



CITOYENS
ENGAGÉS

RÉÉQUILIBRER LA FISCALITÉ SUR LES REVENUS
DU TRAVAIL ET CELLE SUR LES REVENUS DU CAPITAL :
UNE QUESTION DE JUSTICE FISCALE ?

PAR MARC BOURGEOIS

Rééquilibrer la fiscalité des revenus du travail et du capital : une question de justice fiscale ?

Par **Marc Bourgeois, Professeur (Droit fiscal et droit des finances publiques)** Université de Liège

1. Contexte

Introduction

Aujourd’hui, il est de bon ton de considérer que le système fiscal belge dans son ensemble présente des **déséquilibres graves qui affectent à la fois son efficacité et son équité**¹. La maladie touche tout particulièrement l’impôt sur les revenus, qu’il s’agisse de l’impôt des personnes physiques, ou encore de l’impôt des sociétés. De nombreux académiques, des praticiens, mais aussi des citoyens, plaident, depuis de nombreuses années, pour une réforme fiscale globale qui, en matière d'imposition directe des revenus, équivaudrait au « *big bang* » initié par la loi du 20 novembre 1962, laquelle est à la base du Code des impôts sur les revenus tel que nous le connaissons aujourd’hui². Les dernières informations véhiculées par la presse montrent d’ailleurs un intérêt croissant à la fois du ministre des Finances actuellement en fonction, du Secrétaire d’État à la lutte contre la fraude fiscale et sociale, des parlementaires de la Chambre et du Sénat, ainsi que de l’ensemble des partis politiques, pour une réflexion approfondie en vue d’une **refonte générale des mécanismes de prélèvements obligatoires** en vigueur en Belgique.

Statistiques européennes et internationales

L’importance des prélèvements obligatoires en Belgique (fiscalité et parafiscalité) est avérée. Selon les dernières statistiques rendues publiques par la Commission européenne³, en termes de **pourcentage des prélèvements obligatoires par rapport au produit intérieur brut (PIB)**, la Belgique occupe la **troisième** place du classement (*ranking*), juste après le Danemark et la Suède. En 2011, ce pourcentage est de 44,1% du PIB, la moyenne de l’Union européenne étant de 38,8 %.

¹ Ce constat est partagé par d’autres académiques. Voy., par exemple, Br. PEETERS, « Naar een grondige hervorming van de inkomstenbelastingen ?, *Algemeen Fiscaal Tijdschrift*, 2013/4, pp. 5-17.

² Le Code des impôts sur les revenus issu de la loi du 20 novembre 1962 a fait l’objet d’une nouvelle coordination en 1992 ; d’où l’appellation actuelle : Code des impôts sur les revenus 1992 (CIR/92).

³ Eurostat, *Taxation trends in the European Union*, édition 2013, disponible sur le site internet : http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/index_en.htm

Durant la période allant de l'année 2000 à l'année 2011, l'indicateur du « rapport au PIB » révèle une légère diminution de la part prise par l'impôt des personnes physiques dans l'ensemble des recettes fiscales et parafiscales (effet de la réforme fiscale de 2001) ; parallèlement cependant, l'importance des cotisations sociales dans le total s'est légèrement accrue. Il n'en demeure pas moins que la Belgique demeure le **troisième pays en termes de pourcentage dans le rapport de la fiscalité directe au PIB** (16,8 % du PIB). En ce qui concerne plus particulièrement **l'impôt des personnes physiques**, la Belgique se classe **quatrième** (12,4 % du PIB). Ce pourcentage est en augmentation depuis 2009.

Le classement statistique de la Commission européenne positionne la Belgique au **huitième rang des pays taxant le plus les bénéfices des sociétés⁴**.

Avec un pourcentage par rapport au PIB de **14,3 %, les cotisations de sécurité sociale** occupent une place non négligeable. Après une diminution constante entre 2002 et 2006, ce chiffre s'est accru depuis 2007 (il s'élevait alors à 13,6 % du PIB).

La **part de la fiscalité indirecte** (TVA, accises, autres impôts sur la consommation, autres impôts sur la production) **dans le PIB** est de **13,1 %**, ce qui place la Belgique, dans le classement précédent, en-dessous de la moyenne européenne (13,4 %).

L'importance de la **TVA** par rapport au PIB est, en 2011, de 7 %, ce qui place la Belgique 20^e sur 27 dans la *ranking* européen. Notre pays est en outre le pays dont les **droits d'accise et autres taxes sur la consommation** représentent la part la plus faible, dans l'Europe des 27, de cette catégorie d'impôts par rapport au PIB. Ce constat est néanmoins compensé par un niveau relativement élevé des prélèvements rangés dans la catégorie des « **autres impôts sur les produits et sur la production** ».

D'autres indicateurs peuvent être évoqués. Il est intéressant de positionner aussi la Belgique en termes de **taux d'imposition implicites⁵** par catégories distinctes de revenus et de fonctions. Cet

⁴ Entre 2006 et 2009, une diminution de la part prise par l'impôt des sociétés dans le PIB se constate (de 3,6 % en 2006 à 3 % en 2011) : elle s'explique par la crise économique, mais aussi et surtout par l'effet de la déduction pour capital à risque (intérêts notionnels).

⁵ Le taux d'imposition implicite désagrège le taux de prélèvement obligatoire envisagé ci-avant. Le numérateur se fonde sur le détail des impôts et des cotisations sociales, exprimés en concepts de comptabilité nationale (produit d'un impôt ou d'un ensemble d'impôts) ; le dénominateur est une variable macro-économique représentant la base imposable théorique, en concepts de comptabilité nationale. Pour compléter ce premier

indicateur permet de mieux appréhender le niveau de pression fiscale. Par exemple, en ce qui concerne le travail salarié, ce taux se détermine en fixant au numérateur les cotisations sociales personnelles et patronales établies sur les salaires, la cotisation spéciale de sécurité sociale et l'IPP se rapportant aux revenus salariaux⁶; au dénominateur figure la masse salariale, qui comprend les salaires bruts et les cotisations sociales patronales.

Les dernières statistiques de la Commission européennes indiquent que le **taux d'imposition implicite de la consommation** s'élève à 21%, taux très proche de la moyenne européenne de 20,1 %⁷.

Le **taux d'imposition implicite du travail salarié** est évalué à 42,8 % : il s'agit du taux **le plus élevé dans l'Union européenne**. Après une période de véritable diminution de ce taux d'imposition implicite durant la première décennie du vingt-et-unième siècle, une majoration est observable en 2010 et 2011⁸.

Le **taux d'imposition implicite du capital** s'élève à 30,3 %, mais force est de constater qu'il regroupe des réalités bien diverses, telles que la taxation des revenus de l'épargne, l'imposition des sociétés, ou encore, les charges fiscales afférentes aux transferts d'éléments patrimoniaux (droits d'enregistrement sur les ventes d'immeubles, par exemple).

On notera encore qu'Eurostat souligne le **faible niveau de la taxation environnementale en Belgique** (en-dessous de la moyenne européenne). L'imposition de l'énergie est l'une des deux plus faibles en Europe (en pourcentage du PIB).

Pour compléter le tableau, mention peut être faite des dernières évaluations de **l'OCDE**. Le 26 mars 2013, l'organisation internationale indiquait que c'est en Belgique que l'on a observé les

terme, un second vecteur mesure le rapport des différentes bases précitées au PIB. Voy., pour la définition de ce concept de « taux d'imposition implicite », C. VALENDUC, « Imposition des revenus du travail, du capital et de la consommation : évolutions récentes », *Bull. doc.*, 2011, n° 3, pp. 15-62, spéc. pp. 21-31. « *L'idée sous-jacente au calcul des taux d'imposition implicites n'est pas de copier un taux moyen d'imposition obtenu sur base de données fiscales mais d'obtenir indirectement un indicateur économique de charge fiscale effective* » (C. VALENDUC, *op. cit.*, p. 25).

⁶ En vue d'affiner l'indicateur macro-économique, d'aucuns préconisent de soustraire du montant des prélèvements obligatoires figurant au numérateur les *subventions dont le fait génératrice est le même que le fait génératrice des prélèvements*. Ainsi, par exemple, pour déterminer le taux d'imposition implicite du travail salarié, les *montants relatifs aux dispenses de versement du précompte professionnel* (chercheurs, travail de nuit, heures supplémentaires, ...) aujourd'hui en vigueur sont déduites du numérateur du taux d'imposition implicite (C. VALENDUC, *op. cit.*, p. 25 et pp. 35-36).

⁷ Ce qui place la Belgique, en termes de pression fiscale de la consommation, au 14^e rang européen.

⁸ Encore faut-il néanmoins nuancer le propos en tenant compte des subventions évoquées sous la note 6 ci-avant (C. VALENDUC, *op. cit.*, pp. 32-41 et p. 59). Elles ont pour effet de diminuer, dans la statistique, le taux d'imposition implicite en question.

charges fiscales et parafiscales moyennes les plus élevées pour les travailleurs célibataires sans enfant rémunérés au salaire moyen dans leur pays (56 %). Notre pays se place aussi parmi ceux dont le coin fiscal⁹ est le plus élevé pour les familles comptant deux enfants et un seul apporteur de revenu rémunéré au salaire moyen (41,4 %)¹⁰.

La surimposition en Belgique des revenus provenant du travail, salarié ou indépendant, est indéniable. Les statistiques européennes et internationales n'indiquent néanmoins pas clairement une sous-taxation structurelle parallèle des (revenus des) capitaux ou de la propriété immobilière. Les seules indications marquantes, dans les faits statistiques qui précèdent, ont trait à une plus faible imposition de la consommation¹¹, ainsi qu'à la très faible taxation liée à l'environnement et à l'énergie en comparaison avec les autres États de l'Union européenne.

Si les indicateurs tant macroéconomiques que microéconomiques convergent vers le constat d'un niveau d'imposition excessif du travail, force est de nuancer les constats relatifs à la taxation en Belgique des **revenus mobiliers et immobiliers** (+ divers), à l'aide de données empiriques le cas échéant. Pour chacune de ces catégories, des **situations de taxation élevée** (voire très élevée) coexistent avec d'autres **cas de sous-taxation (ou de non-taxation) flagrante**.

Par exemple, la charge fiscale pesant sur un bénéfice d'une société normalement taxée, distribué sous forme de dividende à une personne physique, s'évalue raisonnablement en additionnant le taux effectif d'impôt des sociétés *et* le taux de 25% de précompte mobilier retenu à la source. Il s'agit là d'une imposition élevée assez

⁹ Pour l'OCDE, la charge fiscale est mesurée par le « coin fiscal en pourcentage des coûts totaux de main-d'œuvre », c'est-à-dire le montant total des impôts et cotisations sociales versés par les salariés et les employeurs, diminué des prestations familiales reçues et divisé par les coûts totaux de main-d'œuvre pour l'employeur. En d'autres termes, il s'agit essentiellement de l'écart entre le coût salarial et le salaire net.

¹⁰ Comme le souligne pertinemment C. Valenduc, les indicateurs utilisés par l'OCDE sont des indicateurs micro-économiques d'imposition effective ; ils diffèrent sensiblement du taux d'imposition implicite du travail salarié qui est un indicateur de type macroéconomique. Les statistiques de l'OCDE modélisent les prélèvements fiscaux et sociaux à différents niveaux de salaire, mais ils demeurent « aveugles » à l'égard de certaines orientations politiques, dont principalement l'amplification toute particulière en Belgique des subventions salariales telles que les dispenses de versement de précompte professionnel. Or, ces subventions salariales sont devenues une des composantes majeures de l'effort de baisse de l'IPP sur les revenus salariaux durant les dix dernières années (C. VALENDUC, *op. cit.*, pp. 38-41).

¹¹ Alors que le niveau de taxation des revenus du travail dépasse très largement la moyenne européenne, la pression fiscale pesant sur la consommation est très proche de la moyenne européenne, et donc, plus faible que bon nombre d'autres États membres de l'Union européenne. Le taux ordinaire assez élevé de TVA (21%) ne permet pas d'expliquer cette plus faible part de l'imposition de la consommation en Belgique ; l'importance des exemptions et taux réduits de TVA en droit belge sont un facteur explicatif plus convaincant. L'abrogation récente de certaines exemptions (notaires et huissiers de justice) vise à inverser la tendance, mais demeure modeste dans ses effets.

proche, en fin de compte, de celle frappant les revenus professionnels. L'avantage majeur réside alors dans l'absence de cotisation sociale. Pareille situation est incomparable avec celle d'un détenteur de parts sociales qui, revendant celles-ci, réalise une plus-value qui relève de ladite « gestion normale d'un patrimoine privé » et ne subit, de ce fait, aucune imposition.

Autre exemple de la difficulté de catégoriser de manière brute : certains propriétaires d'immeubles sont fortement taxés en Belgique, compte tenu de la nécessité de prendre en considération l'ensemble des prélèvements auxquels ceux-ci sont assujettis (fédéraux, régionaux, locaux¹²) ; d'autres réalisent des gains importants (revenus de locations multiples à des personnes physiques affectant l'immeuble à des fins non-professionnelles, plus-values sur immeubles hors champ de l'article 90 du CIR/92) qui constituent une capacité contributive largement sous-utilisée par l'État à ce jour. Si l'on veut rééquilibrer le niveau de fiscalisation des seconds, il convient de le faire sans affecter les premiers dont la participation aux charges collectives est déjà bien affirmée.

Tout est question d'un équilibre extrêmement complexe à mettre en place.

Contrainte budgétaire – Sixième réforme de l'État

L'actuelle crise des finances publiques, l'obligation pour la Belgique de réaliser les objectifs contenus dans le programme de stabilité et, plus généralement, de se conformer aux contraintes budgétaires issues de la nouvelle gouvernance budgétaire européenne, ont pour effet de forcer les autorités belges à faire preuve de la plus grande **prudence** vis-à-vis de toute **réforme qui pourrait avoir un impact budgétaire sensible**.

Tout projet de refonte globale du système fiscal et, plus particulièrement, de réécriture intégrale du Code des impôts sur les revenus, se heurte au risque de susciter un « choc » contrariant la trajectoire budgétaire poursuivie et la relance souhaitable de l'économie. La question se pose donc de l'opportunité de réformer globalement aujourd'hui ou, au contraire, de postposer à une date ultérieure qui correspondrait à une situation de finances publiques assainies et de reprise réelle de l'activité économique.

¹² Lorsque l'OCDE a dénoncé, il y a quelques mois, la sous-taxation structurelle des revenus d'immeubles en Belgique, force a été de nuancer son propos en constatant que la fiscalité locale n'avait été prise en compte que très partiellement dans l'évaluation...

D'un autre côté, des occasions de réformes opportunes ont été manquées par le passé et la situation de crise majeure dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui permet de lever un certain nombre de tabous quant à la politique fiscale menée et quant à la nécessité de sacrifier certains « droits fiscaux » acquis.

Au surplus, outre l'impact d'une réduction de la fiscalisation du travail sur le taux d'emploi en Belgique, force est de booster les initiatives de réformes avant l'entrée en vigueur de la sixième réforme de l'État. En effet, **la régionalisation d'une partie sensible de l'impôt des personnes physiques, conformément à l'accord institutionnel d'octobre 2011, pourrait avoir un effet anesthésiant, voire paralysant, sur toutes velléités futures de réforme des mécanismes de taxation des revenus des personnes physiques résidentes.** Les garde-fous qui seront introduits, et qui visent à prévenir précisément pareille paralysie (risque de cogestion de l'IPP), devront être testés dans les faits. A priori, l'efficacité potentielle de ces dispositifs protecteurs¹³ est pour le moins douteuse.

2. Enjeu

Comme je l'indiquais, avec mon collègue Edoardo Traversa, dans une carte blanche publiée dans le journal Le Soir, l'impôt n'est pas la négation de la liberté, il en est le prix¹⁴. C'est grâce à son prélèvement récurrent que nous pouvons bénéficier de services publics nombreux et variés en Belgique, ainsi que d'une protection sociale élevée.

Les **questions** suivantes doivent être posées et affrontées.

a. Tout d'abord, à **niveaux de services publics et de protection sociale constants**, est-il possible de réduire le coût fiscal et parafiscal servant à les financer ? En d'autres termes, est-il possible de rationaliser davantage et gérer plus économiquement ces « biens publics » offerts au citoyen ? Ce questionnement est fondamental pour tout défenseur des services publics : il est plus **difficile pour ceux qui préconisent le désinvestissement de l'État de critiquer et de mettre en cause ce que l'État fait bien**, c'est-à-

¹³ Par exemple, l'interdiction pour une Région de soulever un conflit d'intérêts à propos d'une modification fédérale d'un élément essentiel du régime de l'impôt des personnes physiques prête à sourire compte tenu de la dynamique politique observée par le passé.

¹⁴ M. BOURGEOIS et E. TRAVERSA, « Le juste prix de la liberté », *Le Soir*, jeudi 11 avril 2013.

dire offrir des services publics économies, de qualité et gérés avec professionnalisme. Or, certains services publics ne présentent pas aujourd’hui ces trois caractéristiques fondamentales, ce qui donne l'impression aux administrés qu'ils payent trop par rapport à ce qu'ils reçoivent en retour et que, peut-être, le secteur privé offrirait des prestations qualitativement supérieures¹⁵.

De manière plus générale, un effort doit être fait en vue d'accentuer la conscience que les administrés ont de l'usage fait des deniers qu'ils versent à l'État. Trop souvent, le citoyen paie ses impôts, mais ne prend pas la mesure de ce que les infrastructures tout autour de lui sont financées par ses tributs et que donc elles lui appartiennent de fait. **Ce sentiment de propriété collective doit être promu beaucoup plus qu'il ne l'est aujourd'hui** : tel est un enjeu fondamental qui contribuera à restaurer le bien-fondé de l'impôt, aussi élevé fût-il. Une atteinte à un trottoir ou à une façade publique, un gaspillage d'argent public par un fonctionnaire indélicat, ou encore, les inefficiences de certains services publics, doivent être ressenties de la même manière qu'une atteinte portée à son propre patrimoine juridique et susciter des réactions : non pas en faveur d'une réduction de l'impôt – revendication ultime – mais plutôt dans le sens d'une amélioration qualitative de la dépense publique.

C'est dans ce sens que je propose, ci-après, d'encourager le **recours au concept d' « impôt affecté », que l'affectation soit juridiquement, budgétairement ou uniquement politiquement prédéterminée**. Comme l'a très bien indiqué le Professeur Daniel Gutmann, dans son introduction à un ouvrage sur la philosophie de l'impôt, la conception « universaliste » de la fiscalité, détachée, budgétairement, juridiquement et politiquement parlant, des dépenses publiques, s'avère aujourd'hui dépassée à bien des égards. C'est peut-être cela que les défenseurs actuels de l'impôt et de l'État ont beaucoup de mal à comprendre¹⁶.

¹⁵ « (...) there is a consensus that most citizens and companies are willing to pay their fair share provided that they get the impression that government's disbursement of tax money is efficient and that all incomes contribute accordance to their abilities » (T. JANSEN et I. GHYSELS, « How Fair is the Belgian Tax System », in *Belgian Society and Politics 2012, The Crisis Comes in Many Guises*, Gerrit Kreveld Foundation, 2012, pp. 99-110, spéc. p. 100).

¹⁶ « Ce flou de l'impôt témoigne, plus profondément, d'un flou des logiques à l'œuvre dans l'impôt. La solidarité nationale, dont l'impôt est le signe, ne peut être opposée, comme par le passé, à la logique contractuelle qui prévaut dans la redevance. De même, l'indétermination des bénéficiaires de l'impôt ne répond plus terme à terme à la désignation du bénéficiaire qui permet de qualifier la taxe parafiscale. Est-ce à dire que l'on observerait un éclatement de la solidarité, un recul du lien social ? Ou bien cette solution ne signifie-t-elle pas, au contraire, que la solidarité nationale ne s'exprime plus désormais de façon désincarnée, mais entend se rendre transparente en donnant à voir des objectifs concrets ? (...) Quant au lien entre impôt et solidarité nationale, il subsiste avec difficulté dans la concurrence entre impôt et autres formes de prélèvement. En pratique, d'ailleurs, on ne se lasse pas d'observer comment l'élaboration des lois fiscales prend la forme de négociations entre l'État et certains acteurs économiques soucieux de limiter leur contribution au strict

b. Ensuite, la **répartition de la charge fiscale** entre les citoyens doit être fondamentalement repensée. Trop d'injustices, trop de déséquilibres caractérisent l'actuel système de répartition.

En premier lieu, il conviendra de fonder une **stratégie de réforme** qui s'appuiera sur les principes fondamentaux qui guident la répartition des charges dans tout système fiscal, et qui sont trop souvent perdus de vue par les législateurs contemporains¹⁷ : le **principe de capacité contributive** (chacun paye en fonction de sa capacité à contribuer aux charges collectives, avec l'objectif d'instaurer une équité à la fois verticale et horizontale), le **principe du profit** (chacun paye en fonction du bénéfice qu'il retire de son appartenance à – ou de son contact avec – la collectivité en question, celle-ci offrant des biens publics qui ont un coût et qui profitent aux administrés), le **principe du dommage** (chacun contribue en fonction du dommage que son action ou son comportement cause à la collectivité publique – pollueur-payeur par exemple). Quel(s) principe(s) veut-on promouvoir dans les années à venir ?¹⁸

En second lieu, il convient de fixer les objectifs poursuivis, la fiscalité servant non seulement à financer les dépenses publiques (**fonction financière de l'impôt**), à redistribuer les revenus et les richesses (**fonction redistributrice de l'impôt**) ou à réguler les comportements en les pénalisant par une charge plus élevée/en les encourageant par des avantages fiscaux (**fonction régulatrice de l'impôt**). Beaucoup trop souvent, le rapport entre les objectifs précités a été oublié ou négligé : par exemple, le système des impôts sur les revenus est truffé de dépenses fiscales de différentes sortes qui poursuivent des objectifs régulateurs des comportements

nécessaire. Derrière ce recul de la légitimité de l'État, apparaît comme une loi de balancier de l'histoire : alors que l'impôt moderne se concevait simultanément comme expression éclatante du lien social, mais aussi comme une désincarnation de ce lien (grâce, par exemple, à la monétarisation de l'impôt), on assiste aujourd'hui à un recul de l'idée de l'impôt comme lien social, suscitant le besoin d'une réincarnation du lien à travers des formes nouvelles. Le droit fiscal n'échappe pas, dans cette mesure, à l'évolution générale du droit contemporain : celui-ci, délaissant les beautés de l'abstraction, se veut plus concret, plus réaliste, plus individualisé. Le lien entre l'État et le citoyen n'est plus un lien abstrait, mais un lien « humain » : l'administration fiscale ne tente-t-elle pas, d'ailleurs, d'améliorer ses relations « humaines » avec les contribuables ? (...) » (D. GUTMANN, « Du droit à la philosophie de l'impôt », in *L'impôt*, Archives de la philosophie du droit, Tome 46, Paris, Dalloz, 2002, pp. 8, 10 et 11).

¹⁷ Sur ces principes, voy. aussi Br. PEETERS, *op. cit.*, p. 7.

¹⁸ Les statistiques de l'OCDE démontrent que la Belgique est un pays où l'écart de taux d'imposition entre le couple à un seul revenu et l'isolé, à même niveau de salaire, est le plus élevé ; en d'autres termes, l'imposition des revenus salariaux d'un couple à un actif est sensiblement inférieure à celle des revenus salariaux d'un isolé. Comment cet état se rattache-t-il aux principes fondamentaux de répartition de la charge fiscale ? N'est-il pas permis de douter du rattachement à l'idée de capacité contributive ? Certes, la réforme fiscale de 2001 poursuivait un objectif de neutralité par rapport aux choix de vie familiale, mais cette neutralité – incomplète d'ailleurs – s'est concrétisée au détriment des véritables isolés dont les facultés contributives sont désormais surévaluées par rapport aux couples de droit ou de fait.

et pratiques ; ils créent des effets d'aubaine, ils sont régressifs le cas échéant ; considérés comme des « droits acquis », ils ont malheureusement contribué à éloigner le régime des impôts sur les revenus de l'intention initiale qui était de tailler l'impôt de chacun en fonction de sa capacité contributive.

En troisième lieu, la notion de redistribution doit être repensée dans ses fondements. Outre l'impact anti-redistributif de nombreuses dépenses fiscales, il convient de clarifier les **ambitions sous-jacentes aux impôts en général** : on peut redistribuer par l'impôt en soi (en niveling les revenus et les richesses), mais cette redistribution ne sera tout au plus que partielle si le produit sert à mettre en place des biens publics qui profitent davantage aux hauts revenus ; inversement, un impôt non redistributif, voire régressif, peut devenir « juste » si son produit est spécifiquement utilisé (« affecté ») à des services dont bénéficient davantage les bas et moyens revenus.

Au passage, soulignons combien **l'évaluation de chacun des impôts composant le système fiscal belge doit faire l'objet de jugements éclairés et exempts de préjugés**, plutôt que d'une approche par trop superficielle et enfermée dans des slogans : par exemple, en dépit de la présence d'un barème progressif par tranches, élevé de surcroît, le droit de succession, dû en cas de transmission de biens à cause de mort, est aujourd'hui payé et supporté par la classe moyenne inférieure de la population ; en d'autres termes, en raison notamment du lien trop direct de cet impôt avec le droit civil, ceux qui ont des moyens élevés peuvent mettre en place des planifications légales dont l'effet est de diminuer, voire d'anéantir, la charge fiscale devant sinon peser sur les successeurs. A cet égard, si la nouvelle mesure générale anti-abus limite le domaine du droit de choisir la voie la moins imposée, elle ne me semble pas apte à éliminer bon nombre d'échappatoires que les plus avisés pourront s'offrir (ou offrir à leurs héritiers et légitataires) encore à l'avenir.

En quatrième lieu, il me paraît plus que judicieux, si l'objectif d'établissement d'un équilibre « juste » est poursuivi : 1/ d'**avoir à l'œil l'ensemble du système fiscal, et non pas seulement un élément de celui-ci** (des transferts de charges peuvent avoir lieu entre impôts différents, et pas seulement à l'intérieur d'un seul et même impôt) ; 2/ de **freiner la pratique des mesures ponctuelles**, aussi difficile cela fût-il politiquement ; une approche globale sera de nature à restaurer la légitimité de l'impôt dans

l'esprit des citoyens. Par exemple, l'augmentation des taux de fiscalisation des intérêts et des dividendes est une mesure de justice fiscale ; bien que l'option soit délicate – impossible ? – budgétairement, il eût été souhaitable de compenser une partie du gain issu de l'augmentation des taux du précompte mobilier par une diminution partielle des taux de prélèvements obligatoires sur les revenus du travail.

c. Enfin, comme l'écrit pertinemment le Conseil supérieur des Finances, « *la taxation du travail élevée est défavorable à l'emploi. La relation inverse entre coin fiscal et emploi est établie tant par la théorie économique que par les études empiriques (...)* »¹⁹. « *Une baisse de la taxation du travail peut avoir plusieurs objectifs : elle peut être menée en vue d'accroître le taux d'emploi, de renforcer la position compétitive, de réduire l'écart entre taxation des revenus du travail et des revenus du capital ou encore, dans une pure logique de concurrence par comparaison avec les pays voisins, en vue de donner une meilleure image à la politique menée* »²⁰. Ceci étant affirmé, le Conseil supérieur indiquait d'emblée son souhait, parmi ces différents objectifs, de « *donner la priorité à l'emploi. Ce choix est motivé par le taux d'emploi trop faible de la Belgique et ses conséquences néfastes, tant sur le plan économique que social (sous-emploi, chômage, exclusion sociale et inégalités) que pour le financement du vieillissement de la population* ». Là se trouve, selon moi, un véritable **enjeu de justice fiscale**. Trop de situations se présentent dans lesquelles le coût des prélèvements obligatoires décourage l'emploi d'un travailleur non qualifié, et même parfois qualifié, en dépit du souhait initial d'effectuer pareil engagement ; par voie de conséquence, l'autorité publique doit intervenir pour compenser, par des mesures réparatrices de soutien à l'emploi, l'effet destructeur engendré par son action propre...²¹

¹⁹ Conseil Supérieur des Finances, Section Fiscalité et Parafiscalité, « Taxation du travail, emploi et compétitivité », août 2007, p. 5, pp. 27-35.

²⁰ Conseil Supérieur des Finances, Section Fiscalité et Parafiscalité, « Taxation du travail, emploi et compétitivité », août 2007, p. 6 et pp. 37-60.

²¹ La situation se complexifie encore du fait que les mesures de soutien à l'emploi proviennent d'une collectivité politique distincte de celle en charge de la décision relative au niveau des prélèvements obligatoires sur le travail ; la première reproche alors à l'autre de devoir supporter les conséquences néfastes sur le taux d'emploi des choix taxateurs de la seconde.

3. Propositions concrètes

a. *Remarque préalable.* Un certain nombre de propositions concrètes sont faites dans les lignes qui suivent. Néanmoins, **aucune réforme globale ne pourra se faire sans une l'ouverture d'une grande réflexion préalable globale (un grand « débat fiscal national »), qui implique l'ensemble des disciplines scientifiques et des acteurs de la vie économique et sociale concernés.** La dimension politique d'une telle discussion ne peut être occultée, mais il incombera aux élus, qui ont la légitimité démocratique, d'effectuer les arbitrages définitifs entre les différentes options issues de la discussion entre académiques, praticiens du droit fiscal, acteurs/représentants de la vie sociale, économique et environnementale, partenaires sociaux, délégués d'institutions publiques et fonctionnaires fiscaux.

b. *Impôt affecté.* Comme je l'ai déjà souligné précédemment, il conviendrait de préconiser un recours plus fréquent **au concept d'« impôt affecté »**, que l'affectation soit juridiquement, budgétairement ou uniquement politiquement prédéterminée. En dépit de l'impossibilité de généraliser cette technique, là où elle serait mise en œuvre, elle contribuerait à restaurer la légitimité de l'impôt dans l'esprit de ceux qui l'acquittent.

En guise de soutien de l'emploi (dans certains secteurs), le mécanisme des **dispenses de versement de précompte professionnel** constitue une mesure dont l'efficacité semble être établie. D'une certaine manière, il représente une forme d'impôt affecté qui devrait être promue davantage dans le futur, cette promotion pouvant s'accompagner d'un effort pédagogique destiné à exposer au citoyen la raison d'être de l'affectation prédéterminée d'une partie du précompte retenu à la source. L'esprit de solidarité intra-entreprise pourrait s'alimenter davantage par ce biais.

c. *Incidence des cotisations sociales.* Un « rééquilibrage » de la fiscalisation du travail par rapport à la fiscalisation du capital ne peut s'envisager indépendamment de la question du **poids des cotisations sociales²²** : en 2007, le Conseil supérieur des Finances écrivait ceci :

²² La très grande majorité des économistes et une partie des juristes académiques ne reconnaissent plus la spécificité des prélèvements sociaux par rapport aux prélèvements fiscaux. Contrairement à ce que soutient la Cour constitutionnelle (arrêt n° 14/99), dans une conception trop formelle ou trop « politique » à mon avis, les cotisations de sécurité sociale doivent être assimilées dans leur état actuel à des impôts à proprement parler. Elles sont ressenties comme telles par les citoyens et s'insèrent dans un système de protection sociale davantage fondé sur l'idée de solidarité que sur celle d'assurance. Les arguments invoqués pour marquer la spécificité de ladite parafiscalité (affectation extrabudgétaire, droits à des prestations en contrepartie des

« L'imposition globale du travail salarié est de loin supérieure à l'imposition globale des revenus de l'épargne des ménages, tous impôts confondus. Cet **écart provient essentiellement des cotisations sociales** qui ont pour contrepartie des prestations sociales. Si on compte **uniquement l'imposition des salaires à l'impôt des personnes physiques** (c'est-à-dire l'IPP divisé par le brut imposable), l'**écart** par rapport à l'imposition globale des revenus de l'épargne est **beaucoup moindre**. Il **reste cependant très net** par rapport à l'imposition des revenus d'intérêts²³ ».

d. *Incidence du phénomène de l'inflation.* D'aucuns pourraient préconiser le retour de la globalisation et du taux progressif pour les revenus de capitaux, tenant compte notamment des moyens accrus dont bénéficient les autorités pour « identifier » l'existence et l'étendue de ces revenus taxables (échange d'informations, ébranlement des dispositifs de secret bancaire, ...) – moyens qu'il ne faut pas exagérer quant à leur portée et efficacité²⁴ actuelles. Cependant, **une fiscalisation plus élevée de l'épargne connaît une légitimité accrue si le phénomène de l'inflation est pris en compte**²⁵ : les contribuables, conscients de n'être taxés que sur un revenu « réel » – à l'exclusion donc de la partie du rendement du capital qui compense l'inflation et qui sert uniquement à conserver le pouvoir d'achat des sommes investies – admettront plus aisément des taux de prélèvement élevés. Or, en l'état actuel, le système fiscal belge fait fi de ce phénomène de l'inflation. L'absence de prise en compte de cette dernière justifie, en termes d'équité, des taux nominaux d'imposition plus faibles que la progressivité envisagée à l'état brut.

e. *Actions discrétionnaires en matière de fiscalité de l'épargne au sens large.* Le Gouvernement di Rupo a fait un effort considérable et

paiements) par rapport à la fiscalité relèvent plus du mythe ou de la fiction que d'une véritable spécificité de traits.

²³ Conseil Supérieur des Finances, Section Fiscalité et Parafiscalité, « Taxation du travail, emploi et compétitivité », août 2007, p. 40. Tout au long de son rapport, le Conseil Supérieur des Finances insiste d'ailleurs beaucoup sur le fait que les réductions de cotisations ciblées sur les bas salaires sont les baisses de prélèvements les plus performantes en termes de création d'emploi.

²⁴ Beaucoup reste encore à faire en termes de transparence internationale : contrairement à ce qu'une certaine presse laisse accroire, des possibilités de dissimulation illicites, ou tout simplement d'évasion licite, demeurent efficaces et devront faire l'objet de longues négociations futures à l'avenir entre les États concernés.

²⁵ Le Conseil supérieur souligne, à cet égard, que « l'épargne est une opération inter-temporelle et son revenu compensate un déplacement dans le temps de la consommation. La comparaison devrait en fait se faire avec l'imposition du revenu réel de l'épargne : la partie du rendement du capital qui compense l'inflation n'est pas un revenu additionnel, mais la simple conservation du pouvoir d'achat des sommes investies (...). Si on prend pour principe que le seul revenu de l'épargne est son revenu réel, il est donc justifié, du point de vue de l'équité, que les revenus du capital aient une imposition nominale inférieure à celle des revenus du travail si la base imposable est constituée par le rendement nominal, comme c'est le cas dans pratiquement tous les pays » (Conseil Supérieur des Finances, Section Fiscalité et Parafiscalité, « Taxation du travail, emploi et compétitivité », août 2007, pp. 40-41).

louable de rééquilibrage de l'imposition des intérêts par rapport à l'imposition des revenus professionnels, en s'efforçant de généraliser le taux de 25 %. Beaucoup reste à faire, notamment en termes d'uniformisation de l'imposition des produits d'épargne au sens très large ; une stratégie complète doit être élaborée et suivie d'effets²⁶.

L'exonération d'une première tranche des revenus des livrets d'épargne doit être repensée, restreinte dans son champ d'application, voire supprimée. Indépendamment de la question de sa conformité au droit européen²⁷ et compte tenu de la nécessité de tenir compte du phénomène de l'inflation (*cf* ci-avant), l'exonération d'une première tranche d'intérêts de dépôts d'épargne jusque 1.880 euros (EI 2014) ne correspond nullement à l'idée d'épargne populaire invoquée pour soutenir son maintien : le capital permettant d'engranger un tel revenu est pour le moins élevé et n'est pas une « petite épargne » à proprement parler. De plus, l'absence de mesure permettant de remédier à la ventilation des comptes d'épargne entre plusieurs établissements bancaires de manière à dissimuler le dépassement du seuil d'exonération est un encouragement officiel à la fraude, et non une protection des « modestes épargnants ». En outre, une partie non négligeable de l'épargne en question est déposée auprès de filiales de banques étrangères qui rapatrient ces fonds vers la maison mère ; on ne perçoit pas clairement l'intérêt d'un tel sacrifice de recettes fiscales tant pour l'État que pour l'économie belge. Enfin, l'avantage fiscal est, dans les faits, détourné par bon nombre d'intermédiaires financiers par le biais d'une limitation du rendement offert sur le livret d'épargne²⁸. En conclusion donc, **la suppression de l'exonération relative à la première tranche de 1.880 euros des revenus de dépôts d'épargne (et, le cas échéant, la suppression du taux de faveur pour la partie de l'épargne qui**

²⁶ A cet égard, il n'est pas intéressant de se pencher sur le système néerlandais des « box » : il existe là, en matière d'impôts sur les revenus, trois catégories de revenus imposables, englobés dans un système dit de boîtes (*box system*) ; la *box 3* a trait aux revenus de l'épargne et des investissements. On ne taxe plus le revenu réel, mais plutôt un rendement « théorique » (*notional yield*) de 4 % sur le capital (l'actif moins le passif). Les dépenses déductibles varient selon la boîte (catégorie) dans laquelle le revenu est situé : aucune déduction n'est admise en principe pour la *box 3* précitée (sous réserve de certaines dépenses personnelles déductibles en dehors de ces *boxes*). Le taux d'imposition varie selon la catégorie (*box*) de revenus. Il est de 30 % pour la *box 3*. En réalité, en taxant à 30 % un revenu présumé de 4 %, le système équivaut à un impôt sur le patrimoine de 1,2 %. Ce système a permis, aux Pays-Bas, d'éliminer un certain nombre de distorsions entre l'imposition des différentes formes d'épargne et d'investissement. Sur cet intérêt du système néerlandais, voy. aussi T. JANSEN et I. GHYSELS, *op. cit.*, p. 107.

²⁷ Voy. l'affaire pendante devant la Cour de justice de l'Union européenne, *Commission c. Belgique*, n° C-383/10, ainsi que la question préjudiciale posée à la même Cour par notre Cour constitutionnelle belge, le 21 février 2013 (n° 18/2013) : « *Les articles 56 et 63 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et les articles 36 et 41 de l'Accord sur l'Espace économique européen doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils ne permettent pas à un État membre d'instaurer et de maintenir un régime établissant une imposition plus élevée des intérêts payés par les banques non résidentes par l'application d'une exonération fiscale ou d'un taux d'imposition plus bas uniquement aux intérêts payés par les banques belges ?* ».

²⁸ Sur ce point, voy. Conseil Supérieur des Finances, Section Fiscalité et Parafiscalité, « Taxation du travail, emploi et compétitivité », août 2007, p. 97.

dépasse ce plafond) ne me paraît pas revêtir un caractère régressif socialement parlant, bien au contraire ; en guise d'option alternative, il serait opportun d'opter pour une restriction sensible de la première tranche exonérée, à 500 euros par an par exemple.

Plus généralement, dans une perspective normative, les fiscalistes doivent s'atteler à penser le régime de fiscalisation de l'épargne au sens large en concentrant les éventuels régimes de faveur sur tout ce qui peut contribuer à la relance de l'économie belge et de l'emploi : à cet égard, **certaines formes d'investissement à risque pourraient être favorisées** si leur impact en termes de croissance et d'emploi est prévisible.

Un **effort supplémentaire et concret d'uniformisation des modalités de taxation de l'épargne au sens large** peut encore être fourni : l'imposition des produits d'assurance-vie et des produits de placements collectifs (sicav) peut être réévaluée dans un souci d'harmonie avec le régime fiscal d'autres formes de rendements de l'épargne.

Selon moi, une réflexion pourrait aussi avoir trait à l'uniformisation du régime de taxation des revenus mobiliers par rapport à celui des revenus provenant des **immeubles de rapport** ; la question se pose de savoir si ces deux formes distinctes d'épargne sont à ce point différentes qu'elles méritent un traitement fiscal fondamentalement divergent (tarif proportionnel sur la base du revenu réel pour les premiers ; tarif progressif sur une base forfaitaire généralement sous-évaluée pour les seconds).

Pour des raisons d'équité, la Belgique ne peut plus maintenir un régime de non-taxation à l'IPP des **plus-values sur actions**. Des efforts ont déjà été accomplis en vue de fiscaliser certaines plus-values. Ainsi en va-t-il, par exemple, de la taxe belge sur l'épargne (TBE), telle que réglée à l'article 19bis du CIR/92, et dont le champ d'application vient d'être étendu à certaines plus-values économiquement parlant²⁹. Beaucoup reste à faire. La notion de « gestion normale d'un patrimoine privé », telle que figurant à l'article 90, 1^o et 9^o du CIR/92, doit être revue, tenant compte des critères définis par la jurisprudence et qui fondent ce régime large

²⁹ La taxe belge sur l'épargne a étendu la notion d'intérêt au sens du Code – et donc, la catégorie des « revenus mobiliers » - à la partie du rendement qui correspond aux revenus perçus en cas de rachat de parts propres ou de partage total ou partiel de l'avoir social de certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières. Une loi du 13 décembre 2012 a élargi le fait générateur au cas de la « cession à titre onéreux d'actions ou de parts » de tels organismes.

de non-imposition des plus-values sur actions. Si un accord politique se dégage pour taxer plus largement ces dernières, des garde-fous et balises devront être apportés : prise en compte des moins-values, dont on peut décider qu'elles ne seront imputables que sur les revenus (plus-values) de même nature ; prise en compte, dans la fixation du taux d'imposition, de la partie de la plus-value correspondant à l'inflation (*cf* la réflexion ci-avant).

L'idéal est évidemment que ces mesures touchant les revenus mobiliers, divers (plus-values), voire immobiliers³⁰, soient intégrées dans un processus d'ensemble impliquant des réductions structurelles de la (para)fiscalisation du travail. De telles réformes fiscales donnent ainsi l'impression, aux administrés, qu'un sacrifice fiscal supplémentaire s'inscrit dans un véritable objectif de « rééquilibrage » et non de simple comblement d'un trou budgétaire.

f. *Caractère libératoire du précompte mobilier.* A ce stade de la réflexion, la suppression du caractère libératoire du précompte mobilier n'a de sens que si les revenus mobiliers font l'objet d'une (re-globalisation) et intégration dans le barème progressif. Pareille orientation se heurte aux écueils (inflation) soulevés ci-avant. L'obligation de déclaration des revenus mobiliers ayant déjà subi le précompte présente un **coût** tant pour **l'administration** (beaucoup de contribuables actuellement dispensés de déposer une déclaration devront désormais le faire, avec pour conséquence d'alourdir les tâches administratives de traitement) que pour **les contribuables** (alourdissement considérable de la *tax compliance*). La question se pose légitimement de savoir si le rendement autre que symbolique découlant de la suppression du précompte mobilier libératoire compense le coût en question. Au surplus, l'administration fiscale est désormais dotée de pouvoirs d'investigation auprès des établissements bancaires à propos de leurs clients (levée conditionnelle du devoir de discréption bancaire).

g. *Actions discrétionnaires en matière de fiscalité du travail.* Le Conseil Supérieur des Finances, en 2007, a pertinemment affirmé l'opportunité de cibler l'action discrétionnaire du législateur fiscal et social sur les bas salaires, en privilégiant les **baisses de cotisations patronales ciblées** sur ceux-ci³¹ et, pour la revalorisation des bas revenus de l'activité professionnelle (lutte contre les pièges à l'emploi), un **crédit d'impôt remboursable**

³⁰ Sur la question de la fiscalité immobilière, voy. la contribution de Guillaume Xhignesse.

³¹ Sur les effets programmés de ces réductions, voy. Conseil Supérieur des Finances, Section Fiscalité et Parafiscalité, « Taxation du travail, emploi et compétitivité », août 2007, pp. 78-79.

intégré dans le calcul du précompte professionnel³². Cette dernière technique doit être promue, selon moi, dans les années à venir ; je suis néanmoins conscient de la difficulté de le mettre en place après l'entrée en vigueur de la sixième réforme de l'État et la régionalisation plus sensible de l'IPP qu'elle engendrera (compétence fiscale « usurpée » de la part de l'autorité fédérale ?).

h. *Action discrétionnaire en matière de déductibilité des charges professionnelles.* En ce qui concerne la déductibilité des frais professionnels en matière d'impôts sur les revenus, la jurisprudence interprète l'article 49 du CIR/92 en ce sens qu'il ne permet aux titulaires de revenus professionnels de déduire les **frais de formation** que s'ils se rapportent spécifiquement à l'activité professionnelle *actuellement* exercée. Cette interprétation devrait être renversée par le législateur, de manière à favoriser la déductibilité de tels frais, compte tenu de la mobilité beaucoup plus grande des carrières aujourd'hui et du souci d'éviter tout obstacle aux velléités individuelles de formation et de réorientation.

i. *Quotité du revenu exemptée d'impôt.* Dans le cadre d'une grande réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, il sera nécessaire, à moyen terme, d'affronter la question de la discordance difficilement justifiable entre la manière dont le **revenu minimum** s'appréhende en matière fiscale (quotité du revenu exemptée = **minimum vital non imposé** (6.990 euros – montant de base pour l'EI 2014) et en matière sociale (revenu minimum) ou judiciaire (minimum insaisissable).

A moyen terme toujours, dans la perspective d'une amélioration et surtout d'un renforcement de la progressivité de l'IPP, il conviendrait, selon moi, **d'exclure le minimum exempté à la base du barème progressif**, de manière telle que le premier euro de revenu effectivement taxé (après mise en œuvre de la quotité exemptée) soit aussi le premier euro de la première tranche de l'échelle tarifaire progressive. Le **barème** devrait, à mon humble avis, prévoir des **tranches plus larges**, afin que la tranche la plus élevée soit plus difficilement atteinte, ce qui restaurerait au système progressif une partie de son efficacité perdue depuis 1962.

Les deux éléments de réforme précités impliquent des conséquences budgétaires qui devront être compensées. Elles ne peuvent que

³² Cette répercussion dans le précompte professionnel est impérative pour que la mesure ait un sens et réalise son objectif incitatif. Sur les effets programmés de ce crédit d'impôt sur les bas salaires, voy. Conseil Supérieur des Finances, Section Fiscalité et Parafiscalité, « Taxation du travail, emploi et compétitivité », août 2007, pp. 52-56 et 80-85.

s'intégrer dans une réforme d'ensemble qui interviendra au terme d'un grand débat fiscal national.

j. *Les dépenses fiscales*. D'un point de vue conceptuel, une distinction est faite entre les **déductions et réductions qui relèvent de la structure générale de l'impôt** (par exemple, la déductibilité des frais professionnels, qui relève de la structure d'un impôt ne frappant en principe que les revenus nets)³³, d'une part, et les **déductions et réductions qui dérogent à la structure générale de l'impôt et constituent de ce fait des exceptions apportées au système** (les dépenses fiscales proprement dites). La ventilation entre ces deux catégories n'est pas aisée et demeure un sujet de controverses.

Dans son rapport de 2007, le Conseil Supérieur des Finances a rappelé un certain nombre d'idées sur lesquelles de nombreux économistes s'accordent :

« La suppression des dépenses fiscales a, sur le plan théorique, un certain nombre d'avantages, surtout dans une réforme qui combine l'élargissement de la base imposable avec la baisse des taux d'imposition. La suppression des dépenses fiscales rend l'impôt plus neutre : elle réduit les distorsions dans les prix relatifs qui résultent des mesures incitatives. Or, sans tenir compte des effets externes, un impôt plus neutre et donc plus uniforme engendre moins de pertes de bien-être, comme cela a été largement démontré dans la littérature économique.

La plupart des dépenses fiscales octroyées à l'IPP bénéficient essentiellement aux revenus moyens et supérieurs, à l'exception des réductions d'impôt sur les revenus de remplacement. Les dépenses fiscales vont donc dans la plupart des cas à l'encontre de l'équité verticale. Elles vont également à l'encontre de l'équité horizontale quand elles rendent l'imposition d'un revenu donné dépendante de la composition ou de l'affectation de ce revenu.

Supprimer les dépenses fiscales permet donc de rendre l'impôt plus efficace et plus équitable et les gains d'efficacité sont renforcés quand le rendement budgétaire de l'élargissement de la base imposable est affecté à la baisse des taux d'imposition. (...) Il est relativement bien établi que les incitants fiscaux à

³³ On range généralement aussi le **quotient conjugal** dans la catégorie des dispositions faisant partie du système général d'impôt. Il est permis néanmoins de douter de cette classification et de préconiser l'intégration de cet avantage fiscal dans la catégorie des dépenses fiscales à proprement parler. Le Conseil Supérieur des Finances a démontré, dans son rapport de 2007, le caractère régressif (anti-redistributif) du mécanisme actuel. Sa suppression, ou à tout le moins sa forfaitarisation, devrait être préconisée. Voy. aussi Conseil Supérieur des Finances, Section Fiscalité et Parafiscalité, « Taxation du travail, emploi et compétitivité », août 2007, pp. 109-111.

I'épargne à long terme ont peu d'effets sur le montant global de l'épargne et n'en modifient que la composition. Il y a par contre un consensus plus favorable sur l'additionnalité des aides à la recherche et au développement ».

En dépit de ses effets économiques défavorables, y compris en termes d'équité, **la pratique des dépenses fiscales est très répandue en droit fiscal belge** et, tout particulièrement, en matière d'IPP. Elle contribue à donner une image troublée du système fiscal dans son ensemble et dilue toute impression résiduelle d'une vision globale et d'une stratégie d'ensemble.

De nombreuses dépenses fiscales ont un **effet régressif**. Beaucoup d'entre elles anéantissent le souci d'ajustement à la capacité contributive qui caractérise le système initial d'impôt global³⁴.

En réalité, et au-delà même de la question des dépenses fiscales *sensu stricto*, **l'impression** ressort que **le législateur fiscal n'assume pas le régime d'impôt qu'il a lui-même mis en place** : des taux élevés se combinent avec de trop nombreuses facultés de diminution du niveau effectif de taxation. Le dispositif des chèques-repas et autres chèques-culture ou -environnement est un bel exemple de la schizophrénie qui caractérise la politique normative en la matière. Tel est aussi le cas, plus généralement, de tous les régimes de faveur se rapportant aux modalités alternatives de rémunération et autres avantages extra-salariaux. La lisibilité du système s'en ressent pour un rapport coût-bénéfice qui est loin d'être systématiquement favorable³⁵.

³⁴ « (...) de personenbelasting in het bijzonder, door de wetgever steeds vaker worden gehanteerd voor niet zuiver fiscale doeleinden (...): bevordering van het milieu, de tewerkstelling, het spaarwezen, investeringen, enz. Tal van maatregelen die hiervan het gevolg zijn, hebben het principe van taxatie naar draagkracht sterk uitgehouden. (...) Een dergelijke al te uitgesproken instrumentalistische visie op belastingen is nefast. Zij verstoort het rechtzekerheidsbeginsel, ondermijnt de kwaliteit van wetgeving, verstoort de coherentie, de transparantie en de eenvoud van het belastingstelsel en brengt stelselmatig de rechtsgelijkheid onder druk. Zij erodeert ook de legitimiteit van de belastingwet, en leidt tot een louter op eigen belang gericht calculatorend gedrag bij de belastingplichtigen die nog weinig oog hebben voor de dragende beginselen achter de norm. Het calculatorende gedrag van de belastingplichtigen leidt op zijn beurt tot een calculatorend (corrigerend) optreden van de fiscale wetgever. Het resultaat van deze wisselwerking is een steeds complexer wordend geheel van technische en gedetailleerde regels » (Br. PEETERS, *op. cit.*, pp. 7-8).

³⁵ On peut aussi interroger les exceptions maintenues en matière de TVA (exemptions, taux réduits) dont l'utilité, en termes incitatifs ou en termes de redistribution, ne sont pas démontrés. « Parmi les pays de l'OCDE, la Belgique fait plutôt partie des pays à taux d'imposition élevé et à base étroite. Il y aurait donc en Belgique un potentiel d'élargissement de la base imposable » (Conseil Supérieur des Finances, Section Fiscalité et Parafiscalité, « Taxation du travail, emploi et compétitivité », août 2007, p. 64). Il convient d'être attentif au fait que le Gouvernement belge peut supprimer d'initiative certaines exonérations ou certains taux réduits, mais que dans de nombreux cas, il lui sera nécessaire d'obtenir une modification de la directive TVA, ce qui implique une unanimous des États membres à l'échelle de l'Union européenne.

Quoi qu'il en soit, à l'instar de la Commission européenne, il convient d'admettre que les impôts sur la consommation **ne constituent pas** un instrument adéquat pour redistribuer. Notamment, les taux réduits de TVA ont un impact faible sur la stimulation de l'emploi et sur l'encouragement à la consommation de biens méritoires. Pourtant, ils accroissent la complexité du système et représentent un coût budgétaire conséquent.

k. *Transfert de charge vers la fiscalité environnementale.* Un rapport distinct est consacré à la fiscalité environnementale. Ce sujet ne sera pas traité dans le cadre de la présente contribution.

En guise de conclusion, dès lors que les gouvernants souhaitent un haut niveau de redistribution, l'instrument fiscal reste un instrument fondamental de mise en œuvre d'une certaine conception de la justice distributive³⁶. L'objectif demeure de mettre en place une politique fiscale permettant de concrétiser l'effort de **consolidation budgétaire** et de **soutenir une activité économique en difficulté** et surtout **l'emploi**.

Une telle politique fiscale doit s'appuyer sur l'objectif de fournir les moyens à l'État de mener les politiques qu'il détermine, mais ne peut pour autant impliquer une majoration trop sensible de la *tax compliance* à charge des contribuables ou des intermédiaires. Le cafouillage relatif à la surtaxe de 4 % sur les hauts revenus mobiliers a montré combien la question de l'applicabilité technique des mesures prises avait été négligée en amont.

La globalisation de l'économie a été un facteur de perte de souveraineté des États, *a fortiori* lorsqu'ils sont petits et ouverts comme la Belgique. Le seul salut fiscal, en termes d'équité, réside dans l'approfondissement des efforts d'intégration et de coordination à l'échelle européenne.

4. Synthèse

Actuellement, le système fiscal belge dans son ensemble présente des déséquilibres graves qui affectent à la fois son efficacité et son équité. Les statistiques européennes et internationales mettent en exergue l'importance des prélèvements obligatoires en Belgique (fiscalité et parafiscalité) ainsi que la surimposition des revenus provenant du travail.

En termes d'enjeux, différentes questions méritent d'être posées et affrontées ; notamment :

³⁶ Cf T. JANSEN et I. GHYSELS, *op. cit.*, p. 100.

- 1) A niveaux de services publics et de protection sociale constants, est-il possible de réduire le coût fiscal et parafiscal servant à les financer ?
- 2) Quelle doit-être la répartition de la charge fiscale entre les citoyens – pour remédier aux injustices et déséquilibres de l'actuel système ?

Dans la perspective d'une réforme fiscale globale, si l'on veut rendre possible l'établissement d'un équilibre « juste », il faut avoir une vue d'ensemble du système fiscal et freiner la pratique des mesures ponctuelles.

L'emploi doit être au cœur d'une telle réflexion : selon le Conseil supérieur des Finances, la taxation élevée du travail est défavorable à l'emploi. Or, le taux d'emploi trop faible de la Belgique a des conséquences néfastes, tant sur le plan économique et social (sous-emploi, chômage, exclusion sociale et inégalités) que pour le financement du vieillissement de la population.

Nos principales propositions sont les suivantes :

- a. *Impôt affecté* : il conviendrait de préconiser un recours plus fréquent à ce concept car l'affectation permet d'accentuer la conscience que les administrés ont de l'usage fait des deniers qu'ils versent à l'État ; il contribue ainsi à restaurer le bien-fondé de l'impôt.
- b. *Incidence des cotisations sociales* : l'écart entre l'imposition globale du travail salarié et celle de l'épargne des ménages, tous impôts confondus, provient essentiellement des cotisations sociales. Un « rééquilibrage » de la fiscalisation travail/capital ne peut s'envisager indépendamment de la question du poids des cotisations.
- c. *Incidence du phénomène de l'inflation*. Une fiscalisation plus élevée de l'épargne connaîtra une légitimité accrue si le phénomène de l'inflation est pris en compte : les contribuables admettront plus aisément des taux de prélèvement élevés, conscients de n'être taxés que sur un revenu « réel ».

d. *Actions discrétionnaires en matière de fiscalité de l'épargne au sens large.* Il faut poursuivre l'uniformisation de l'imposition des produits d'épargne au sens très large ; une stratégie complète doit être élaborée et suivie d'effets. Par exemple, l'exonération d'une première tranche des revenus des livrets d'épargne doit être repensée, restreinte dans son champ d'application, voire supprimée. Dans une perspective normative, il faut penser le régime de fiscalisation de l'épargne au sens large en concentrant les éventuels régimes de faveur sur tout ce qui peut contribuer à la relance de l'économie belge et de l'emploi.

e. *Caractère libératoire du précompte mobilier.* La suppression du caractère libératoire du précompte mobilier n'a de sens que si les revenus mobiliers font l'objet d'une (re—globalisation) et intégration dans le barème progressif. L'obligation de déclaration des revenus mobiliers ayant déjà subi le précompte présente un coût élevé tant pour l'administration que pour les contribuables.

f. *Actions discrétionnaires en matière de fiscalité du travail.* Il faut cibler l'action discrétionnaire du législateur fiscal et social sur les bas salaires, en privilégiant les baisses de cotisations patronales ciblées sur ceux-ci et, pour la revalorisation des bas revenus de l'activité professionnelle (lutte contre les pièges à l'emploi), un crédit d'impôt remboursable intégré dans le calcul du précompte professionnel.

g. *Action discrétionnaire en matière de déductibilité des charges professionnelles.* Le législateur devrait renverser l'interprétation actuelle de la jurisprudence en admettant la déduction des frais de formation qui ne se rapportent pas spécifiquement à l'activité professionnelle actuellement exercée et ce, afin de tenir compte de la mobilité beaucoup plus grande des carrières aujourd'hui et du souci d'éviter tout obstacle aux velléités individuelles de formation.

h. *Quotité du revenu exemptée d'impôt.* Dans la perspective d'un renforcement de la progressivité de l'IPP, il conviendrait, par exemple, d'exclure le minimum exempté à la base du barème progressif : le premier euro de revenu effectivement taxé serait aussi le premier euro de la première tranche de l'échelle tarifaire progressive.

i. *Les dépenses fiscales.* Au-delà de leurs effets économiques défavorables, beaucoup d'entre elles anéantissent le souci d'ajustement à la capacité contributive qui caractérise le système initial d'impôt global. Il en ressort même l'impression que le

législateur fiscal n'assume pas le régime d'impôt qu'il a lui-même mis en place (combinaison de taux élevés et de trop nombreuses facultés de diminution).

En conclusion, dès lors que les gouvernants souhaitent un haut niveau de redistribution, l'instrument fiscal reste un instrument fondamental de mise en œuvre d'une certaine conception de la justice distributive. L'objectif demeure de mettre en place une politique fiscale permettant de concrétiser l'effort de consolidation budgétaire et de soutenir une activité économique en difficulté et surtout l'emploi.

Deux éléments doivent être pris en compte, l'un d'envergure internationale, l'autre purement interne :

- 1) L'obligation pour la Belgique de se conformer aux contraintes budgétaires issues de la nouvelle gouvernance budgétaire européenne : les autorités belges doivent faire preuve de la plus grande prudence vis-à-vis de toute réforme qui pourrait avoir un impact budgétaire sensible ;
- 2) La sixième réforme de l'État : la régionalisation d'une partie sensible de l'impôt des personnes physiques pourrait avoir un effet anesthésiant, voire paralysant, sur toutes velléités futures de réforme des mécanismes de taxation des revenus des personnes physiques résidentes.