le coût du capital avec une exonération du rendement normal. Non seulement la distorsion créée au bénéfice du financement par la dette est compensée, mais la distorsion inter-temporelle consistant à préférer consommer aujourd'hui plutôt que demain est corrigée. La question est de savoir si nous nous contentons de « quick fixes », de rafistolages provisoires ou si nous avons l'ambition d'une réforme fiscale. Dans cette dernière option, la déduction pour risque est à considérer d'un point de vue économique.

Il est conseillé de se tourner vers la variante italienne, qui est aussi basée sur le concept de déduction pour risque mais qui est seulement possible pour les nouveaux investissements. Ce système encourage de façon plus ciblée les nouvelles activités. En outre, notre pays semble avoir beaucoup à apprendre du dispositif anti-abus italien.¹⁶⁰

Encore l'impôt sur la consommation

Un impôt selon la destination est finalement une sorte d'impôt sur la valeur ajoutée, à savoir les coûts salariaux plus le bénéfice anormal, les coûts salariaux étant déductibles. Les coûts financiers n'étant pas déductibles, un tel impôt n'a pas d'incidence sur la politique financière de l'entreprise. En outre, l'impôt étant prélevé au niveau du marché final, il n'y a pas de distorsion affectant le choix de la localisation ou de l'investissement. Les importations sont taxées et les impôts sur les exportations sont neutralisés, tout comme dans le cas de la TVA dans l'impôt sur la consommation. Cela rend le montant des recettes fiscales de l'État dépendant de la balance commerciale pendant une année donnée. En cela, l'impôt sur les sociétés est essentiellement un impôt sur la consommation intérieure.

L'équivalent nécessaire à l'impôt sur les personnes physiques est donc un système basé sur la consommation¹⁶¹ dans lequel le revenu tiré des intérêts « normaux » est exonéré. Les actionnaires ou indépendants peuvent ainsi déduire un rendement « normal » sur leurs capitaux propres et le reste – respectivement dividendes, plus-values et revenu mixte – est taxé en tant que revenu. Le taux d'imposition pertinent doit être tel que les fraudes fiscales visant à transformer les revenus du travail en « revenus tirés des intérêts » ou « revenus des actionnaires » soient évitées.

Cela nous amène enfin à une des questions déterminantes pour chaque législateur sur le plan fiscal.

Le capital doit-il être taxé moins, autant ou plus que le travail ?

155

La discussion précédente a montré que les profits anormaux excédant le coût du capital ne doivent pas être alloués à ceux qui apportent les capitaux ou à leurs associés. Lorsque la pression fiscale sur la rémunération dépasse celle sur les profits et les plus-values, le fisc incite les associés à retenir les bénéfices de l'entreprise. Les plus-values non réalisées sont dans cette perspective plutôt un revenu du travail différé. L'impôt sur les personnes physiques et l'impôt sur les sociétés sont liés de façon indissociable.

Le rapport entre le taux effectif sur la rémunération et le taux correspondant (composé) sur les revenus non distribués et les plus-values devient ainsi un déterminant crucial du comportement d'un groupe de contribuables très exigeants. Dans un système d'imposition optimal, les contribuables devraient choisir indifféremment l'une des deux stratégies. Il existe différentes solutions possibles. Nous devrions mettre le taux de l'impôt des sociétés et les impôts sur les plus-values futures au taux le plus élevé de l'impôt sur le revenu. (Remarquons que de cette façon, tous les autres employés, qui reçoivent seulement un « simple » salaire, reçoivent un avantage fiscal !).

Il faut aussi prendre en compte les réflexions est les questions suivantes : Taxer comme des revenus du travail tous les revenus analogues « globalisés » peut aussi impliquer que des pertes résultant d'idées qui ont finalement échoué, soient déductibles. Doit-on taxer un revenu mixte aux mêmes taux qu'un salaire « normal » ? Quelle est la valeur d'éventuelles externalités positives générées par les entrepreneurs ? Comment le fisc peut-il encourager l'investissement risqué ?

Plus d'un entrepreneur a l'impression de ne jamais pouvoir faire assez bien aux yeux de ceux qui sont de l'autre côté alors qu'eux prennent des risques. S'ils échouent, ils suscitent la suspicion, s'ils réussissent, cela semble également conduire à une indignation.

Il n'y a pas longtemps, l'élite financière a pu survivre grâce à l'argent des impôts, l'indignation qui en a résulté était tout à fait justifiée car la richesse de l'un constituait clairement la perte de l'autre. Mais les gros revenus ne se sont pas toujours constitués au détriment des autres. Un haut revenu mérite l'admiration et le respect si son revenu est vraiment mérité, si tout le monde en tire profit. Le fisc doit faire une distinction entre d'une part, les fortunes qui se sont construites après de longues années d'efforts et de sacrifices et d'autre part, des histoires de transactions éclairées sur les marchés financiers ou des success stories qui ne sont pas entièrement construites et écrites indépendamment de la politique par exemple.

On ne peut se trouver plus près de cet idéal, que lorsqu'un entrepreneur construit quelque chose en partant de zéro. La plus-value reflète la valeur ajoutée de décennies de prise de risque, prendre de bons risques, travailler dur, investir continuellement – et entre temps employer des gens et payer des impôts. Il y en a peu qui deviennent très riches en dormant.

Celui qui réalise une plus-value n'appauvrit pas pour autant l'autre. L'acheteur paie la plus-value sur les titres parce qu'il croit qu'il y aura plus de plus-value dans le futur. La plus-value est la prime payée pour être soi-même partie d'un succès futur, exactement comme les start-ups proposent à leurs employés la perspective d'une plus-value en l'absence de hauts salaires.

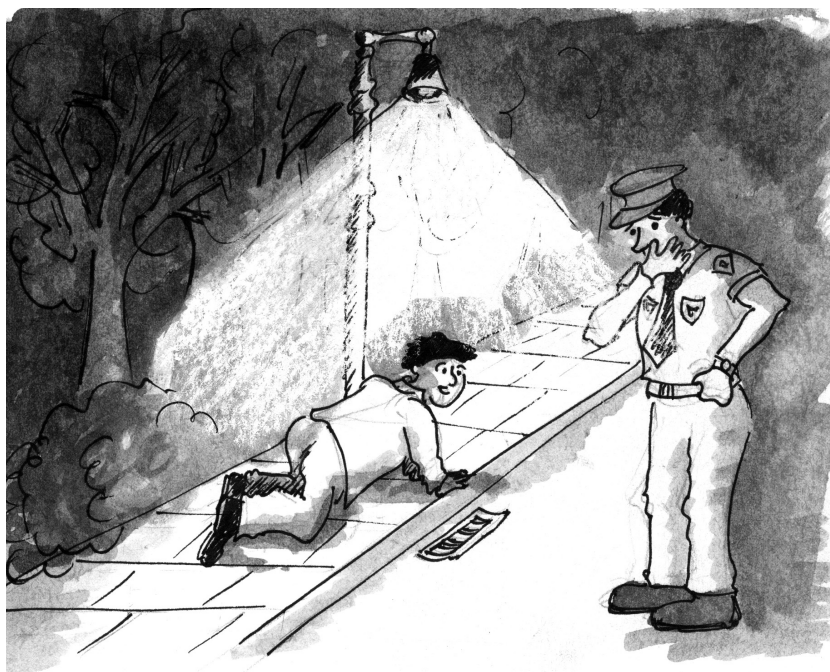
Les entrepreneurs à succès ne sont pas seulement de gros producteurs d'impôts. Ce sont aussi de petits consommateurs fiscaux. L'État propose l'infrastructure, l'éducation, la recherche fondamentale sur lesquels les entrepreneurs peuvent construire. Dans cette optique, la société peut partager le triomphe de l'entrepreneur, sans minimiser le risque de l'entrepreneur. Le cadre est fait pour tous. Pourtant, chacun ne se sent pas, loin s'en faut, appelé. Encore moins réussissent. C'est l'individu qui ose qui fait la différence, surtout dans un pays comme la Belgique, où les entrepreneurs ambitieux ne semblent pas être nombreux.

Les entrepreneurs ne doivent pas susciter l'envie mais l'admiration, pas de critiques mais des vœux de réussite. Pas de précédent mais un modèle. Nous avons

beaucoup trop peu d'entrepreneurs qui percent à l'international et qui, grâce à cela, attirent aussi les investissements étrangers. Et encore moins de serial entrepreneurs qui ne veulent pas se reposer sur leurs lauriers mais ont les tripes d'entreprendre à nouveau. Le fisc devrait pouvoir encourager le réinvestissement, par exemple en différant l'impôt (sur les plus-values).

Et qu'en est-il des entrepreneurs qui ont un parcours long et difficile et qui ne passent pas la ligne d'arrivée ? Est-ce que l'État qui taxe les succès va aussi compenser leurs pertes ? Évidemment non. L'entrepreneuriat reste une activité risquée. Mais l'État supporte la charge de la preuve en matière de fonctionnement efficace et équitable de l'administration en général et du système fiscal en particulier.

11. VISION POLITIQUE



159

Avez-vous perdu votre portefeuille ?

*Je l'ai perdu dans le parc,
mais ici, il y a de la lumière !*

La fiscalité a un impact important sur notre vie. Elle a une influence sur notre façon d'aménager notre travail, sur la façon d'organiser nos transports et même sur des décisions de la sphère privée. Réfléchir à une réforme fiscale peut être assimilé à l'assemblage de nombreuses pièces d'un puzzle. Tout d'abord, le but de la réforme doit être précisé clairement. Un consensus clair a émergé depuis quelque temps sur la nécessité d'alléger le coût du travail sans perdre de vue la répartition des revenus et d'autres objectifs fiscaux. Le fondement de ce consensus porte sur

les conséquences économiques néfastes de l'impôt sur les revenus du travail. Il est ensuite important de placer cette conception dans un contexte. A savoir, il peut être établi un classement, des impôts favorisant la croissance à des impôts économiquement néfastes. C'est cela qui permet d'éviter le piège consistant à compliquer le problème au lieu de le résoudre.

Tax shift

160

Les discussions sur ce qu'on appelle un tax shift ont conduit à une tendance à la facilité consistant en une dérive vers un certain nombre de rafistolages provisoires. Même dans un contexte aussi limité, il est important qu'une approche économique soit aussi prise en compte. Il est utile de regarder la photographie qui montre les effets de la redistribution d'un glissement fiscal du travail vers la consommation ou la fortune. Mais se limiter à cela peut à peine être considéré comme étant de l'analyse économique. Comparons les différents chiffres de revenus bruts introduits par un individu via tax-on-web, le module en ligne de l'administration fiscale belge avec ce qu'il ou elle en conserve en net. C'est là que cela devient extrêmement intéressant. Sur la base d'une telle simulation, l'individu peut envisager d'apporter certaines modifications à son offre de travail. C'est seulement lorsque nous envisageons des changements de comportement que nous pouvons parler d'analyse économique. Cela peut se produire à un niveau microéconomique mais on peut aussi tenter d'agréger les comportements pour passer à un niveau macroéconomique. Il est aussi crucial que cela se fasse en distinguant les effets à court terme des effets à long terme.

Comme il y a, dans un contexte de rafistolage, peu de place pour un ajustement ambitieux de la façon dont la fortune et les revenus de la fortune sont taxés, une telle opération sera nécessairement limitée dans son ampleur. La taxation de la plus-value réalisée au cours d'une année est un exemple d'un tel rafistolage, comme cela implique corrélativement un glissement de l'impôt du revenu vers la consommation et la pollution.

Réforme fiscale fondamentale

Une réforme fiscale fondamentale consiste en premier lieu à élargir la base d'imposition qui rend possible une baisse du taux, par opposition au modèle actuel avec une base réduite et des taux élevés. Si l'on pouvait arriver à une telle réforme

fiscale au lieu de quelques rafistolages provisoires, il serait alors plus important de ne pas s'arrêter aux effets de micro-simulations statiques, car le but d'une réforme fiscale fondamentale ne peut être de favoriser un groupe déterminé au détriment d'un autre groupe. Et l'accent fortement mis sur les effets statiques présente même le risque de perdre de vue la finalité de la réforme fiscale. Si nous partons du coût d'un impôt comme étant

$$\text{Coût total} = \text{impôt} + \text{coût d'efficience} + \text{coût de mise en conformité}$$

alors la politique se focalise souvent sur le premier terme, en particulier si la discussion porte sur l'identité de la personne devant bénéficier d'un certain allègement fiscal. Nous avons, dans cette contribution, fait référence au fait que l'effet final peut être différent de celui envisagé a priori. Une baisse de la TVA sur l'énergie ou la fourniture de repas peut par exemple bénéficier plutôt aux producteurs d'électricité et aux exploitants de l'horeca qu'au consommateur. Les fiscalistes sont particulièrement sensibles aux coûts de mise en conformité de par leur expérience pratique de la complexité extrême de certaines règles fiscales. Les économistes se focalisent plutôt sur les coûts d'efficience et sur l'éventuel coût excédentaire (*excess cost*) de l'impôt pour la société. Naturellement, il y a aussi des interactions par lesquelles la complexité peut induire des effets pas toujours anticipés.

161

Pour l'analyse économique, il est crucial d'étudier les effets dynamiques d'un système fiscal. Il y a déjà plus de cinquante ans, la première analyse économique montrait que la manière dont l'impôt sur les sociétés peut mener à une baisse des salaires pour les salariés dépend de l'horizon temporel.¹⁶² Analyser de tels effets dynamiques est plus complexe et moins évident que ce que beaucoup souhaitent, mais les ignorer n'est pas possible. Cela équivaldrait à la bande dessinée qui figure en tête de ce chapitre : quelqu'un cherche son portefeuille sous un lampadaire d'éclairage public – non pas parce qu'il l'a perdu là mais parce que c'est là qu'il y a de la lumière.

Un glissement vers un système qui suit davantage la logique d'un impôt sur l'utilisation que celle d'un impôt sur le revenu mène à une réduction des coûts d'inefficience. En effet, certaines études montrent que le coût excédentaire (*excess cost*) d'un système fiscal est beaucoup plus élevé dans des pays qui ont un modèle social aussi développé que le nôtre et qui, par plusieurs autres aspects, nous ressemblent.

Il existe trois grandes approches qui permettent de mettre en évidence la nouvelle façon d'aborder la fiscalité sur le patrimoine dans ce pays. Une première optique est à nouveau de se raccrocher au vieux principe de la globalisation. Cela présente certainement l'avantage d'être potentiellement moins complexe et plus cohérent, mais cela semble se heurter au contexte de la concurrence fiscale internationale. Cela soutient l'idée d'un système fiscal dual, notamment si on choisit d'introduire une taxation sur les plus-values pour les particuliers.

L'approche économique de l'impôt sur le patrimoine doit s'attacher à éviter les distorsions dans le domaine des choix inter-temporels entre la consommation immédiate et la consommation différée. Et cela en visant le libre jeu d'une allocation du capital efficace au service de la croissance économique. Si la mise en œuvre d'une exonération pour le rendement sans risque (ainsi que formulée dans la *revue Mirrlees*) est trop ambitieuse, l'approche économique peut cependant inspirer des changements de politiques. Par exemple, par l'élargissement de l'exonération sur les premiers 1880 euros d'intérêt sur un compte d'épargne à d'autres placements à long terme.

En matière de réforme fiscale, les pouvoirs publics ne doivent pas perdre de vue certains principes d'action importants. Nous les répertorions dans le chapitre 12.

12. RECOMMANDATIONS

Une politique cohérente

Notre pays a besoin d'un nouveau pacte fiscal. Le statu quo par lequel le travail est taxé comme s'il s'agissait d'un bien nocif a détruit beaucoup d'emplois. Aussi, avec le vieillissement de la population, beaucoup de personnes quittent le marché du travail et nous allons droit dans le mur. Augmenter le niveau d'activité exige que le prélèvement de l'impôt soit tel qu'une personne qui travaille, même avec un bas salaire, ne gagne pas moins qu'une personne qui touche des allocations de chômage.

163

C'est lorsque l'image globale est appréhendée que les pouvoirs publics peuvent mettre en œuvre une vraie réforme fiscale. Tant que nous sommes occupés avec une politique ad hoc, nous n'irons nulle part, qu'il s'agisse de mettre l'accent sur la fiscalité écologique ou de tailler dans les innombrables déductions fiscales. Cela est tout à fait possible si le gouvernement affirme avec crédibilité que cela entraîne une fiscalité plus équitable qui donne de façon transparente des stimulants à l'économie. Le degré d'acceptabilité d'une telle réforme fiscale dépend aussi de façon cruciale du degré d'efficience de l'octroi de moyens. À cet égard, une modernisation de l'administration publique est nécessaire. Itinera a travaillé sur sept mesures selon le principe de *will, skill and drill*.¹⁶³

Évaluer les réformes dans leur globalité

La question « qui taxer ? » donne presque autant à controverse que la question « Combien taxer ? ». Toutefois, un grand nombre de principes issus d'une analyse objective peuvent servir de briques pour construire un meilleur système fiscal. Une réforme fiscale effective ne sera pas possible à moins que l'on ne conserve une vision d'ensemble. Le système fiscal doit passer tant l'épreuve de l'équité que celle de l'efficience. Il est parfaitement possible que certaines adaptations livrent un énorme bénéfice en termes d'efficience mais au détriment de la capacité redistributive. Il faut donc s'assurer qu'il ne soit pas possible de compenser l'effet redistributif ailleurs, de telle sorte que la valeur soit conservée. D'où l'importance d'une approche holistique. Dans cette contribution, le remplacement des taux

réduits de TVA par une élévation du minimum non imposable, dont un crédit d'impôt remboursable pour les personnes non imposables en constitue un exemple.

Il est aussi important de procéder à une analyse aussi exhaustive que possible et de ne pas évaluer des effets qui ne sont que superficiels. Comme la capacité à financer son logement est un objectif sociétal important, les pouvoirs publics doivent veiller à ce que les changements de politique ne rendent pas plus difficile l'accès au logement. Si l'on ne fait pas de distinction entre les conséquences immédiates (analyse statique) et l'impact total après répercussion sur le système économique (analyse dynamique), nous pourrions tirer des conclusions erronées. Certains modules permettent de faire ce que l'on appelle aux Pays-Bas des « images de pouvoir d'achat ». Qui perd, qui gagne ? Le slogan est « plus on a de connaissances, mieux on se porte ». Cependant, de telles analyses exigent une interprétation prudente qui prenne en considération les effets à long terme. Un des objectifs d'une réforme fiscale efficace doit aussi être d'appliquer autant que possible le même traitement fiscal aux revenus de la fortune. Trop souvent, des régimes fiscaux différents s'appliquent sans que l'on puisse y trouver des raisons économiques valables. En outre, dans la fiscalité sur la fortune, un tax shift interne s'impose, des impôts sur les transactions et des impôts sur les réserves de capital, vers des impôts sur les revenus de la fortune.

Notre pays se caractérise par une pression fiscale élevée, que les pouvoirs publics ont essayé de rendre acceptables par une multitude de déductions fiscales. Le gouvernement doit pouvoir affirmer de façon crédible qu'il utilise chaque euro perdu en raison des déductions pour abaisser essentiellement la fiscalité du travail.

Combattre la fraude fiscale et conclure des accords fiscaux internationaux solides

Itinera propose concrètement d'instaurer une agence unique pour la lutte contre la fraude fiscale et sociale. Une lutte plus efficace contre la fraude doit être rendue possible par l'intégration de services qui sont aujourd'hui disséminés. Il y a des entreprises qui, par une optimisation extrême, ne violent pas la lettre, mais l'esprit des lois fiscales. Il est véritablement temps que les pouvoirs publics fassent leur autocritique et se mettent mutuellement sous pression pour établir un régime cohérent de la fiscalité internationale des entreprises. Exemple : les développements dans le domaine de la fiscalité pour les personnes physiques. Pour la fiscalité internationale des entreprises, notre pays peut demander plus

de coordination, en demandant la fermeture des voies d'évasion fiscale. Au lieu d'imposer les multinationales comme des entités séparées, la Belgique doit être le défenseur d'un système de taxation unifiée (via ce que l'on appelle le *formula-ry apportionment*). Les pouvoirs publics doivent aussi encourager les entreprises à diffuser dans leurs rapports annuels et autres publications similaires, des informations sur les impôts qu'ils paient à l'échelle mondiale.

Une transition vers un système d'imposition favorisant une croissance durable

Les propositions du gouvernement sont évaluées sur base de toutes sortes de modèles économiques. Pour cela, ces dernières années, des études intensives sont conduites pour pouvoir tirer des conclusions robustes sur les effets économiques généraux de la fiscalité. D'après des études récentes, il semble que les impôts sur les sociétés soient plus néfastes que les impôts sur le revenu des particuliers ou sur la consommation. Compte tenu de la position de départ de la Belgique, l'accent doit être mis sur le glissement de la fiscalité sur le travail vers des impôts moins néfastes.

165

Une réforme fiscale budgétairement responsable qui libère le travail

Itinera estime qu'une réforme fiscale doit être réaliste d'un point de vue budgétaire. Des réformes pertinentes et relativement neutres en termes de redistributions sont possibles. Nous défendons un ajustement intelligent du traitement fiscal des composantes de la fortune. Compte tenu de la difficulté dans le domaine du capital-risque, il nous semble important que dans le contexte actuel le livret d'épargne ne soit pas favorisé au détriment d'autres placements qui peuvent jouer un rôle direct dans le financement des entreprises. La taxation des plus-values réalisées dans un délai d'un an peut être une partie d'une vision cohérente de formation du capital durable. Relativement à la taxation du revenu immobilier, nous défendons une adaptation du revenu cadastral à la réalité. Compte tenu de la problématique de l'accès financier au logement, c'est avant tout une offre de nouveaux logements qui doit être encouragée. L'institut Itinera propose de supprimer progressivement le bonus logement pour logements existants.

Affiner le système fiscal belge de l'impôt sur le revenu avec un réalisme suffisant et créer de justes incitations pour l'innovation

Les PME pèsent environ autant que les grandes entreprises tant en ce qui concerne l'emploi que la valeur ajoutée. La création de nouvelles entreprises et la croissance des PME est extrêmement importante pour renouveler le tissu économique. Une politique fiscale stable est aussi essentielle pour que les grandes entreprises réussissent à conserver les emplois et amènent de nouvelles activités à la Belgique. Un système comme la déduction de l'intérêt notionnel n'a en soi de sens que si les pouvoirs publics continuent de l'appliquer avec constance. Par toutes sortes d'opérations d'économie budgétaire, la logique du système reste de parvenir à rendre le financement par la dette plus attractif. Ou l'on conserve la cohérence de la mesure ou on choisit l'alternative d'une baisse de taux. Dans le domaine de la fiscalité relative à l'innovation, il convient d'ancrer dans notre politique d'innovation l'exemple de meilleure pratique (*best practice*). Et pour éviter des dérapages budgétaires, il faut conduire des tests relatifs à l'efficacité réelle des efforts de recherche.

166

Introduire un système de corbeilles de déduction et mettre en œuvre une simplification fiscale

La transparence et la simplification doivent constituer un aspect essentiel de la réforme fiscale. Il est grand temps d'évaluer toutes les déductions fiscales. Depuis des années, il y a une tendance internationale vers un élargissement de la base imposable. Cela peut être fait en supprimant les déductions fiscales de toutes sortes que les groupes de pression ont obtenues par le passé, mais qui sapent la transparence et la logique du système fiscal. Naturellement, le produit ainsi obtenu peut être utilisé pour baisser le taux d'imposition, ce qui devrait fortement promouvoir une éthique fiscale. Ensuite, il faut établir un calendrier avec des objectifs relatifs au nombre de familles exonérées d'obligation déclarative. Il doit être possible pour des centaines de milliers de familles en plus, de rendre libératoire le précompte professionnel. Compte tenu du coût de mise conformité énorme en matière de TVA, une priorité absolue doit être de l'alléger. Dès que l'échange est intracommunautaire, il n'y a plus aucun paiement nécessaire pour la majorité des entreprises. Plus de charges superflues, de financements, de remboursements et de contrôles inutiles. Cela doit aussi être le cas pour le système belge interne.

VINGT PRINCIPES POLITIQUES

1. Notre pays a besoin d'une réforme fiscale fondamentale avec une base d'imposition plus large et des tarifs plus bas qu'aujourd'hui. Même si nous nous satisfaisons d'un quick-fix provisoire, ainsi que d'un petit glissement de base fiscale du revenu vers la consommation, et de ce que l'on appelle un impôt sur la spéculation, il est important que nous ne tenions pas seulement compte des effets statiques relatifs à la répartition et à l'impact mais aussi des effets dynamiques. Pour cela, une évaluation économique est essentielle.
2. Le système fiscal, la sécurité sociale et le fonctionnement de l'administration en général forment un tout indissociable. Il faut évaluer les réformes sur base de leurs effets sur la répartition et l'efficacité économique globale et non mesure par mesure. Il faut être attentif aux effets sur le comportement et sur le long terme. Il faut aussi penser à la répartition également en termes de cycle de vie complet, au lieu de ne faire qu'une photographie à un moment donné. Mais il faut surtout assurer une administration, un système de protection sociale et un système fiscal plus efficaces et plus transparents. De cette manière, chacun supportera mieux les règles.
3. Tous les impôts ne sont pas nécessaires à une croissance durable. De mal en pis : Pollution, immobilier, consommation, fortune, travail, entreprises. Un shift dans la bonne direction est donc nécessaire.
4. Le fonctionnement du système fiscal influence la façon même dont la société et l'économie se comportent à court ou à long terme. Travailler ou non. L'intensité de notre travail. Notre consommation. Nos investissements – dans du capital humain ou dans des machines. Recherche et développement. Entrepreneuriat et choix du métier. Le fisc est aussi (un peu) un thérapeute du comportement : il récompense celui qui se comporte bien, encourage celui qui ne le fait pas.
5. Chaque société doit déterminer quel niveau de répartition elle trouve optimal. Sur la base de cet objectif, on peut réaliser la répartition de façon à ce que la perte de bien-être soit minimisée. Les prestations sociales jouent un rôle important dans le contexte belge, mais la politique fiscale peut aussi jouer son rôle. On peut davantage faire dépendre les impôts du déroulement de la carrière, de la présence d'autres moyens, de la composition de la famille, de la santé de quelqu'un, des efforts fournis...

6. Nos capacités contributives individuelles se modifient au cours de la vie. La forme dont nous percevons un revenu se modifie également. Le système fiscal optimal tient compte de la dynamique et des « métamorphoses ». Les impôts doivent donc regarder avant et après. En déterminant les règles de l'impôt sur la fortune, la consommation, le travail et les sociétés, le fisc peut tendre vers un traitement holistique du « revenu ».
7. Une analyse de l'effet réel d'un impôt est essentielle. Les contributions sociales des salariés ne sont pas per se supportées par le salarié. Compte tenu des conditions de marché, elles peuvent tout aussi bien être supportées par l'employeur. Une baisse de la TVA peut donc être toute aussi bonne pour le consommateur que pour le producteur.
8. Les impôts (et contributions) doivent inciter les personnes à aller au travail et à contribuer eux-mêmes. Le bonus à l'emploi ou le crédit d'impôt pour les revenus les plus bas sont des armes importantes dans la lutte décisive pour ce que l'on appelle les marges extensives, c'est-à-dire le passage de la frontière entre le non-travail et le travail. L'écart doit alors être compensé par des prestations pour ceux qui ne travaillent pas.
9. Il faut étendre au maximum la base imposable générale pour rendre possible la baisse des taux. Il faut réformer l'inventaire des exonérations, déductions et réductions, par exemple par la création de corbeilles plus ciblées. Et le dossier symbole par excellence : il faut rendre la politique du logement plus démocratique, mettre à jour le cadastre et laisser s'éteindre le bonus logement.
10. Il faut simplifier autant que possible la taxe sur la valeur ajoutée. Toute la consommation doit être taxée de la même manière. Il y a tout au plus quelques exceptions possibles à ce principe. Il faut aussi rendre les impôts plus ciblés. Ils doivent être plus élevés pour les biens qui occasionnent des dommages et pas seulement à ceux qui les utilisent – pensons au tabagisme. On peut taxer différemment les biens selon leur influence sur la décision de travailler ou de ne pas travailler – pensons aux titres services. On peut déroger à la taxation uniforme quand la consommation dépend étroitement du revenu ou du pouvoir d'achat de groupes cibles spécifiques. En dehors de quelques exceptions, les régimes dérogatoires à la TVA uniforme doivent être évités. Pour chaque dérogation, il faut s'assurer que l'avantage dépasse l'inconvénient lié à la complexification du système. Le taux TVA de 0 % sur les biens qui se retrouvent en moyenne le plus dans la corbeille des bas revenus peut par exemple être remplacé par une somme non imposable.

11. Il est impératif de tenir compte du fait que les contribuables adaptent leur comportement à des modifications de taux d'imposition. Les bases d'imposition ayant une forte élasticité peuvent *ceteris paribus* être taxées moins lourdement.
12. Les biens immobiliers sont peut-être le cas d'école de notre fiscalité archaïque avec des revenus cadastraux qui n'ont pas été révisés depuis longtemps. En pratique, les ratios de valeurs locatives sont de 10 à 1 pour un logement dont le prix d'achat est identique. Combien de temps cela prendra-t-il pour que cette anomalie soit enfin traitée ?
13. Le principe de la neutralité plaide pour un traitement fiscal si possible identique pour des revenus de la fortune identiques. Certains revenus de la fortune se distinguent fondamentalement des autres, ce qui peut justifier un traitement spécifique. Les formes dont le rendement est chaque année amputé, peuvent alors être traitées plus favorablement, par exemple, les plus-values ponctuelles. Au sein d'une catégorie, il n'y a pas de raison de taxer différemment un produit d'épargne par rapport à un autre. La préférence va toujours à la taxation d'une réserve plutôt que de générer une distorsion sur un flux futur.
14. Pour une croissance économique durable, il est essentiel d'éviter les distorsions inutiles du choix de consommer aujourd'hui plutôt que plus tard. Les taux de taxation efficaces ne devraient pas être trop sensibles à l'inflation. Pour éviter les distorsions, une réforme fiscale ambitieuse privilégie un modèle où le rendement neutre (sans risque) est autant que possible exonéré.
15. La cohérence interne du système fiscal est essentielle. Il faut par exemple éviter qu'il y ait un trop grand écart entre le taux combiné de l'impôt sur les sociétés et le précompte mobilier d'une part et l'impôt sur les personnes physiques d'autre part. Si ce n'est pas le cas, il y a une trop grande incitation à utiliser de façon inadéquate les structures de sociétés.
16. Il est indispensable de lutter contre la fraude fiscale au moyen d'une agence unique autonome. Il faut chercher à conclure des accords internationaux. Il est aussi nécessaire d'utiliser le momentum dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales de personnes physiques pour mener une politique (plus) globale en matière d'impôt sur le revenu.

17. Théoriquement, on peut remplacer l'impôt sur les sociétés par un impôt sur les actionnaires. Mais il y a des difficultés pratiques qui l'en empêchent. Le contexte fiscal international en est une. Il est aussi urgent de s'engager pour plus de transparence, en demandant aux entreprises de faire état des montants d'impôts payés et du lieu d'imposition.
18. La Belgique n'est pas une île. Son système fiscal doit tenir compte des rapports fiscaux internationaux et de son appartenance à l'euro-zone. Le benchmarking et l'analyse des écarts sont nécessaires pour étudier les exemples des pays voisins.
19. La simplicité est la valeur de base pour réduire la charge administrative superflue de l'administration et des contribuables. La complexité joue seulement à l'avantage de joueurs spécialisés, qui ont les moyens d'en tirer un avantage relatif. La stabilité et l'exemplarité sont des caractéristiques essentielles d'un système fiscal soutenable. Il faut s'engager à stabiliser le système fiscal pendant au moins deux ans suite à la réforme fiscale fondamentale.
20. Associer chaque mesure fiscale à un ou tout au plus deux objectifs mesurables. Ce n'est qu'alors que l'on pourra évaluer l'efficacité et l'efficience des mesures prises. Le Parlement doit en outre jouer son rôle et évaluer périodiquement les mesures.

RÉFÉRENCES

- 1 Adam Smith parlait dans *The Wealth of Nations* (1776) de 'convenience', 'certainty', 'equity' et 'economy'.
- 2 Banque nationale de Belgique, *Revue statistique*, 2011 (2), 156.
- 3 Anthony Shorrocks, James Davies & Rodrigo Lluberá (2014), *Credit Suisse Global Wealth Report & Databook*, 2014.
- 4 Sarah Kuypers & Ive Marx (2014), *De verdeling van de vermogens in België*, Centrum voor Sociaal Beleid, 25 pp.
- 5 Thomas Piketty (2013), *Le capital au XXI^e siècle*, Paris : Seuil.
- 6 James B. Davies, Susanna Sandström, Anthony Shorrocks & Edward N. Wolff (2008), *The world distribution of household wealth*, Discussion Paper No. 2008/03, 26 p.
- 7 John Rawls (1971/1999), *A theory of justice*, Cambridge (Mass.): Harvard University Press, et (sur-tout) John Rawls (2001), *Justice as fairness: A restatement*, Erin Kelly (ed.), Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- 8 Jukka Pirttilä & Roope Uusitalo (2010), 'A "Leaky Bucket" in the real world: Estimating inequality aversion using survey data', *Economica*, 77 (305), 60-76.
- 9 OCDE (2008), *Growing unequal?*, 308 pp.
- 10 OCDE Database on household Income Distribution and Poverty.
- 11 Chen Wang & Koen Caminada (2011), *Disentangling income inequality and the redistributive effect of social transfers and taxes in 36 LIS countries*, LIS Working Paper No. 567, 54 pp..
- 12 Wang & Caminada (2011).
- 13 Yves Saks & Philippe Delhez (2010), 'De armoede in België', *Economisch Tijdschrift* (juni), 97-109.
- 14 Anthony Atkinson, Thomas Piketty & Emmanuel Saez (2011), 'Top incomes in the long run of history', *Journal of Economic Literature*, 49 (1), 3-71.
- 15 European Commission (2009), *2009 Ageing report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*, European Economy 2.
- 16 Ivan Van de Cloot (2014), *De rekening moet kloppen*, Gand: Borgerhoff & Lambergts.
- 17 European Commission (2009), *2009 Sustainability report*, European Economy 9.
- 18 Van de Cloot (2014).
- 19 Abba Lerner (1961), 'The burden of debt', *Review of Economics and Statistics*, 43 (2), 139-141.
- 20 Laurence Kotlikoff (1986), 'Deficit Delusion', *Public Interest*, 53-65.
- 21 Itinera Institute et Fabrizio Balassone, Jorge Cunha, Geert Langenus, Bernhard Manzke, Jeanne Pavot, Doris Prammer & Pietro Tommasino (2011), 'Fiscal sustainability and policy implications: a post-crisis analysis for the euro area', *International Journal of Sustainable Economy*, 3 (2), 210-234.
- 22 Henrik Jacobsen Kleven & Claus Thustrup Kreiner (2006), 'The marginal cost of public funds: hours of work versus labor force participation', *Journal of Public Economics*, 90 (10-11), 1955-1973.
- 23 Kleven & Kreiner (2006). Cette valeur estimée est déjà utilisée dans le modèle Planet du Bureau fédéral du Plan belge, voir : Raphael Desmet, Bart hertveldt, Inge Mayeres, Peter Mistiaen, & Salimata Sissoko (2008), *The PLANET Model: Methodological report PLANET 1.0*, Working Paper 10-08, 108 pp.
- 24 George Akerlof (1978), 'The Economics of "Tagging" as Applied to the Optimal Income Tax, Welfare Programs, and Manpower Planning', *American Economic Review*, 68 (1), 8-19.
- 25 N. Gregory Mankiw & Matthew Weinzierl (2010), 'The Optimal Taxation of height: A Case Study of Utilitarian Income Redistribution', *American Economic Journal: Economic Policy*, 2 (1), 155-76.
- 26 Pierre Pestieau (2011), 'The Base for Direct Taxation. A commentary', dans : *Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review*, 664-674, Oxford: Oxford University Press.
- 27 Christina Fong (2001), 'Social preferences, Self-interest and the Demand for redistribution', *Journal of Public Economics*, 82, 225-246.

- 28 Jonathan Baron & Edward J. McCaffery (2004), *Masking Redistribution (or its Absence)*, University of Pennsylvania, Institute for Law & Economic Research Paper 04-09; USC Law School, Olin Research Paper No. 04-5; and USC CLEO Research Paper No. Co4-1.
- 29 Joel Slemrod & Jon Bakija (2008), *Taxing Ourselves: A citizen's guide to the debate over taxes*, 4th ed., MIT Press.
- 30 Alberto Alesina & Eliana La Ferrara (2005), 'Preferences for Redistribution in the Land of Opportunities', *Journal of Public Economics*, 89 (5-6), 897-931.
- 31 OCDE (2013), *Tax administration 2013, Comparative information on OECD and other advanced and emerging economies*.
- 32 James Mirrlees (1971), 'An exploration in the theory of optimum income taxation', *Review of Economic Studies*, 38 (114), 175-208. Voir aussi : Peter Diamond (1998), 'Optimal income taxation: An example with a U-shaped pattern of optimal marginal rates', *American Economic Review*, 88, 83-95 ; et Emmanuel Saez (2001), 'Using elasticities to derive optimal income tax rates', *Review of Economic Studies*, 68, 205-229.
- 33 L'approche plus générale se base sur le régime fiscal dit Pareto-efficace. Un tel régime n'est pas optimal, pas dans le sens qu'il correspond avec l'une ou l'autre recherche d'équilibre entre l'efficacité et l'équité, mais parce que le régime ne peut pas être modifié en faveur de quelqu'un sans que quelqu'un d'autre en fasse les frais. Voir : Joseph Stiglitz (1987), 'Pareto Efficient and Optimal Taxation and the New New Welfare Economics', dans : Alan Auerbach & Martin Feldstein (Eds.), *Handbook on Public Economics*, 991-1042, Amsterdam: Elsevier.
- 34 James Mirrlees (1976), 'Optimal tax theory: A synthesis', *Journal of Public Economics*, 6, 327-358.
- 35 Pour une dispute high profile récente : Peter Diamond & Emmanuel Saez (2011), 'The case for a progressive tax : from basic research to policy recommendations', *Journal of Economic Perspectives*, 25 (4), 165-190 ; et Gregory Mankiw, Matthew Weinzierl & Danny Yagan (2009), 'Optimal taxation in theory and practice', *Journal of Economic Perspectives*, 23 (4), 147-174.
- 36 Mathias Trabandt & Harald Uhlig (2011), 'The Laffer curve revisited', *Journal of Monetary Economics*, 58 (4), 305-327. Voir aussi : *id.* (2012), *How do Laffer curves differ across countries?*, Federal Reserve System IFDS-1048, 48 pp.
- 37 En se référant à : Harold Hotelling (1929), 'Stability in competition', *Economic Journal*, 39, 41-57.
- 38 Giacomo Corneo & Hans Peter Grüner (2002), 'Individual Preferences for Political Redistribution', *Journal of Public Economics*, 83 (1), 83-107. Voir aussi l'oeuvre de Steven Sheffrin.
- 39 Conseil supérieur de l'Emploi, Rapport annuel 2013.
- 40 Saez (2001).
- 41 Mike Brewer, Emmanuel Saez & Andrew Shephard (2010), 'Means-testing and tax rates on earnings', dans : *Dimensions of tax design. The Mirrlees review*, 90-201, Oxford: Oxford University Press.
- 42 Voir entre autres Efraim Sadka (1976), 'On Income Distribution, Incentive Effects and Optimal Income Taxation', *Review of Economic Studies*, 43 (1), 261-268 ; Jesus Seade (1977), 'On the Shape of Optimal Tax Schedules', *Journal of Public Economics*, 7 (1), 203-236 ; et *id.* (1982), 'On the Sign of the Optimum Marginal Income Tax', *Review of Economic Studies*, 49 (4), 637-643 ; Matti Tuomala (1990), *Optimal Income Taxation and Redistribution*, Oxford: Oxford University Press.
- 43 Voir : Diamond (1998), Diamond & Saez (2011).
- 44 Nous reprenons la notation de Brewer, Saez & Shephard (2010).
- 45 Benoît Mandelbrot (1960), 'The Pareto-Lévy law and the distribution of income', *International Economic Review*, 1, 79-106. Si une répartition normale se rapproche mieux de la réalité, les tarifs marginaux se retrouveraient bien plus bas au sommet.
- 46 Commission parlementaire mixte chargée de la réforme fiscale, audition de Monsieur André Decoster, 21-10-2013.
- 47 Atkinson, Piketty & Saez (2011).
- 48 Commission parlementaire mixte chargée de la réforme fiscale, audition de Monsieur André Decoster, 21-10-2013.
- 49 Bas Jacobs, Egbert Jongen & Floris Zoutman (2013), 'Over de Top', *CPB Policy Brief*, 4, Den Haag: CPB.
- 50 OCDE (2012), *Taxing Wages 2011*.
- 51 European Commission Services (2014), *Taxation trends in the European Union*.
- 52 Frank Ramsey (1927), 'A contribution to the theory of taxation', *Economic Journal*, 37 (145), 47-61.

- 53 John Maynard Keynes (1936), *The general theory of employment, interest and money*, London: Macmillan, chapitre 8.
- 54 Franco Modigliani & Richard Brumberg (1954), 'Utility analysis and the consumption function: An interpretation of cross-section data', dans : Kenneth Kurihara (Ed.), *Post-Keynesian economics*, 379-397, NJ: Rutgers University Press. Voir aussi : William Vickrey (1939), 'Averaging of Income for Income-Tax Purposes', *Journal of Political Economy*, 47(3), 379-397.
- 55 Emmanuel Farhi & Iván Werning (2010), *Insurance and taxation over the life cycle*, NBER Working Paper No. 16749, 52 pp.
- 56 James Banks & Peter Diamond (2011), 'The base for direct taxation', dans : *Dimensions of tax design. The Mirrlees review*, 548-648, Oxford: Oxford University Press.
- 57 Emmanuel Farhi & Iván Werning (2007), 'Inequality and social discounting', *Journal of Political Economy*, 115 (3), 365-402.
- 58 Iván Werning & Emmanuel Farhi (2010), 'Progressive estate taxation', *Quarterly Journal of Economics*, 125 (2), 635-673.
- 59 Pedro de Bruyckere (2015), *Waarom vroegschoolse begeleiding niet genoeg is om ongelijkheid weg te werken*, Itinera Institute, 15 pp.
- 60 John W. Diamond & George R. Zodrow (2008), *Fundamental Tax Reform: Issues, Choices, and Implications*, Cambridge: MIT Press.
- 61 Il existe pas mal de littérature sur cet important sujet. Nous ne citons que : Reinhard Koester & Roger Kormendi (1989), 'Taxation, Aggregate Activity and Economic Growth: Cross-Country Evidence on Some Supply-Side hypotheses', *Economic Inquiry*, 27 (3), 67-86 ; Kenneth L. Judd (1999), 'Optimal taxation and spending in general competitive growth models', *Journal of Public Economics*, 71, 1-26 ; Richard Kneller, Michael Bleaney & Norman Gemmell (1999), 'Fiscal Policy and Economic Growth: Evidence from OECD Countries', *Journal of Public Economics*, 74, 171-190 ; Lee Young & Roger Gordon (2005), 'Tax Structure and Economic Growth', *Journal of Public Economics*, 90, 1027-1043 ; Frida Widmalm (2001), 'Tax Structure and Growth: Are Some Taxes Better Than Others', *Public Choice*, 107 (3-4), 199-219.
- 62 Jens Arnold, Bert Brys, Christopher Heady, Åsa Johansson, Cyrille Schwellnus & Laura Vartia (2011), 'Tax policy for economic recovery and growth', *Economic Journal*, 121, F59-F80.
- 63 Anthony Atkinson & Joseph Stiglitz (1976), 'The design of tax structure: Direct vs. indirect taxation', *Journal of Public Economics*, 6, 55-75.
- 64 Frank Ramsey (1927), 'A contribution to the theory of taxation', *Economic Journal*, 37 (145), 47-61.
- 65 Les économistes parlent parfois du revenu Schanz-Haig-Simons, d'après Georg von Schanz (1896), 'Der Einkommensbegriff und die Einkommensteuergesetze', *Finanzarchiv*, 13, 1-87 ; Robert M. Haig (1921), 'The concept of Income – Economic and legal aspects', *The Federal Income Tax*, 1-28 ; Henry Simons (1938), *Personal Income Taxation: the definition of Income as a problem of fiscal policy*, University of Chicago Press.
- 66 Kneller, Bleaney & Gemmell (1999).
- 67 Arnold, e.a. (2011).
- 68 OCDE (2014), *Revenue Statistics*.
- 69 European Commission Services (2014), *Taxation trends in the European Union*.
- 70 European Commission Services (2014), *Taxation trends in the European Union*.
- 71 Jozef Pacolet & Tom Strengs (2011), *De kost van fiscale en parafiscale uitgaven en ontwikkeling in België*, Louvain: HIVA-KU Leuven.
- 72 Pacolet & Strengs (2011).
- 73 André Decoster (2009), 'Zijn onze belastingen (nog) progressief?', Dans : Jan Vranken, Geert Campaert, Daniëlle Dierckx & An Van haarlem (ed.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2009*, 145-162, Louvain: Acco.
- 74 SPF Économie, ADSEI.
- 75 Camille Landais, Thomas Piketty & Emmanuel Saez (2011), *Pour une révolution fiscale*, Paris: Seuil & La République des Idées.
- 76 Xavier Jara & Alberto Tumino (2013), 'Tax-benefit systems, income distribution and work incentives in the European Union', *International Journal of Microsimulation*, 1 (6), 27-62.

- 77 Pour un aperçu des modèles simplistes que les économistes utilisent de nos jours, voir : Anthony Atkinson (1999), *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*, Cambridge (Mass.): MIT Press.
- 78 OCDE (2012), *Taxing Wages 2011*.
- 79 Willem Adema & Maxime Ladaïque (2009), *How expensive is the Welfare State?: Gross and net indicators in the OECD social expenditure database (SOCX)*, OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 92, 98 pp.
- 80 Van de Cloot (2014).
- 81 OCDE (2009), *How to reform the Belgian tax system to enhance economic growth*, Working Paper No. 741, 37 pp.
- 82 William Gentry & Glenn Hubbard (2005), "Success taxes", entrepreneurial entry, and innovation', *Innovation Policy and the Economy*, 5 (NBER), 87-108.
- 83 OCDE (2015), *Taxing wages 2014*.
- 84 Richard Blundell & Andrew Shephard (2012), 'Employment, hours of Work and the Optimal Taxation of Low-Income Families', *Review of Economic Studies*, 79 (2), 481-510.
- 85 Conseil Supérieur des Finances (2014), 'Un tax shifting en faveur du travail et des bases imposables plus larges', 228 pp.
- 86 Roger Guesnerie & Kevin Roberts (1984), 'Effective policy tools and quantity controls', *Econometrica*, 52 (1), 59-86.
- 87 Herwig Immervoll, Henrik Jacobsen Kleven, Claus Thustrup Kreiner & Emmanuel Saez (2007), 'Welfare reform in European countries: a microsimulation analysis', *Economic Journal*, 117, 1-44.
- 88 J.F. Cogan (1981), 'Fixed costs and labor supply', *Econometrica*, 49 (4), 945-963.
- 89 OCDE (2009).
- 90 OCDE (2009).
- 91 André Decoster & Kris De Swert (2008), 'Twee Belgische vlaktaksvoorstellen doorgelicht', *Leuvense Economische Standpunten*, 2008 (125), 36 pp.
- 92 Decoster & De Swert (2008).
- 93 Kris Van Cauter & Luc Van Meensel (2006), 'Het herverdelende karakter van de belastingen en de sociale bijdragen', *Economisch Tijdschrift* (juni), 69-87.
- 94 Landais, Piketty & Saez (2011).
- 95 Ivan Van de Cloot & Etienne De Callatay (2011), 'Besparingsoefening moet klemtoon leggen op de uitgaven', Itinera Institute, 18 pp.
- 96 Ivan Van de Cloot & Jean Hindriks (2011), *Onze pensioenerfenis*, Itinera Institute, 180 pp.
- 97 Voir : Brewer, Saez & Shephard (2010).
- 98 Arthur Pigou (1920), *The economics of welfare*, London: Macmillan. Voir : William Baumol (1972), 'On taxation and the control of externalities', *American Economic Review*, 62 (3), 307-322.
- 99 Voir la discussion entre : A. Lans Bovenberg & Ruud A. de Mooij (1994), 'Environmental Levies and Distortionary Taxation', *American Economic Review*, 84 (4), 1085-1089 et Don Fullerton & Gilbert Metcalf (1998), 'Environmental Taxes and the Double-Dividend hypothesis: Did You Really Expect Something for Nothing?', *Chicago-Kent Law Review*, 73 (1), 221-256.
- 100 Agnar Sandmo (2011), 'Environmental taxes. Commentary', dans : *Dimensions of tax design. The Mirrlees review*, 536-547, Oxford: Oxford University Press.
- 101 European Commission Services (2014), *Taxation trends in the European Union*.
- 102 Peter Diamond & James Mirrlees (1971), 'Optimal taxation and public production I: Production efficiency', *American Economic Review*, 61 (1), 8-27 ; et id., 'Optimal taxation and public production II: Tax rules', *American Economic Review*, 61 (3), 261-278.
- 103 Ian Crawford, Michael Keen, & Stephen Smith (2011), 'Value Added Tax and excises', dans : *Dimensions of tax design. The Mirrlees review*, 275-422, Oxford: Oxford University Press.
- 104 Reckon (2009), *Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU-25 member states*, 109 pp.
- 105 Atkinson & Stiglitz (1976).
- 106 Crawford, Keen & Smith (2011).
- 107 Crawford, Keen & Smith (2011).
- 108 European Commission Services (2014), *Taxation trends in the European Union*.
- 109 Van Cauter & Van Meensel (2006).

- 110 André Decoster, Jason Loughrey, Cathal O'Donoghue & Dirk Verwerft (2010), 'How regressive are indirect taxes? A microsimulation analysis for five European countries', *Journal of Policy Analysis and Management*, 29, 326-350.
- 111 Kris Van Cauter & Luc Van Meensel (2009), 'Naar meer milieueffingen?', *Economisch Tijdschrift* (september), 79-97.
- 112 Crawford, Keen & Smith (2011).
- 113 Isabel Correia (2010), 'Consumption Taxes and Redistribution', *American Economic Review*, 100 (4), 1673-1694.
- 114 Ian Crawford, Michael Keen & Stephen Smith (2008), *Value-Added taxes and Excises*, Paper for the Report of a Commission on reforming the Tax System for the 21st Century, IFS, London. Copenhagen Economics (2007), *Study on reduced VAT applied to good and services in the member States of the European Union*, European Commission, Taxud. OCDE (2010), *Choosing a Broad Base – Low rate Approach to Taxation*, OECD, Tax Policy Studies, No 19, Paris.
- 115 James Davies, France St-Hilaire & John Whalley (1984), 'Some Calculations of Lifetime Tax Incidence', *American Economic Review*, 74 (4), 633-649.
- 116 James M. Poterba (1989), 'Lifetime Incidence and the Distributional Burden of Excise Taxes', *American Economic Review*, 79 (2), 325-330.
- 117 Robert Hall (2011), 'The base for direct taxation. Commentary', dans : *Dimensions of tax design. The Mirrlees review*, 649-655, Oxford: Oxford University Press. Voir aussi : Robert Hall & Alvin Rabushka (1995), *The Flat Tax*, Hoover Institution Press (2^e ed.).
- 118 André Decoster & Kevin Spiritus (2012), 'Wie draagt de last van een BTW-verhoging?', Louvain: KU Leuven CES, 12 pp.
- 119 European Commission (2014), *Tax reforms in EU Member States 2014 – Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability*, 60 pp.
- 120 Henry George (1879), *Progress and Poverty: An inquiry into the cause of industrial depressions and of increase of want with increase of wealth; The Remedy*, Kegan Paul. (réédité en 2009 par Cambridge University Press).
- 121 European Commission Services (2014), *Taxation trends in the European Union*.
- 122 European Commission Services (2014), *ibid*.
- 123 European Commission Services (2014), *ibid*. 124 European Commission Services (2014), *ibid*.
- 125 European Commission (2014), *Tax reforms in EU Member States 2014 – Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability*.
- 126 Bram Mahieu, Bruno Heyndels, Junior Burssens, Stijn Goeminne & Carine Smolders (2012), 'Een Analyse Van De Relatie Tussen KI En Woningprijzen in De Vlaamse Centrumsteden', *Bulletin de documentation Service public fédéral Finances*, Sdd 72 (2), 167-222.
- 127 FMI Fiscal Monitor (octobre 2013): 'Taxing Times'.
- 128 Helmuth Cremer & Pierre Pestieau (2006), 'Wealth transfer taxation: A survey of the theoretical literature', dans : Serge-Christophe Kolm & Jean Mercier Ythier (Eds.), *Handbook of the economics of giving, altruism and reciprocity*, North-Holland, vol. 2, 1107-1134.
- 129 Voir surtout : Kenneth Judd (1985), 'Redistributive taxation in a simple perfect foresight model', *Journal of Public Economics*, 28, 59-83 ; et Christophe Chamley (1986), 'Optimal taxation of capital income in general equilibrium with infinite lives', *Econometrica*, 54, 607-22.
- 130 Leonard E. Burman & William C. Randolph (1994), 'Measuring permanent responses to capital-gains tax changes in panel data', *American Economic Review*, 84 (4), 794-809.
- 131 Christian Keuschnigg & Søren Bo Nielsen (2004), 'Start-ups, venture capitalists and the capital gains tax', *Journal of Public Economics*, 88, 1011-1042.
- 132 Paul A. Gompers & Josh Lerner (1998), 'What drives venture fundraising?', *Brookings Papers on Economic Activity – Microeconomics*, 149-192.
- 133 *Un tax shifting en faveur du travail et des bases imposables plus larges*, Conseil Supérieur des Finances, 2014.
- 134 Steven Sheffrin & Rebecca Reed-Arthurs (2010), *Understanding the Public's Attitudes towards Redistribution through Taxation*, Tulane Economics.
- 135 Peggy A. Hite & M. L. Roberts (1991), 'An Experimental Investigation of Taxpayer Judgments on Rate Structure in the Individual Income Tax System', *Journal of the American Taxation Association*, 13 (Fall), 115-137.

- 136 Slemrod & Bakija (2008).
- 137 Steven Sheffrin (2013), *Tax Fairness and Folk Justice Economics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- 138 Nicholas Barberis (2013), 'Thirty Years of Prospect Theory in Economics: A Review and Assessment', *Journal of Economic Perspectives*, 27 (1), 173-196.
- 139 Landais, Piketty & Saez (2011).
- 140 Simeon Djankov, Tim Ganser, Caralee McLiesh, Rita Ramalho & Andrei Shleifer (2010), 'The Effect of Corporate Taxes on Investment and Entrepreneurship', *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2 (3), 31-64.
- 141 Arnold Harberger (1962), 'The incidence of the corporation income tax', *Journal of Political Economy*, 70, 215-240 ; voir aussi *id.* (2008), 'Corporation tax incidence: Reflections on what is known, unknown and unknowable', dans : John Diamond & George Zodrow (Eds.), *Fundamental tax reform: Issues, choices and implications*, 283-308, Cambridge (Mass.), MIT Press.
- 142 Axel Börsch-Supan (1999), 'Capital Productivity and the Nature of Competition', *Brookings Papers on Economic Activity – Microeconomics*, 205-244.
- 143 European Commission Services (2014), *Taxation trends in the European Union*.
- 144 Rosanne Altshuler & Harry Grubert (2005), 'The three parties in the Race to the Bottom: host governments, home governments and multinational companies', *Florida Tax Review*, 7 (3), 154-173. Voir aussi : Michael McDonald (2008), *Income shifting from transfer pricing: Further evidence from Tax Return data*, Office of Tax Analysis Working Paper 2, 37 pp.
- 145 Alan Auerbach, Michael Devereux & Helen Simpson (2011), 'Taxing corporate income', dans : *Dimensions of tax design. The Mirrlees review*, 837-893, Oxford: Oxford University Press.
- 146 Joann Weiner (2006), *Company Tax Reform in the European Union*, Springer.
- 147 Djankov e.a. (2010). Voir aussi : Ruud de Mooij & Sjef Ederveen (2003), 'Taxation and Foreign Direct Investment, A synthesis of empirical research', *International Tax and Public Finance*, 10 (6), 673-693.
- 148 Jack Treynor (1992), 'A modest proposal', *Financial Analysts Journal*, editorial January/February, et *id.*, 'A more modest proposal', *Financial Analysts Journal*, editorial May/June.
- 149 Roger Gordon (1986), 'Taxation of investment and savings in a world economy', *American Economic Review*, 76, 1086-1102.
- 150 Dana Hájková, Giuseppe Nicoletti, Laura Vartia & Kwang-Yeol Yoo (2006), 'Taxation and business environment as drivers of foreign direct investment in OECD countries', *OECD Economic Studies*, 2006 (2), 7-38.
- 151 Ivan Van de Cloot (2010), *Industrieel beleid: terug van (nooit helemaal) weg geweest?*, Itinera Institute, 15 pp.
- 152 Ivan Van de Cloot (2014), *2014-2019: Naar nieuwe initiatieven voor bedrijfsfinanciering in ons land*, Itinera Institute, 27 pp.
- 153 Ivan Van de Cloot & Wouter Thierie (2013), *Fiscale stimulansen voor O&O*, Itinera Institute, 34 pp.
- 154 Source : Centrale des bilans BNB.
- 155 IFS Capital Taxes Group (1991), *Equity for companies: A corporation tax for the 1990s, Commentary* 26, 108 pp. Voir aussi : Robin Boadway & Neil Bruce (1984), 'A general proposition on the design of a neutral business tax', *Journal of Public Economics*, 24 (2), 231-239.
- 156 Lars Feld, Jost Heckemeyer & Michael Overesch (2013), 'Capital structure choice and company taxation: A meta-study', *Journal of Banking & Finance*, 37 (8), 2850-2866.
- 157 Alan Auerbach (1991), 'Retrospective capital gains taxation', *American Economic Review*, 81, 167-178 ; et Alan Auerbach & David Bradford (2004), 'Generalized cash flow taxation', *Journal of Public Economics*, 88, 957-980.
- 158 Pacolet & Strengs (2011).
- 159 Frédéric Panier, Francisco Pérez-González & Pablo Villanueva (2015), 'Capital Structure and Taxes: What happens when you (also) subsidize equity?', *Journal of Finance* (à paraître).
- 160 European Commission (2014), *Tax reforms in EU Member States 2014 – Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability*.
- 161 Rachel Griffith, James Hines & Peter Birch Sørensen (2011), 'International capital taxation', dans : *Dimensions of tax design. The Mirrlees review*, 914-996, Oxford: Oxford University Press.
- 162 Harberger (1962).
- 163 Jean Hindriks (2015), *Op zoek naar goed bestuur, De voorwaarden voor succes*, Itinera Institute, 37 pp.