



Centre de Recherche en Economie Publique et de la Population

CREPP WP No 2011/12

**Politique fiscale: quelles perspectives à moyen terme?**

Alain Jousten

November 2011

# Politique fiscale : quelles perspectives à moyen terme?

---

09/06/2010

Alain Jousten<sup>1</sup>

HEC- Université de Liège, IZA et NETSPAR

## 1. Introduction

Les économies Européennes font face à l'une des plus graves crises économiques du temps moderne. La Belgique n'échappe pas au phénomène – notamment en vue de sa structure politique compliquée et de ses finances publiques particulièrement vulnérables. En effet, le ratio dette/PIB est projeté atteindre les 100 pour cent, tandis que le déficit public s'établit une nouvelle fois loin au-delà des limites autorisées par le pacte de stabilité et de croissance.

Comparé aux crises du passé, plusieurs facteurs distinguent cette crise, et la rendent particulièrement difficile à gérer. Les économies nationales sont devenues de plus en plus interdépendantes, le fruit de décennies de libéralisation et d'intégration économique au niveau européen et mondial. Durant les dernières décennies, les citoyens ont pu bénéficier d'avantages non-négligeables en termes de bien-être : des revenus en croissance, des consommations de plus en plus diverses et à des prix compétitifs, ainsi que de nouvelles possibilités de travail et d'investissement à l'étranger. Cependant, cette interrelation de plus en plus forte signifie également que les effets et limites des politiques économiques et financières nationales sont influencés par des événements qui se passent à l'extérieur des frontières nationales.

Un deuxième facteur de différenciation par rapport au passé est la prise de conscience collective des défis et la réaction coordonnée des pouvoirs publics au niveau mondial durant les années 2008 et 2009 afin de rétablir la confiance (essentielle) sur les marchés financiers tout en se substituant également pour partie à une demande privée ayant subi une contraction impressionnante.

Ce succès des politiques de court terme est également à la base des faiblesses actuelles, et des défis majeurs pour le moyen terme. En effet, la stabilisation économique survenue grâce aux interventions massives des pouvoirs publics se font désormais sentir en termes budgétaires avec un nombre croissant de pays faisant face aux limites des politiques budgétaires de façon de plus en plus

---

<sup>1</sup> Adresse de correspondance : Boulevard du Rectorat, 7, Bât. B31, Boîte 41, 4000 LIEGE, [ajousten@ulg.ac.be](mailto:ajousten@ulg.ac.be)

aigus. Les problèmes financiers de la Grèce ne peuvent donc qu'être vus comme un précurseur des événements à venir. Elles doivent servir de catalyseur afin d'améliorer les perspectives à moyen terme de la Belgique, de l'Europe, et même du reste du monde.

C'est dans ce contexte particulièrement tendu qu'il est utile de situer nos considérations sur le futur de la politique fiscale. La section 2 introduit le contexte macro-budgétaire actuel dans lequel se situe la Belgique. La section suivante traite du système fiscal belge et de ses réformes récentes. La section 4 discute les perspectives du système fiscal face aux contraintes internationales, et la section 5.

## **2. L'état des finances publiques**

A travers le monde, mais à des degrés différents, la situation financière des pouvoirs publics s'est récemment aggravée sous l'effet de la crise. Cette tendance est la résultante de quatre éléments qui interviennent en proportions variables: les interventions directes, les stabilisateurs automatiques, les mesures discrétionnaires ainsi que certains autres effets non-discrétionnaires.

Parmi les interventions directes dans le système financier il y a notamment la recapitalisation des banques et compagnies d'assurance, comme illustré en Belgique par les opérations Ethias, Fortis, KBC et Dexia. Au niveau mondial, il est particulièrement intéressant de noter que contrairement aux attentes de bon nombre d'économistes, ce n'étaient ni les banques des économies en transition ni celles des économies asiatiques qui ont nécessité les plus grandes interventions, mais bien les banques des pays développés fortement investis en produits financiers sophistiqués dont les risques ont été insuffisamment pris en compte.

Les stabilisateurs automatiques jouent tant au niveau des recettes que des dépenses publiques, et leur existence et puissance varient fortement d'un pays à l'autre. Par exemple, le recours massif aux mesures de chômage technique est un exemple de premier plan. Par ailleurs, par son caractère progressif, l'impôt des personnes physiques joue le même rôle en Belgique, comme le fait également plus indirectement l'impôt sur les sociétés.

Les mesures discrétionnaires ont été d'une ampleur variable dans les différents pays. Cette diversité reflète tant l'ampleur du choc (après amortissement par les stabilisateurs automatiques) dans les divers pays que les préférences et capacités nationales à lancer des politiques budgétaires actives en réponse au choc.<sup>2</sup>

Enfin, le quatrième facteur de transmission de la crise au budget de l'Etat est l'effet des autres impacts non-discrétionnaires. Parmi ces derniers, on peut notamment citer la chute des prix des actifs (financiers et immobiliers) et des matières premières, les baisses de taux d'intérêt, ainsi que les fluctuations des taux de changes. L'ensemble de ces facteurs est de nature à affecter les recettes publiques, notamment par le biais des recettes fiscales moindres sur les transactions, ainsi que sur les revenus (et plus-values) des actifs précités.

Les conséquences de ces différents facteurs tant discrétionnaires qu'exogènes ne sont pas anodines au niveau du budget et de l'endettement des pouvoirs publics. Ainsi, le FMI projette une forte croissance du taux d'endettement de la plupart des pays développés comme résultante directe des

---

<sup>2</sup> Pour une étude des différentes politiques nationales dans les pays du G20, voir par exemple, Fonds Monétaire International, SPN 09/13

éléments précités.<sup>3</sup> Ainsi, on risque bien de se retrouver avec un nouveau problème, en l'occasion un problème de soutenabilité à long terme des finances publiques – surtout en vue du coût budgétaire projeté lié au vieillissement de la population qui ne fait qu'aggraver la situation budgétaire effective d'un pays comme la Belgique.

Le dilemme politique est donc particulièrement aigu. D'un côté le bien-être à court terme mis à mal par la crise économique et financière. Dans une telle perspective, des réductions fiscales sont des outils parfaitement envisageables afin de stimuler la demande et soutenir les revenus des ménages. D'un autre côté, il y a le bien-être des générations futures. Leur bien-être dépend fortement d'une croissance économique soutenue, qui n'est qu'imaginable sur des bases fiscales solides – nécessitant une politique budgétaire prudente et un niveau d'endettement tant explicite (dette publique, partenariats publics-privés) qu'implicite (pensions, droits acquis) financièrement soutenable.

La politique fiscale, en tant que composante majeure des finances publiques joue un rôle clé. Elle doit être menée de façon à générer les recettes fiscales suffisantes dans le court terme, tout en essayant d'éviter les effets pervers à long terme conduisant à une mauvaise allocation des ressources, et donc une croissance et une activité économique future inférieure.

### **3. Le système fiscal belge : réformes récentes et perspectives**

La Belgique est dotée d'un outil fiscal et parafiscal particulièrement complexe et extensif. De nombreux niveaux de pouvoirs prélèvent des impôts, taxes, cotisations, contributions, redevances menant à une situation où les prélèvements obligatoires représentent approximativement 50 pour cent du PIB. Par ailleurs, la définition non-coordonnée des assiettes des divers impôts et taxes peut facilement mener à des situations de manque de transparence quant aux effets économiques, voir à des situations pures et simples de double taxation.

Le présent papier ne tente pas de produire une analyse complète de la fiscalité belge. Il tente plutôt d'illustrer à l'aide d'exemples concrets l'importance d'arguments économiques dans la formulation de la réponse à la crise en termes de politique fiscale. Notre approche est celle de documenter des faits et tendances récentes et de les analyser en prenant en compte les contraintes et défis imposés par les réalités économiques. Dans un objectif de simplicité et de clarté, nous nous limiterons aux grandes catégories d'impôt.

#### **L'impôt des personnes physiques (IPP)**

L'impôt des personnes physiques est sans doute l'impôt le plus connu des belges. Pour l'essentiel, il s'agit d'un impôt global, intégrant la plupart des types de revenus dans la définition de l'assiette fiscale – l'exception majeure étant les revenus du capital taxés séparément. L'architecture de base du système est en place depuis près de 20 ans, avec une forte progressivité du barème de l'impôt. De nombreuses réformes et modifications n'ont pas été sans effet quant à l'impôt dû par chaque contribuable, et par conséquent il y a eu impact sur son effet économique global.

Le système prévoit un traitement préférentiel des revenus de remplacement qui se trouvent de facto largement défiscalisés bien que les cotisations personnelles et patronales soient également pour l'essentiel défiscalisées. Par ailleurs, de nombreuses déductions, crédits et abattements ont des

---

<sup>3</sup> Référence voir supra.

effets non-neutres sur le comportement individuel. Ainsi, l'épargne-pension (individuelle et collective) se voit attribuer un traitement fiscal de faveur en dépit lacunes importantes au niveau de l'architecture même du système.<sup>4</sup> Des déductions en faveur de l'immobilier souffrent également de lacunes majeures et sont parfois cités comme des facteurs déstabilisants les marchés immobiliers.<sup>5</sup>

Une nouvelle fiscalité incitative est également venue complexifier l'arsenal de dépenses fiscales existantes – par le biais de crédits et déductions d'impôt. Indépendamment de leur motivation première inspirée de la notion économique de l'externalité<sup>6</sup>. Ni l'ampleur de ces incitants, ni l'outil choisi (seul les personnes ayant des revenus imposables positifs en bénéficient de facto) ne les rendent transparents pour les citoyens et efficaces comme mesures de politique de stabilisation à court terme, notamment en vue de la complexité du système en termes administratifs.

La fiscalité verte est en effet symptomatique d'un phénomène plus large. Des mesures IPP fédérales interagissent, complètent et parfois agissent en sens inverse d'autres mesures budgétaires fédérales et régionales, tels que les subsides. L'IPP est devenu bien plus qu'un instrument de recettes fiscales – il est de facto un instrument de dépenses publiques directes déguisées.<sup>7</sup>

La multiplicité de politiques de dépenses publiques et de dépenses fiscales visant le même type d'objectifs ou du moins des objectifs proches rendent les effets incitatifs et économiques effectifs plus difficilement cernables, tant pour le contribuable que pour l'analyste économique. Le contribuable se trouve confronté à des difficultés à prévoir et chiffrer l'impact exact des mesures tant ex ante que ex post, vu les nombreuses interactions.

L'action conjointe d'un barème fortement progressif et de l'érosion de l'assiette fiscale susmentionnée génère une situation profondément inéquitable et inefficace : Une forte fiscalisation redistribution à l'intérieur des certaines catégories de revenus (notamment le travail) combiné avec des niches fiscales importantes, notamment dans le domaine revenus du capital et de remplacement. L'image décevante est complétée par des coûts administratifs et de gestion particulièrement lourds imposés aux différents acteurs économiques.

## Impôt des sociétés (ISOC)

La structure de l'ISOC est largement comparable avec les régimes équivalents de nos pays voisins, avec une structure commune à tous les secteurs d'activité et la plupart des sociétés. Il existe un régime préférentiel pour certaines petites sociétés, le « tax shelter » pour les productions audiovisuelles, et récemment les revenus de la propriété intellectuelle ont également obtenu le bénéfice d'un régime fiscal favorable. Au niveau théorique, de tels régimes de faveur peuvent être rationalisés de deux façons : d'une part, par un argument lié aux externalités et effets induits ;

---

<sup>4</sup> Du point de vue économique, la possibilité (fréquente) de liquidation sous forme de capital à un âge fixe (p.ex., retraite) plutôt que d'une rente est contraire à la justification-même du traitement fiscal de faveur.

<sup>5</sup> Voir Poterba et Sinai (2008) pour une étude détaillée de la situation américaine.

<sup>6</sup> L'externalité se définit comme l'effet externe des activités de consommation et/ou de production sur le bien-être et/ou le processus de production qui n'est pas pris en compte par les mécanismes de marché.

<sup>7</sup> La situation est encore compliquée davantage par des initiatives comme la « Jobkorting » flamande qui est un crédit d'impôt personnel régional.

d'autre part par un argument de concurrence fiscale, visant à isoler une assiette fiscale particulièrement volatile et mobile en lui octroyant un traitement fiscal plus favorable.<sup>8</sup> Cette argumentation n'est pas toujours convaincante et d'une ampleur suffisante pour justifier les systèmes dérogatoires, comme illustré par le cas des PME.<sup>9</sup> En effet, l'éclatement de la structure unifiée de l'ISOC conduit inévitablement à des revendications d'autres secteurs, et les problèmes d'administration fiscale en découlant.

Cependant, la différence majeure de la Belgique par rapport aux autres pays est la présence du système des intérêts notionnels – ou déductibilité fiscale d'intérêts fictifs pour capitaux propres.<sup>10</sup> Bien que sa mise en place a été largement inspirée par des considérations de compétitivité fiscale, des facteurs purement économiques jouent également un rôle de premier plan. En effet, le mécanisme est un outil puissant afin de rendre le système fiscal plus neutre face aux choix de financement des investissements, contrairement au biais systématique en faveur de l'endettement de systèmes fiscaux traditionnels. Une autre façon d'éliminer ce biais est l'élimination pure et simple de toute déductibilité fiscale des frais de financement que ce soit par fonds propres ou emprunts. Cette dernière tendance est observée dans un pays comme l'Allemagne qui limite désormais de façon plus sévère la déductibilité des charges d'intérêt.

### **La taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**

Le système de la TVA en Union Européenne est un système particulièrement complexe. Malgré des efforts récents dans le domaine des services transfrontaliers, le système reste profondément compliqué à gérer au quotidien tant pour les entreprises que pour les administrations fiscales. Les raisons sont facilement identifiables : la multiplicité des taux d'imposition, l'importance croissante du commerce intra-européen avec des règles et tendances nationales parfois contradictoires.

La politique fiscale belge récente s'inscrit clairement dans cette tendance. Au fil du temps, la législation a progressivement cédé aux demandes de différents groupes de pression plaidant pour des traitements TVA préférentiels. Cette tendance a probablement atteint son zénith en 2009 avec l'introduction d'un régime de faveur pour la restauration et en allongeant la liste des régimes préférentiels dans la construction. Les motivations avancées sont multiples, et incluent souvent des objectifs sociaux et redistributifs, et/ou des éléments de politique économique générale ou sectorielle, comme la création d'emplois. En dépit de ces motivations parfois louables, la plupart des pays dressent des bilans plutôt décevants des incitations TVA spécifiques.<sup>11</sup> En agissant de la sorte, la Belgique a encore affaibli la performance, pourtant déjà modeste comparé à d'autres pays membres de l'OCDE (voir graphe 1). Cette observation est d'autant plus interpellant que d'autres pays européens ont pris la décision politique forte de ne pas se servir des taux réduits (Danemark), voir même se défaire des taux réduits existants face à la crise (Lituanie).

---

<sup>8</sup> Voir Keen (2001) pour un traitement théorique.

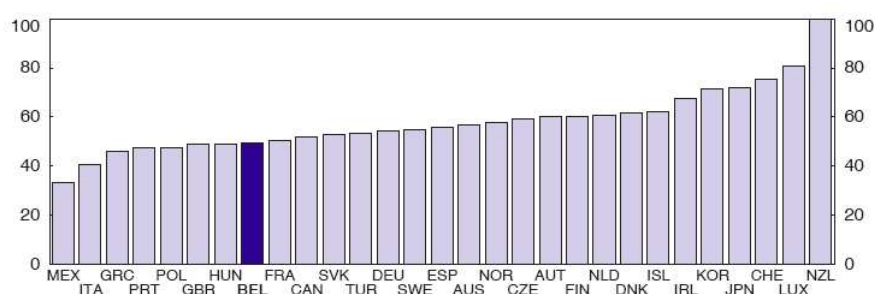
<sup>9</sup> Voir les études menées dans le cadre de l'International Tax Dialogue (ITD, 2007) à ce sujet.

<sup>10</sup> Voir Klemm (2007) pour une revue de la littérature.

<sup>11</sup> Voir Commission européenne (2007) pour un traitement général, et la presse quotidienne récente pour une évaluation des mesures TVA anti-crise françaises et allemandes.

Graph 1 : Productivité de la TVA dans les pays membres de l'OCDE<sup>1</sup>

En pourcentage, 2005



1. Une augmentation de l'indice reflète un gain d'efficacité. La productivité de la TVA est égale à la part des recettes de TVA dans la consommation divisée par le taux normal, le tout exprimé en pourcentage ((recettes de TVA/consommation nationale x 100) / (taux normal de TVA)) x 100. La consommation nationale comprend les traitements et salaires versés par le secteur public qui sont généralement exemptés de TVA. Les écarts de productivité de la TVA constatés entre les pays reflètent donc dans une certaine mesure des différences de taille du secteur public.

Source : OCDE (2008), *Tendances des impôts sur la consommation – TVA/TPS et droits d'accise* : taux, tendances et questions d'administration.

#### 4. Quelles perspectives ?

Le bilan de la politique fiscale récente est plutôt décevante et laissent l'analyste fiscal à la recherche d'une grande stratégie d'ensemble au niveau fiscal. Il est admis de se poser la question si la dernière décennie caractérisée par un environnement macroéconomique favorable ne doit pas être vue comme une chance perdue. En effet, plutôt que de donner au système fiscal belge une structure stable et propice à la croissance, le large éventail de mesures a plutôt augmenté le degré de complexité tout en mettant la performance en termes de recettes fiscales en danger. L'indicateur d'efficacité-C de la TVA et le ranking peu favorable de la Belgique dans des comparaisons internationales ne sont que quelques éléments qui devraient être source de réflexion. Le même constat est de rigueur au niveau des cotisations sociales, particulièrement élevées et défavorables à l'emploi salarié formel.

Il doit donc être admis de se poser des questions sur l'adéquation du système fiscal aux deux grands défis du futur –le changement climatique et le vieillissement de la population. Les deux nécessiteront des ressources financières considérables afin de maintenir les systèmes de protection sociale soutenables en termes budgétaires et sociaux tout en investissant dans la protection de l'environnement. Une réforme de l'IPP avec ses taux marginaux d'imposition élevés est quasi inévitable, comme le système actuel donne des incitants pervers induisant les contribuables à diminuer leur revenu pour éviter les taux marginaux d'imposition effectifs prohibitifs

Par ailleurs, la TVA et l'IPP devront tous les deux être mieux adaptés aux défis d'une internationalisation croissante des transactions économiques. En effet, l'existence du taux zéro pour les livraisons intracommunautaires, ainsi que les traités de double taxation mal ajustés aux réalités économiques actuelles conduisent à des opportunités d'évasion et de fraude fiscale.

Quant à l'ISOC, il est le seul impôt ayant connu des ajustements majeurs visant à le rendre viable dans un contexte international, de plus en plus compétitif. Le recours aux systèmes spéciaux ainsi que l'introduction du système des intérêts notionnels ont donné au système des points forts dans une perspective internationale. L'abaissement de la taxation effective sur certaines activités et/ou

certain types de financement vient malheureusement à un prix, qui est un taux d'imposition statutaire relativement important, bien au-delà des niveaux observés dans les autres petits pays en Europe de l'ouest, centrale et de l'est (voir Norregaard et Khan, 2007). Par ailleurs, les tendances globales au niveau de l'imposition des revenus des sociétés, que ce soit pour des raisons de concurrence fiscale ou autre, sont telles que les taux statutaires belges paraissent de moins en moins tenables dans le moyen et long terme. Par ailleurs, ces tendances dans le domaine de l'ISOC ne sont pas sans conséquences sur les autres impôts. Face à des taux ISOC en forte baisse, le nombre de contribuables tentés par un statut de personne morale ne restera pas inchangé...

## 5. Conclusions

Les analyses et discussions précédentes ont illustré le caractère largement inadéquat dans le moyen terme du système fiscal belge. Des réformes urgentes doivent être entreprises afin de préparer le futur et éviter que les marchés ne prennent la Belgique comme cible, pour cause de systèmes et structures inappropriées pour l'environnement économique moderne. L'objectif doit être d'éviter d'hypothéquer les générations futures tout en rendant un équilibre budgétaire à court terme possible. Une remise en question en profondeur des règles fiscales doit être faite en se servant d'analyses micro-économiques afin de déterminer avec précision les effets économiques des politiques fiscales.

## Bibliographie

European Union (2007), Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union, Final report prepared by Copenhagen Economics for DG Tax, Brussels

International Tax Dialogue (2007), *Taxation of small and medium enterprises*, Background paper, International Tax Dialogue, [www.itdweb.org](http://www.itdweb.org)

Keen, Michael (2001), "Preferential regimes can make tax competition less harmful," *National Tax Journal*, Vol. 54, pp.757-62.

Klemm, Alexander, (2007) Allowances for Corporate Equity in Practice. CESifo Economic Studies, Vol. 53, Issue 2, pp. 229-262.

Norregaard, J. and T. Khan (2007), *Tax Policy: recent trends and coming challenges*, IMF Working Paper 07/274, Washington

Poterba, James M. and Todd M. Sinai (2008), "Income tax provisions affecting owner occupied housing: Revenue costs and incentive effects," NBER Working Paper 14253.