



ÉQUITÉ FISCALE

2014/10

20 | 11 | 2014

-  COMMUNAUTE
-  PROSPERITE
-  PROTECTION

La situation dans notre pays montre l'urgence d'un 'glissement fiscal' (tax shift) des charges qui pèsent sur le travail. Nous constatons que, contrairement aux recommandations de toutes sortes d'instances, le nouveau gouvernement n'a pas non plus encore sérieusement abordé le glissement fiscal. Une politique déterminée est en ce sens encore plus urgente en ce qui concerne les taxes sur l'énergie et l'environnement et ce, avant tout pour réaliser les objectifs sur le plan environnemental et en matière d'efficacité énergétique.

Une éventuelle taxe sur la plus-value est possible dans le cadre d'une vaste réforme fiscale si elle va de pair avec un glissement de la taxation du travail vers d'autres impôts (ledit 'tax shift') et avec l'ambition de faire baisser la pression fiscale en agissant sur l'efficacité des pouvoirs publics. Une plus grande cohérence et simplification est dans tous les cas une condition sine qua non. Nombreux sont ceux à avoir des opinions bien arrêtées sur les impôts. Un grand nombre d'études ont été réalisées sur la question de savoir pourquoi certains impôts sont considérés comme justes et d'autres comme injustes. Il importe que la discussion publique relative à ces thèmes soit fondée. Dans cette brève note, nous passerons en revue quelques principes traditionnellement appliqués. Il apparaîtra rapidement que ces principes reviennent tous dans une certaine mesure dans les dossiers médiatiques, mais pas toujours de manière aussi minutieuse. La

IVAN VAN DE CLOOT
Chief Economist

MARC DE VOS
Director

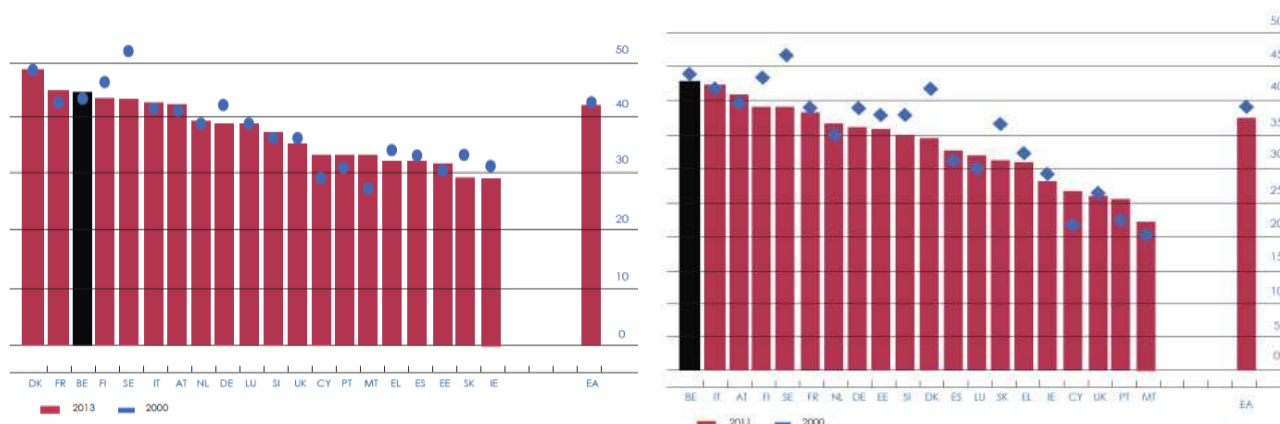
littérature scientifique sur l'équité fiscale montre que les entrepreneurs ne sont pas les seuls à se poser des questions sur l'affectation des recettes fiscales. Le taux d'acceptation du paiement d'impôts en Belgique grimpera en flèche si l'on a une version crédible de pouvoirs publics plus efficaces. Il est évident que la conformité s'en trouvera nettement améliorée. Le scepticisme du citoyen à ce propos dans notre pays est bien connu suite à toutes sortes d'études sondant la confiance dans les autorités. Le moment est venu de réaliser une rupture de tendance qui aura pour effet d'en donner plus pour son argent au citoyen.

I. Perspective plus large du glissement fiscal

Fait 1: La pression fiscale et parafiscale totale en Belgique est très forte

Les recettes fiscales totales se situent en Belgique pas moins de 4,7 points de pourcentage au-dessus de la moyenne dans la zone euro. Autrement dit, si la pression fiscale totale en Belgique s'élevait à la moyenne de celle des pays voisins, les impôts seraient inférieurs de plus de 18 milliards d'euros et les citoyens pourraient davantage s'en servir pour investir ou consommer, ou les entreprises pour investir, rémunérer ou demander des prix inférieurs. La Suède a réalisé depuis 2002 une baisse importante de sa pression fiscale et même la Finlande se place derrière notre pays dans ce funeste classement. Des pays tels que l'Irlande et la Slovaquie – qui ont déjà une pression fiscale inférieure – ont encore procédé à une réduction de leurs impôts en réponse à la crise.

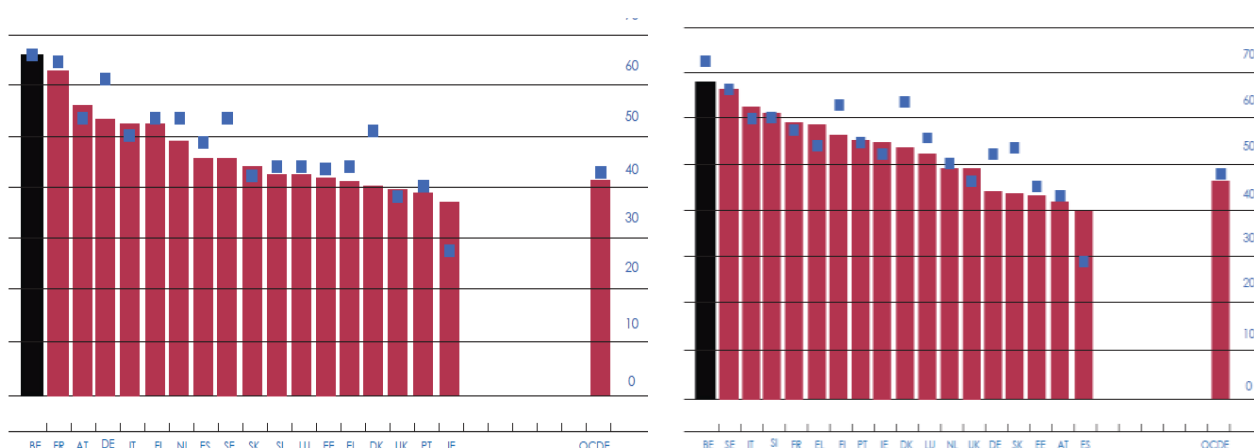
Graphique 1 : Pression fiscale totale (% PIB) / Graphique 2 : Impôt implicite sur le travail



Fait 2: La Belgique taxe le travail comme s'il s'agissait d'un produit toxique, et taxe moyennement la consommation

Des emplois, des emplois et encore des emplois ! Tel est l'objectif principal du monde politique, surtout en période électorale. L'opposition entre le geste et la parole se pose avec acuité dans le contexte belge compte tenu de notre 'position de premier plan' en termes de pression fiscale sur le travail. Alors que l'on parle depuis des années déjà d'un glissement de la pression fiscale du travail vers la consommation, la réalité est toute autre. Non seulement le taux d'imposition implicite sur la consommation a baissé entre 2000 et 2001, mais une baisse de la TVA sur l'énergie a été décidée en 2013, malgré l'opposition de nombreux d'économistes. Les charges sur le travail sont restées à leur niveau le plus élevé.

Graphique 3 : Taxes (para)fiscales sur les bas salaires **Graphique 4 : Taxes (para) fiscales sur les hauts salaires**



La combinaison d'un déficit budgétaire important, d'un endettement élevé et d'incitants fiscaux répressifs – notamment pour les bas salaires – n'est pas tenable. Un glissement fiscal radical s'impose d'urgence. Les pouvoirs publics doivent en outre agir au niveau de leur fonctionnement afin que nous en ayons plus pour notre argent. Il faut aller plus loin et avoir l'ambition de faire baisser la pression fiscale, très élevée dans notre pays.

Nous constatons donc que contrairement aux recommandations de toutes sortes d'instances, le nouveau gouvernement n'a pas non plus encore sérieusement abordé le glissement fiscal. Une politique déterminée est en ce sens encore plus urgente en ce qui concerne les taxes sur l'énergie et l'environnement et ce, avant tout en vue de réaliser les objectifs sur le plan environnemental et en matière d'efficacité énergétique. Étant donné que de nombreuses taxes sont dans ce domaine prélevées en termes physiques (par tonne de pétrole, par exemple), les hausses fiscales sont nécessaires pour suivre l'inflation. Afin d'éviter qu'un mouvement de rattrapage soit nécessaire toutes les x années, le gouvernement peut quoi qu'il en soit décider d'indexer ces taxes.

Une éventuelle taxe sur la plus-value est possible dans le cadre d'une vaste réforme fiscale si elle va de pair avec un glissement de la taxation du travail vers d'autres impôts (ledit tax shift), et avec l'ambition de faire baisser la pression fiscale en agissant sur l'efficacité des pouvoirs publics. Une plus grande cohérence et simplification est dans tous les cas une condition sine qua non.

Le coût d'efficacité des impôts signifie aussi implicitement qu'il y a un coût social supplémentaire pour lequel il convient de tenir compte de la détermination du volume des dépenses publiques. La manière la plus directe de calculer ce coût est de définir quel est l'impact fiscal sur la décision de travailler. Un impôt fait en effet en sorte qu'il reste moins en net au travailleur en échange de ses efforts. Kleven et Kreiner (2006) estiment que la Belgique connaît un coût social supplémentaire très élevé pour chaque euro de recette fiscale. Pour 1 euro dépensé en plus par l'État belge, le coût pour le contribuable s'élève à plus du double, à savoir 2,14 euros. Ce coût élevé n'est justifiable que si la Belgique canalise les recettes fiscales vers des dépenses très utiles, qui compensent ce coût élevé. Des pays tels que la Finlande, le Danemark et la Suède sont connus pour leurs bonnes prestations de services, mais le coût fiscal de ces services est inférieur. Étant donné que la méthodologie tient surtout compte de l'incitation à travailler, cela indique d'autant plus que non seulement la pression fiscale fait payer un fort tribut, mais que les charges sur le travail, plus spécifiquement, sont néfastes.

Tableau 1 : Coût marginal des fonds publics

Finland	2,23	Oostenrijk	1,56
Denemarken	2,22	Italië	1,52
België	2,14	Nederland	1,52
Zweden	2,08	Ierland	1,45
Duitsland	1,85	UK	1,26
Frankrijk	1,72		

Source : Kleven et Kreiner (2006), cette valeur estimée pour notre pays est également utilisée dans le modèle Planet du Bureau fédéral du Plan belge (Desmet, et al, 2008).

La crise économique a fait ressortir la nécessité de créer des emplois et de stimuler une activité économique durable. Il importe dès lors que les décideurs politiques sachent quels impôts sont avantageux pour la croissance économique durable, et si certaines taxes sont plus néfastes que d'autres.

La difficulté est la suivante. Il existe au niveau micro-économique de nombreuses conclusions sur la manière dont les individus et les entreprises adaptent leur comportement à différents régimes fiscaux, mais au niveau macro-économique, ces critères sont difficiles à appliquer à la productivité ou à la croissance économique. Nous renvoyons à cet effet à Arnold et al. (2011), mais ces nouvelles visions ont dans l'intervalle été étudiées en long et en large, et servent également de base aux recommandations du FMI (2012) et de la Commission européenne. Depuis quelques années, les chercheurs ont donc pu établir un classement cohérent allant des impôts stimulant la croissance aux impôts néfastes pour l'économie. L'impôt des sociétés est considéré comme l'impôt le plus néfaste, l'impôt des personnes physiques, la taxe sur la consommation et les taxes sur la propriété immobilière étant considérés comme les impôts les moins nuisibles. Il serait toutefois trop facile de conclure, sur la base de ce classement, que le glissement de l'impôt des sociétés vers l'impôt des personnes physiques, par exemple, serait en soi profitable au bien-être économique global. Il importe de ne pas analyser les impôts de façon isolée, sans oublier d'examiner l'interaction entre les différentes taxes. Une différence majeure en termes d'attrait entre l'impôt des personnes physiques et l'impôt des sociétés incite à exploiter cette différence dans le but d'éviter l'impôt.

La globalisation et la possibilité pour les grandes entreprises de faire leur choix entre les régimes fiscaux a toutefois entraîné un tel glissement, la pression fiscale pesant sur les entreprises s'étant en partie déplacée vers le facteur travail, considéré comme

immobilière. Il est toutefois évident que l'on s'est heurté à de nombreuses limites à cet égard, comme en témoignent les nombreux mécanismes d'évasion fiscale existants et les effets néfastes pour la création d'emplois.

Une manière pragmatique d'en tenir compte consiste à ne pas faire glisser la pression fiscale de l'impôt des sociétés vers l'impôt des personnes physiques, mais plutôt de ces deux impôts sur le revenu vers des taxes sur la consommation et la propriété immobilière. Diverses études démontrent aussi bien que la réduction de la progressivité de la structure fiscale dans l'impôt des personnes physiques est favorable à la croissance économique, au détriment toutefois de l'objectif de redistribution. Cela signifie que cette solution doit plutôt être envisagée dans les pays qui estiment qu'ils mènent pour le reste déjà une politique de redistribution suffisante, ou lorsque d'autres mesures sont prises pour maintenir l'équité sociale. Il en va de même lorsque l'on envisage, pour les taxes sur la consommation, de supprimer les exceptions et d'évoluer vers un tarif unitaire. Il est très important de réduire les taux d'imposition (marginaux et moyens) élevés pour les bas revenus, étant donné que ceux-ci sont néfastes à la création d'emplois.

Fait 3 : la Belgique perçoit près de deux fois autant d'impôts sur le capital que les Pays-Bas

Soyons clairs : les charges élevées qui pèsent sur le travail sont une véritable malédiction dont nous devons nous délivrer. Signalons toutefois à titre d'exhaustivité que le patrimoine ou le capital n'est, chez nous, généralement pas moins taxé qu'ailleurs. La Commission européenne calcule l'impôt (implicite) sur le capital comme étant le rapport entre, d'une part, les impôts sur le capital (y compris les revenus du capital) et, d'autre part, les produits du capital. Il s'agit pour la Belgique notamment de l'impôt sur les sociétés (3,2 % du PIB), des impôts payés par les indépendants (2,4 % du PIB), des droits de succession et des droits payés sur les donations, des impôts sur l'épargne à long terme et du précompte immobilier. Les distributions de bénéfices par les entreprises sont taxées à deux reprises dans notre pays. Une fois dans l'impôt des sociétés, et encore une fois au niveau des actionnaires qui paient un précompte mobilier. Si l'on regarde ce que rapportent les impôts sur le capital en Belgique, on peut voir que ce produit se place, avec 9,2 % du PIB, à une bonne sixième place, et nettement au-dessus de la moyenne européenne. On parle beaucoup de l'impôt néerlandais sur les revenus du patrimoine, mais, globalement, les impôts sur le capital ne représentent que 5,4 % du PIB dans ce pays. Alors que l'impôt sur le revenu des indépendants est quasiment au même niveau que celui des pays voisins (2,4 % du PIB), la Belgique se distingue par un impôt élevé sur le stock de capital et la fortune. Celui-ci s'élevait en 2013 en Belgique à 3,7 % du

PIB, contre 1,6 % aux Pays-Bas et 1,1 % en Allemagne, ce qui place la Belgique au troisième rang de l'impôt sur la fortune le plus élevé au sein de l'Union européenne. La France atteint toutefois un niveau encore plus élevé avec 4,6 % du PIB. L'impôt sur l'immobilier représente dans notre pays 3,2 % du PIB, ce qui en fait le deuxième impôt sur l'immobilier le plus élevé au sein de l'Union européenne. Cette situation résulte toutefois moins de taxes récurrentes (1,3 % du PIB) que d'une taxe sur les transactions (droits d'enregistrement, etc.). On remarque par exemple que le poids des recettes des droits de succession et des droits de donation dans notre pays pèse le plus lourd dans la comparaison européenne. Ces recettes sont même deux fois supérieures à celles perçues aux Pays-Bas, et trois fois supérieures à la moyenne européenne (UE15). On sait également que certaines célébrités parviennent à payer très peu d'impôts grâce à toutes sortes de constructions, ce qui ébranle bien entendu le sentiment d'équité de la population. Ceci requiert toutefois une action ciblée, et non le simple vote d'une hausse du taux au Parlement. Il est par ailleurs incorrect que notre pays perçoive des recettes du capital élevées en raison du volume élevé de capital présent en Belgique. Des chiffres de la Commission européenne démontrent que les taux d'imposition implicites sur la fortune sont chez nous assez élevés et à nouveau deux fois plus élevés qu'aux Pays-Bas (voyez également Itinera 2014).

Court terme contre long terme

Un changement fiscal déterminé, et l'évolution de certains paramètres économiques au cours de la période qui suit, font régulièrement l'objet d'un examen plus approfondi. Tout le monde sait qu'il est difficile d'établir un lien causal entre les deux faits. Il convient en effet pour cela de tenir compte de tous les autres facteurs d'évolution économique possibles. Même lorsqu'un lien causal est constaté, il importe de se poser la question de savoir dans quelle mesure ce phénomène est temporaire ou se fera sentir à long terme. Il est ainsi possible qu'une intervention fiscale influence positivement les investissements à un moment donné, mais soit, à terme, non pertinente, voire négative. Toutefois, les mesures fiscales stimulant l'innovation et l'entreprenariat peuvent avoir une influence permanente sur le développement économique d'un pays.

Glissement des impôts sur le revenu vers des impôts alternatifs

Arnold (2011) se base sur un échantillon de 21 pays sur la période de 1970 à 2005 pour inclure, outre des variables fiscales, des facteurs structurels importants dans son étude du produit intérieur brut par tête. Un premier résultat de cette étude est que la pression fiscale a dans son ensemble un impact négatif significatif sur le PIB par

habitant. Arnold (2011) estime également que tant le capital physique qu'humain a une influence positive importante sur la prospérité. Ceci implique en effet que les recettes fiscales qui sont affectées à l'enseignement et à l'infrastructure ont un effet positif susceptible de compenser l'effet négatif de la variable 'pression fiscale'. Un point plus important dans le cadre de notre discussion est dès lors la découverte que ces mêmes recettes fiscales peuvent être générées par le biais de plusieurs types d'impôts.

Retenons ainsi pour l'essentiel de cette étude qu'une augmentation de la part des taxes sur la consommation et le patrimoine immobilier utilisée pour faire baisser les impôts sur le revenu, a un effet positif à long terme sur le PIB par habitant. Une hausse de la part de l'impôt des sociétés dans le mix fiscal semble avoir un effet négatif plus important qu'une hausse de la part de l'impôt des personnes physiques. Pour chaque glissement représentant 1 % des recettes fiscales provenant de l'impôt sur le revenu vers ces impôts alternatifs, le revenu par tête augmenterait de 0,25 % à 1 % sur le long terme.

Impact négatif de l'impôt sur le revenu

Il ressort d'études économétriques que l'impôt des sociétés a un impact plus négatif sur la croissance économique que l'impôt des personnes physiques. Les données de panel se rapportent typiquement à un groupe de pays (21 dans le cadre de cette étude) pour lesquels des données sont recueillies sur une certaine période de temps (35 ans dans le cadre de cette étude). De cette manière, un nombre suffisant de données sont disponibles (735 dans le cadre cette étude) pour pouvoir se prononcer de manière clairement fondée sur le plan statistique. Alors qu'il s'agit quasiment de la seule manière fiable d'arriver à des résultats empiriques valables¹, nous pouvons quand même tenter de chercher des facteurs spécifiques à la Belgique. Il ressort par exemple de Hajkova (2006) que l'impact de la fiscalité du travail sur les investissements directs étrangers est plus important que celui des taux (effectifs) de l'impôt des sociétés. Il peut en être tenu compte lorsqu'il s'agit par exemple d'un choix politique délibéré d'investir au cours des prochaines années dans l'attraction d'investissements étrangers en vue des créer des emplois. Il faut à cet effet bien entendu que les pouvoirs publics tiennent compte de tous les facteurs. Nous avons ainsi précédemment argumenté que la politique industrielle moderne considère en effet l'attraction d'investissements comme prioritaire (Itinera 2010). De ce fait, les points d'action se situent toutefois aussi bien au niveau régional que fédéral. D'autres options politiques dans d'autres domaines interagissent

¹ Un pays individuel n'a généralement pas de points de données suffisants pour pouvoir effectuer un contrôle sur la base d'innombrables autres facteurs déterminants. Même sur une période de temps de 40 ans, il arrive rapidement que 10 autres variables doivent être contrôlées, ce qui laisse des degrés de liberté insuffisants pour un résultat empirique probant.

donc avec la réforme fiscale souhaitée. Un impôt sur le revenu progressif est tout aussi traditionnellement considéré comme un mécanisme de partage des risques efficace. On paie beaucoup d'impôts en cas d'évolution positive du revenu, ce qui n'est pas le cas en cas de revenu inférieur dû à la pression fiscale moins élevée sur les bas revenus. Si l'objectif principal est d'encourager l'entrepreneuriat, il convient notamment aussi de tenir compte d'un constat tel que celui fait par Gentry et Hubbard (2010). Ils démontrent en effet que plus la différence au niveau du taux d'imposition (marginal) appliqué à un entrepreneur couronné de succès ou non est grande, moins celui-ci est enclin à prendre des risques. L'impôt supplémentaire à payer en cas de bénéfices élevés est en effet supérieur à l'économie fiscale réalisée en cas de pertes. Il s'agit sans doute là de l'une des nombreuses raisons de prévoir un système fiscal distinct pour les activités entrepreneuriales et pour les activités liées à un contrat de travail.

II. Contrôle du carrefour entrepreneuriat-fiscalité

La rare success story d'un entrepreneur flamand ayant développé son affaire au niveau international pour finalement la vendre à un groupe d'investissement international, a donné lieu ces derniers temps à un appel à l'instauration d'un impôt sur les plus-values. Itinera n'a pas non plus de dogmes en la matière. Nous soulignons avant tout que l'instauration d'un tel impôt doit se faire dans le contexte esquissé ci-dessus de la pression fiscale générale en Belgique. Cela signifie que l'on se base en premier lieu sur une hypothèse de glissement fiscal et que l'on tient compte, en second lieu, du coût économique de l'impôt. Il importe également à cet égard que chaque réforme fiscale soit transparente et s'inscrive dans un contexte de sécurité juridique, autrement dit qu'un choix clair et stable soit opéré, pouvant être mis en œuvre de manière cohérente à l'égard des citoyens et des entreprises, et pouvant être maintenu de manière efficace sans entraîner une trop lourde charge administrative. Les modalités de la réforme sont au moins aussi importantes que le principe en lui-même.

Sur le plan international, la Belgique se caractérise par l'absence, pour une large part, d'un impôt sur la plus-value lors de la vente d'actifs patrimoniaux. Il s'agit d'un sous-produit de la politique fiscale qui a mis l'accent sur la taxation du revenu sur la base duquel le patrimoine est développé. Le revenu du travail est par exemple lourdement taxé et ce, aussi bien dans le chef de l'employeur que du travailleur. Lorsque le travailleur achète une maison ou une voiture avec ce qui lui reste, cette transaction est également taxée. Lorsqu'il revend ensuite cette maison ou cette

voiture, l'opération est une nouvelle fois taxée, mais la différence de prix est en principe non imposable. Nous sommes nombreux à trouver cela normal d'un point de vue culturel. Par contre, les énormes bénéfices qui sont parfois réalisés en Bourse, inspirent davantage de méfiance.

En temps de crise bancaire, le sauvetage d'une élite financière au moyen de l'argent du contribuable suscite une certaine frustration (justifiée) concernant certaines formes de richesse, la richesse des uns faisant la pauvreté des autres. Les hauts revenus méritent toutefois admiration et respect lorsqu'ils sont littéralement 'gagnés', car ils ont alors été produits parce que et du fait que tout le monde en a bénéficié. Il est impossible de se rapprocher davantage de cet idéal dans le cas de l'entrepreneur qui construit quelque chose à partir de rien et perçoit ensuite une 'plus-value' : cette plus-value reflète la valeur ajoutée et résulte de plusieurs décennies de prise de risques, de risques au niveau des 'biens et effets', de dur labeur et d'investissement permanent. Sans oublier que cet entrepreneur a mis de nombreuses personnes au travail et payé des impôts.

La plus-value réalisée n'est pas non plus égale à zéro : l'entrepreneur ne devient pas plus riche du fait que d'autres deviennent plus pauvres. Ce n'est pas l'entrepreneur contre la société, mais la société avec l'entrepreneur. Les acheteurs paient la plus-value sur les actions parce qu'ils croient qu'une autre plus-value sera créée dans le futur, et que tout le monde pourra de nouveau en profiter. L'entrepreneur qui réalise sa fortune parvient à convaincre d'autres investisseurs à entreprendre pour la phase suivante de la croissance : il s'agit là du principal moteur du progrès économique. La plus-value reflète un investissement économique.

La réalisation d'une plus-value ne signifie pas nécessairement que l'entrepreneur qui vend est devenu riche 'en dormant' : cela veut dire que l'entreprise a tant de succès que d'autres sont disposés à payer un prix supplémentaire pour bénéficier eux-mêmes d'une part de ce succès dans le futur. La plus-value perçue en une seule fois représente le paiement reporté d'un investissement et d'un travail fructueux, et est le résultat du paiement d'impôts au cours des nombreuses années qui précèdent. C'est un revenu perçu en une seule fois mais qui couvre de nombreuses années d'efforts et de développement. Dans cette optique, il importe, pour la politique fiscale, d'opérer une distinction entre les plus-values réalisées sur un investissement à long terme, et les plus-values réalisées sur une série d'achats et de ventes en fonction du cours de la Bourse.

Les entrepreneurs qui réussissent grâce à un véritable entrepreneuriat, et non grâce au soutien du contribuable et à des appuis politiques, sont par ailleurs non seulement de grands producteurs fiscaux, mais aussi de petits consommateurs fiscaux. En effet,

un entrepreneur ne peut entreprendre que dans un cadre offert par la société et au moyen de recettes fiscales. Dans cette optique, il est normal qu'une partie du triomphe entrepreneurial soit partagé avec la société. Sans que cela puisse avoir pour effet de minimaliser le rôle de l'entrepreneuriat. Un impôt sur la plus-value ne peut donc pas être instauré de façon inconséquente. Les conditions connexes susmentionnées sont importantes : glissement fiscal et baisse des prélèvements publics au total. L'entrepreneur ne peut en effet entreprendre qu'au travers d'un cadre offert par l'État et autrui, mais ce cadre existe pour tout le monde. Cependant, tout le monde ne souhaite pas entreprendre ou ne réussit pas. Le petit individu fait encore la grande différence. Nous devons absolument encourager et célébrer cela, surtout dans un pays tel que la Belgique, qui souffre d'un manque important d'entrepreneuriat ambitieux.

Pas d'envie, mais de l'admiration. Pas de critiques, mais des félicitations. Pas de précédent, mais un exemple : nous comptons beaucoup trop peu d'entrepreneurs qui percent au niveau international et qui attirent de ce fait aussi des investissements internationaux. C'est surtout cet aspect que nous devons encourager. Nous voyons en Belgique trop peu d'entrepreneuriat international et trop peu de grands investisseurs qui font venir en Belgique, depuis l'étranger, l'argent produit à l'étranger, en vue de le dépenser dans notre pays. L'entrepreneur belge couronné de succès en profiterait, mais en fin de compte aussi la Belgique elle-même, car cet argent pourra lui aussi de nouveau être utilisé dans le cadre de nouvelles initiatives.

Celui qui souhaite instaurer un impôt sur la plus-value doit donc faire preuve d'intelligence s'il veut en même temps stimuler l'entrepreneuriat et les investissements - ce que toutes les instances font valoir depuis des années déjà en Belgique. Il importe également à cet égard de comprendre l'intégralité du cycle fiscal qui se cache derrière une plus-value finale. On trouve bien entendu à la source un revenu ou un capital qui est lui-même le résultat net de produits après impôts (en particulier au niveau des entreprises), d'une activité économique générant des emplois, de cotisations sociales élevées, de transactions avec l'Administration de la TVA, etc. Et ce, aussi bien des deux côtés de la médaille : pour l'acheteur et pour le vendeur. À chaque affectation ou investissement de la plus-value, un nouveau cycle fiscal avantageux sera généré. Plus nous taxons la plus-value, moins nous sommes en mesure de déclencher ce cycle. Il s'agit de l'un des facteurs du coût économique indirect, en plus du coût direct de l'impôt sur la plus-value proprement dit.

La plus-value reflète également la croissance future supposée de l'entreprise. En cas de croissance effective, des impôts sont payés par le biais des bénéfices et de l'emploi. Un impôt direct sur la plus-value tend dans cette optique à une imposition économique multiple.

III. Équité fiscale

Nombreux sont ceux à avoir des opinions bien arrêtées sur les impôts. Un grand nombre d'études ont été réalisées sur la question de savoir pourquoi certains impôts sont considérés comme justes et d'autres comme injustes. Il importe que la discussion publique relative à ces thèmes soit fondée. Dans cette brève note, nous passerons en revue quelques principes traditionnellement appliqués. Il apparaîtra rapidement que ces différentes visions reviennent toutes dans les dossiers médiatiques, mais pas toujours de manière aussi minutieuse.

1. **Le principe du profit (benefits principle)**

Selon ce principe, les individus et les entreprises doivent participer aux recettes fiscales conformément à l'avantage qu'ils retirent des dépenses publiques. Les impôts représentent alors pour ainsi dire les prix du marché des biens publics. Dans la mesure où ils y parviennent, un service public efficace pourra être fourni. Mais cela ne fonctionnera pas dans le cas où les « biens publics » sont définis au sens restreint, parce qu'il n'est pas possible d'exclure efficacement des utilisateurs sur la base du fait qu'ils participent ou non aux recettes fiscales. Ce principe requiert également une mesure et une identification correctes des avantages spécifiques d'un bien ou d'un service, une tradition déjà bien ancrée pour de nombreuses prestations de services (p. ex. frais de justice, péage sur les autoroutes, droits de concession, cimetières, etc.).

2. **Le principe de solvabilité (ability to pay principle)**

Ce principe s'applique aussi bien aux individus de toutes les catégories de revenus qu'aux individus de différentes catégories de revenus. Il s'agit dans le premier cas d'équité horizontale, c'est-à-dire l'égalité de traitement de personnes qui se trouvent dans la même situation. L'équité verticale porte sur une inégalité de traitement acceptable de personnes qui se trouvent dans une situation différente. Il est donc impossible, outre les effets des impôts sur l'efficacité, de ne pas prendre en considération les aspects d'équité.

L'aspect le plus difficile et le plus controversé de ce principe est la question de savoir comment mesurer la capacité à payer. Le calcul doit-il se faire sur la base du revenu annuel, du revenu de toute une vie, du patrimoine net, de la consommation ? Prenons l'exemple d'un auteur qui travaille pendant des années à un livre et qui, au cours de ces années, génère très peu de revenus. Il apparaît ensuite avoir écrit un best-seller qui lui procure d'énormes revenus sur une courte période.

John Stuart Mill a plaidé en faveur d'une imposition basée sur la consommation parce qu'un travailleur qui doit épargner pour ses vieux jours et pour d'éventuels revers de fortune est, dans le cadre d'un impôt sur le revenu, aussi bien taxé sur ce qu'il consomme que sur ce qu'il épargne. En revanche, en cas d'imposition de la consommation, son épargne ne sera pas touchée.

La question de savoir si un critère objectif peut suffire ou s'il ne vaut pas mieux envisager la question sous l'angle de l'avantage ou du bien-être subjectif, fait l'objet d'une éternelle discussion. On argumente ainsi notamment, dans le cadre d'une imposition progressive, qu'en cas de niveaux de revenus supérieurs, un revenu supplémentaire est beaucoup moins avantageux qu'en cas de niveaux de revenus inférieurs. Les idées sur la répartition souhaitée des revenus jouent également un rôle essentiel. Les économistes ont créé une discipline très originale à cet effet. Celle-ci se base généralement sur ledit « welfarisme », qui étudie les effets des impôts sur le bien-être des individus dans la société. L'aversion pour l'inégalité de revenus au sein de la population constituera dès lors un paramètre important (outre les effets économiques inhibiteurs) pour la détermination du régime fiscal. Il existe toutefois également de forts courants « déontologiques ». L'un de ces courants rejettera par exemple une imposition basée sur le patrimoine personnel en raison du fait que cette mesure ne respecte pas le choix prédéfini en matière d'épargne ou de consommation. Un régime fiscal doit bien entendu toujours être envisagé dans son contexte. De nombreux économistes plaident ainsi en faveur d'un vaste impôt sur la consommation, mais si celui-ci va de pair avec un régime d'allocations très ciblées, l'impact sur la répartition sera tout à fait différent que sans un tel régime d'allocations.

3. *Autres critères*

Un grand nombre d'autres critères doivent bien entendu également être pris en considération dans l'évaluation de la taxation. Les effets économiques d'une imposition, mais aussi le caractère contrôlable de celle-ci sur le plan administratif, s'y ajoutent également. Il y a naturellement aussi des impôts qui ont surtout un rôle

régulateur. Leur évaluation dépendra en premier lieu également de l'efficacité déployée pour atteindre cet objectif. Cela va par exemple de soi pour la taxation de la pollution. On tiendra à cet égard généralement peu compte des effets de la répartition s'il s'agit d'une taxe qui peut être évitée grâce à un changement de comportement.

4. La vision du citoyen

Les décideurs politiques ont aussi tout intérêt à tenir compte de l'appréciation des citoyens eux-mêmes. Il s'agit même là d'un aspect évident pour une démocratie. Ceci peut également revêtir une grande importance en termes de conformité. Un impôt qui n'est pas accepté pourrait être très difficile à percevoir (de façon efficace et équitable).

L'étude des préférences du citoyen en matière de régime fiscal et de répartition ne se limite pas à dresser la liste des préférences (« dans quelle mesure l'imposition doit-elle être progressive ? »), mais envisage également ces préférences en fonction de facteurs possibles. Fong (2011) démontre ainsi que le degré de redistribution souhaité dépend des convictions relatives aux causes de l'accumulation patrimoniale. A-t-on l'impression que le patrimoine a été constitué grâce à la chance ou à un dur labeur ? On agit à cet égard par intérêt, ce qui signifie qu'on tente d'épurer l'analyse parce qu'on pense que si d'autres sont davantage taxés, on pourra soi-même en retirer des avantages. L'une des analyses les plus anciennes sur l'origine de l'imposition progressive des revenus montre en effet que cette imposition est liée à l'introduction du droit de vote général. Vu la répartition disproportionnée des revenus, l'électeur moyen savait qu'un tel système lui profiterait personnellement. Certains scientifiques considèrent ceci comme l'un des exemples historiques les plus édifiants de l'influence de l'intérêt personnel sur les convictions politiques.

Il est bien entendu possible qu'en plus de l'intérêt personnel (charité bien ordonnée commence par soi-même), des convictions de valeur jouent également un rôle. Corneo et Gruner (2002) se sont précisément penchés sur la question. Sheffrin et Reed-Arthurs démontrent que l'idéologie n'est pas en rapport avec le souhait de redistribution des richesses à la classe moyenne, mais bien aux pauvres.

Alesina et Ferrara (2005) démontrent pour leur part que des perspectives sur le futur revenu personnel et des critères de mobilité sociale sont déterminants pour mesurer le soutien accordé à la redistribution par le biais d'impôts progressifs, par exemple.

Il est certain que la population est en faveur d'une telle progressivité (voyez aussi Hite et Roberts 1991). La prudence est toutefois de mise en ce qui concerne cette interprétation. Baron et McCaffrey (2004) démontrent en effet que le résultat est très sensible à la manière dont la question est formulée. Il varie également selon que l'on se concentre sur la redistribution des richesses aux pauvres ou à la classe moyenne. Il est possible que ce résultat indique une grande préférence pour un niveau de vie minimal, mais ce constat ne peut pas à tort et à travers être interprété de manière plus large.

Et comme souvent dans de telles études, le contexte joue un rôle primordial : les gens expriment facilement leur soutien dans un questionnement abstrait, mais ne font pas toujours preuve de la même volonté lorsque les choses deviennent plus concrètes.

Slemrod et Bakija (2008) ont posé la question cruciale de savoir dans quelle mesure les individus tiennent également compte, lorsqu'ils expriment leurs préférences, des éventuels effets économiques néfastes des impôts. Si les citoyens ne le font pas, la politique doit être adaptée. Il ressort d'un grand nombre d'études que plus les gens ont connaissance des détails du système fiscal, moins ils plaident en faveur de la redistribution des richesses.

Un autre constat est que les gens sont davantage en faveur d'une redistribution des revenus s'ils ont confiance dans le fait que l'État les utilisera à bon escient.

5. Application à un impôt sur la plus-value

Vaut-il mieux taxer un entrepreneur pendant son activité ou plutôt après qu'il a vendu son affaire, par exemple ? Voilà une question simple à laquelle il n'est pourtant pas facile de répondre. Un facteur susceptible d'être pertinent en la matière est qu'il est préférable qu'un impôt génère une source de revenus stable pour l'État. Si l'on considère par exemple la plus-value sur actions depuis la fin des années 1990, les bénéfices virtuels des bonnes années semblent avoir été effacés par les crises ultérieures. Quiconque taxe les plus-values encourage également la comptabilisation de moins-values. Les grandes entreprises ou fortunes peuvent jouer avec des plus-values et des moins-values, les petites beaucoup moins.

Outre le principe du profit et de la solvabilité, d'autres critères sont donc tout aussi pertinents pour l'imposition des plus-values. Certains entrepreneurs défendent ainsi cette imposition en argumentant qu'elle est susceptible d'empêcher les entreprises de tomber entre des mains étrangères. À défaut, la tentation de réaliser l'entreprise serait en effet plus grande. Une autre approche se rapporte à l'horizon temporel. Il est tout à fait différent de parler d'un impôt sur les plus-values réalisées à court terme que d'un impôt sur les plus-values résultant d'une longue période d'entrepreneuriat. Il va de soi que le taux d'acceptation des deux impôts n'est pas du tout le même.

Nous nous basons dans ce texte également principalement sur l'approche « welfaristique » pragmatique dans le cadre de laquelle les objectifs d'efficacité économique sont mis en balance avec des considérations d'équité (ce qui a permis à James Mirrlees d'être récompensé par le prix Nobel d'économie). Il existe bien entendu également des approches déontologiques qui rejettent par exemple une imposition des plus-values parce qu'une telle imposition est, dans cette optique, incompatible avec le principe qu'il s'agit d'une propriété légitimement acquise et transmise. On affirme en outre par exemple qu'il n'est pas logique de réclamer une partie de la plus-value réalisée par un entrepreneur qui vend son affaire lorsque l'on aurait soi-même tout aussi bien pu développer une telle affaire. Un grand nombre d'entrepreneurs ont le sentiment qu'ils ne pourront jamais faire quelque chose de bien aux yeux de ceux qui les observent de loin, alors que ce sont eux qui prennent des risques. En cas d'échec, ils ont l'impression d'être automatiquement suspectés. Leur réussite semble toutefois également susciter l'indignation.

Pourtant, les entrepreneurs qui vivent dans notre pays le rêve américain du self-made man couronné de succès sont la preuve qu'il peut y avoir chez nous aussi une interaction prolifique entre les entrepreneurs et la société. L'équité relative à la contribution sociale des entrepreneurs doit être considérée au sens large. À cet égard, les individus ne se forment pas une opinion sur la base d'un élément isolé, mais sur la base de l'ensemble. Si on se limite à la fiscalité, la contribution à la fin de la carrière d'un entrepreneur n'est pas le seul facteur à prendre en compte. Pendant des dizaines d'années, l'entrepreneur a créé des emplois et de la valeur, ce qui a généré d'innombrables recettes fiscales directes et indirectes. Vu la spécificité de l'entrepreneuriat, cela signifie bien entendu que l'on ne tient pas seulement compte de ceux qui réussissent brillamment. Qu'en est-il des entrepreneurs qui ne sont pas parvenus à leurs fins au cours de leur long parcours parsemé de risques ? Les pouvoirs publics, qui taxent les réussites, vont-ils également compenser leurs pertes ? Probablement pas - car entreprendre, c'est prendre des risques -, mais l'État supporte ici toutefois une charge de la preuve concernant l'équité de sa vision fiscale totale. Cela suppose qu'il y a une telle vision totale et qu'elle fait l'objet d'un débat social au fond permanent.

Un point important est que notre pays a besoin d'entrepreneurs qui, après une réussite, ne jettent pas l'éponge mais ont envie de se lancer dans une nouvelle aventure entrepreneuriale. Il importe donc qu'un tel entrepreneur soit, après avoir mis fin à son activité, motivé pour se lancer dans une nouvelle aventure, de sorte à faire naître une culture d'« entreprenariat en série ».

Dans le débat sur l'équité, comme il ressort de la littérature ci-dessus, les entrepreneurs ne sont pas les seuls à se poser des questions sur l'affectation de l'argent du contribuable. Le taux d'acceptation du paiement d'impôts en Belgique grimpera en flèche si l'on a une version crédible de pouvoirs publics plus efficaces. Il est évident, d'un point de vue scientifique, que la conformité s'en trouvera nettement améliorée, et pas seulement pour les entrepreneurs. Le scepticisme du citoyen à ce propos dans notre pays est bien connu suite à toutes sortes d'études sondant la confiance dans les autorités.

Bibliographie

Alesina, Alberto and Eliana La Ferrara, (2005), "Preferences for Redistribution in the Land of Opportunities." *Journal of Public Economics* 89 No. 5-6, 897-931.

Alesina, Alberto and Paolo Giuliano (2009), "Preferences for Redistribution." NBER Working Paper No. 14825. Cambridge, MA: National Bureau of Economics Research.

Baron, Jonathan and Edward J. McCaffery (2004), "Masking Redistribution (or its Absence)." U of Penn, Inst for Law & Econ Research Paper 04-09; USC Law School, Olin Research Paper No. 04-5; and USC CLEO Research Paper No. C04-1.

Bernasconi, Michele (2006), "Redistributive taxation in democracies: Evidence on people's satisfaction." *European Journal of Political Economy*, Volume 22, Issue 4, 809-837.

Corneo, G. and H.P. Gruner (2002), "Individual Preferences for Political Redistribution." *Journal of Public Economics* 83: 83-107.

Fong, Christina (2001), "Social Preferences, Self-interest and the Demand for Redistribution." *Journal of Public Economics* 82: 225-946.

Hite, Peggy A. and Michael L. Roberts (1991), "An Experimental Investigation of Taxpayer Judgments on Rate Structure in the Individual Income Tax." *Journal of the American Association of Taxation*, 13: 47-63.

Itinera (2014), *Naar een fiscale hervorming voor ons land, Road Map 2014-2019*.

Roberts, Michael L. and Peggy A. Hite. (1994), "Progressive Taxation, Fairness, and Compliance." *Law & Policy* 16 No.1: 27-48.

Sheffrin, Steven M. (1993), "What Does the Public Believe About Tax Fairness?" *National Tax Journal* 46 No. 3: 301-08.

Sheffrin, Steven M (1994), "Perceptions of Fairness in the Crucible of Tax Policy," in Joel Slemrod ed. *Tax Progressivity and Income Inequality*, Cambridge U. Press, 309-334.

Sheffrin, S. and R. Reed-Arthurs (2010), Understanding the Public's Attitudes towards Redistribution through Taxation, Tulane Economics, working papers.

Slemrod, Joel and Jon Bakija (2004), Taxing Ourselves: A Citizen's Guide to the Debate over Taxes, 3rd ed. Cambridge, MA.