

DEPENSES FISCALES  
DISTORSIONS ET EFFETS SUR  
LA CROISSANCE

Bernard Jurion

Université de Liège

Novembre 2004

## Introduction

A côté d'une fonction d'allocation des ressources (corriger les défaillances du marché et assurer l'offre de biens qui ne peuvent faire l'objet de transactions sur le marché) et d'une fonction de redistribution des revenus, les finances publiques se voient également confier une fonction de stabilisation de l'activité économique. Les pouvoirs publics utilisent aussi leur politique fiscale pour tendre vers la réalisation d'objectifs macroéconomiques tels qu'un haut niveau d'emploi, un degré raisonnable de stabilité des prix, une balance des paiements équilibrée, un taux convenable de croissance économique.

En permettant une meilleure qualification de la main d'œuvre, en assurant un cadre favorable au développement du progrès technique, en encourageant aussi une plus forte accumulation du capital, ces pouvoirs publics contribuent à créer les conditions indispensables à la croissance économique. Encore faut-il qu'à cette augmentation des capacités de production corresponde un accroissement suffisant de la demande pour éviter que progrès technique et investissement se traduisent par un taux de chômage plus élevé. Là aussi, l'Etat aura matière à intervenir en augmentant ses dépenses ou, peut-être mieux encore, par des baisses d'impôt.

Pour orienter le taux de croissance dans le sens voulu, les pouvoirs publics mettront notamment en œuvre des politiques fiscales destinées à influencer le taux d'épargne de la population, en cherchant à assurer la neutralité entre la taxation de l'épargne et celle de la consommation. Elles concerneront tant l'impôt des personnes physiques (augmentation, diminution ou même suppression de certaines déductions fiscales) que celui des sociétés (encouragement ou non des firmes à mettre en réserve une part importante de leurs profits). L'utilisation de la politique fiscale dans cette perspective ne doit pas cependant nous faire oublier les deux autres fonctions et notamment les effets redistributifs non souhaitables (plus précisément des effets "anti-redistributifs") qui pourraient en résulter.

On ne peut, d'autre part, négliger l'argument suivant. En terme d'efficience, il est préférable de prélever l'impôt à un taux relativement faible sur une base imposable très large qu'à un taux plus élevé sur une base taxable réduite. En effet, des taux marginaux de taxation plus faibles interféreront moins que des taux plus élevés avec les décisions d'épargne, d'investissement ou d'offre de travail des agents économiques. Or des dépenses fiscales élevées, au même titre d'ailleurs que les subventions ayant le même objectif, se traduiront, en fonction de la contrainte budgétaire des pouvoirs publics, par des taux marginaux de taxation plus élevés. Il s'agit donc d'en comparer le coût avec les avantages que la collectivité peut en retirer.

C'est dans cette perspective que nous envisagerons ici certains aspects des dépenses fiscales telles qu'elles sont déductibles ou conduisent à une réduction d'impôt à l'impôt des personnes physiques ou à celui des sociétés. Nous insisterons notamment sur leur utilisation pour encourager l'investissement des petites et moyennes

entreprises ou comme instrument de la politique de mobilité. Nous verrons aussi qu'elles permettent de redistribuer (partiellement) la charge de l'impôt entre les générations. Mais nous ne négligerons pas non plus, le rôle "social" de certaines d'entre elles.

## **1. Les dépenses fiscales**

Les contribuables déclarant leurs revenus à l'impôt des personnes physiques ou à celui des sociétés bénéficient d'exemptions et de déductions fiscales réduisant la base imposable (et, par conséquent, diminuant, à taux de taxation donné, la charge de l'impôt) ou conduisant à une réduction d'impôt.

Ces exemptions et déductions fiscales résultent de la volonté du législateur (dans un but souvent incitatif) de ne pas taxer certains revenus (ou d'accorder des réductions d'impôt correspondantes) en fonction de leur utilisation ou, éventuellement, de leur origine. On les qualifie de dépenses fiscales.

Une dépense fiscale entraîne, pour les pouvoirs publics, une recette moindre qui est le résultat d'encouragements fiscaux se traduisant par une dérogation au système général d'un impôt déterminé.

Elle peut être assimilée à une subvention. Dans le respect du critère de neutralité, elle ne peut donc s'expliquer que par des bénéfices externes justifiant que l'on réduise le prix de certains produits en dessous du prix du marché.

La discussion porte tout naturellement sur la conception que l'on défend d'un système fiscal convenable (voir Joint Economic Committee (6)).

Les économistes qui privilégient une définition très large du revenu devraient, logiquement, qualifier de dépense fiscale tout revenu qui n'est pas intégré dans le revenu global du contribuable et qui évite ainsi l'impôt ou est taxé à un taux plus avantageux. Selon cette approche, la taxation distincte des revenus de l'épargne, celle des revenus de remplacement et, de façon générale, toute mesure conduisant à taxer plus avantageusement certains revenus seraient des dépenses fiscales.

Par contre, pour les économistes qui plaident pour un système fiscal qui traite de façon neutre la consommation et l'épargne (où l'on ne taxerait donc pas, à la fois, l'épargne et les revenus qu'elle produit), l'exonération d'impôt de toute forme d'épargne ne serait pas une dépense fiscale.

Nous nous référerons ici à un inventaire des "dépenses fiscales" établi par le Conseil supérieur des Finances (voir Conseil supérieur des Finances (2) et (3)).

## ***1.1. Les dépenses fiscales à l'impôt des personnes physiques***

Il s'agit, en plus des charges professionnelles (réelles ou forfaitaires selon le choix du contribuable et déductibles des revenus professionnels), de dépenses déductibles du revenu imposable et de dépenses donnant droit à une réduction d'impôt.

### **1.1.1. Les dépenses déductibles du revenu imposable**

Elles peuvent être déduites de l'ensemble des revenus nets sous certaines conditions et dans les limites fixées.

On citera à titre d'exemples:

- les frais de garde d'enfants de moins de trois ans à charge du contribuable;
- les intérêts d'emprunts hypothécaires (à concurrence des revenus immobiliers déclarés) et, éventuellement, les intérêts complémentaires d'emprunts hypothécaires;
- les libéralités faites à des institutions reconnues ayant un but scientifique, culturel, social ou humanitaire;
- sous certaines conditions (rémunération minimum, plafond de déduction), la moitié des rémunérations payées ou attribuées à un employé de maison;
- la moitié (avec un montant maximum) de la partie, non couverte par des subsides, des dépenses faites pour l'entretien ou la restauration de monuments ou de sites classés accessibles au public.

Ces dépenses, venant en déduction des revenus nets, réduisent à due concurrence le revenu imposable. La réduction d'impôt pour le contribuable est d'autant plus forte que son taux marginal de taxation est élevé, donc que son revenu est important.

Imaginons, en effet, deux contribuables dont le revenu annuel est respectivement de 10 000 € et de 40 000 €. Le taux marginal de taxation du premier est de 40%, celui du deuxième de 50%. Si chacun d'entre eux peut déduire de ses revenus nets une somme de 2500 €, la réduction d'impôt correspondante sera de 1000 € (40% de 2500 €) pour le premier contribuable et de 1250 € (50% de 2500 €) pour le second.

### **1.1.2. Les dépenses fiscales donnant droit à une réduction d'impôt**

Généralement, cette réduction d'impôt est calculée au taux moyen spécial (il s'agit du taux moyen de taxation calculé sans tenir compte des quotités exemptées d'impôt avec un minimum de 30% et un maximum de 40%). Cependant, dans certaines circonstances, elle se calcule encore au taux marginal de taxation. Les dépenses fiscales donnant droit à une réduction d'impôt concernent principalement l'épargne à long terme (paiements pour l'épargne-pension, paiements effectués dans le cadre de

la pension libre de conjoint aidant d'un travailleur indépendant, les primes d'assurance individuelle pour assurance complémentaire en cas de vie ou de décès), l'investissement immobilier (les amortissements en capital d'emprunts hypothécaires) et les dépenses payées pour des prestations fournies dans le cadre d'agences locales pour l'emploi. Le montant des dépenses admissibles est, par ailleurs, plafonné par groupe de dépenses.

Les pouvoirs publics disposent ici de deux instruments permettant de moduler le coût de la mesure en fonction des possibilités budgétaires, des objectifs poursuivis et des retombées pour la collectivité: le plafond de dépenses admissibles pour chaque groupe et le taux auquel la réduction d'impôt est calculée. Le recours au taux moyen spécial permet de réduire l'écart entre l'avantage fiscal dont profite chaque contribuable, mais il limite aussi à 40% du montant des dépenses fiscales la réduction d'impôt obtenue. D'autres modes de calcul de la réduction d'impôt peuvent être proposés entre les deux formules extrêmes que sont, d'une part, la réduction calculée au taux marginal de taxation et, d'autre part, l'octroi à chacun d'une réduction d'impôt identique.

### 1.1.3. Structure des dépenses fiscales

Le tableau ci-dessous donne, pour 1999, la structure des dépenses fiscales. On observe que, pour plus de 93%, ces dépenses concernent le logement et l'épargne à long terme. Par contre, des postes apparemment importants tels que les libéralités et les frais de garde d'enfants ne représentent finalement que relativement peu de chose.

Structure des dépenses fiscales (période imposable 1999)		
1.	Epargne à long terme	40,09 %
	- assurance-vie épargne	15,46 %
	- épargne	17,72 %
	- assurance-groupe	6,52 %
	- achats d'actions "salariés"	0,39 %
2.	Logement	53,04 %
	- assurance-vie logement	6,86 %
	- remboursement en cap. d'empr. hypothécaires	40,28 %
	- intérêts d'empr. hypothécaires	5,90 %
3.	Autres dépenses	6,87 %
	- frais de garde d'enfants	2,83 %
	- libéralités	2,73 %
	- chèques ALE	1,22 %
	- divers	0,09 %
		100 %

Source: Ministère des Finances - Statistiques fiscales

## ***1.2. Les dépenses fiscales à l'impôt des sociétés***

On cite comme exemples de dépenses fiscales dans le cadre de l'impôt des sociétés:

- les dividendes immunisés;
- l'immunisation d'impôt pour personnel supplémentaire;
- la déduction pour investissement;
- les bénéfices des centres de coordination.

A l'exception des bénéfices des centres de coordination, le montant de ces dépenses (exprimé en pourcentage du résultat brut des entreprises) s'est très fortement réduit depuis 1990 à la suite de réformes dont l'objectif était de diminuer le taux nominal de taxation tout en s'assurant des revenus suffisants par un élargissement de la base taxable.

Encore faut-il tenir compte, aujourd'hui, de l'immunisation partielle de la réserve d'investissement des petites et moyennes entreprises.

## ***1.3. Dépenses fiscales ou subventions***

En réduisant le montant du revenu taxable ou en assurant aux contribuables des réductions d'impôt, les dépenses fiscales amènent les responsables politiques à augmenter les taux de taxation afin de s'assurer les mêmes recettes.

Comment justifier ces dépenses fiscales? Pourquoi en est-on venu à permettre au contribuable de déduire certaines dépenses de son revenu imposable ou à lui procurer la possibilité de bénéficier de réductions d'impôt?

Principalement, parce qu'elles ont un effet incitatif. Elles conduisent le contribuable à modifier son comportement dans le sens voulu par le législateur: l'amener à consacrer des ressources à la constitution d'une épargne-pension destinée à compenser partiellement la perte de pouvoir d'achat intervenant à l'âge de la retraite; l'aider à acquérir sa maison d'habitation (l'accession à la propriété de son logement est considérée comme un bien méritoire); l'inciter à engager pour des prestations ponctuelles (agences locales pour l'emploi) ou régulières (gens de maison) des travailleurs à statut précaire; l'encourager à aider financièrement certaines associations, ... Encore doit-on s'interroger sur la façon dont le contribuable réagira effectivement à ces "incitants" ainsi que sur l'ampleur de sa réaction. Ne profitera-t-il pas tout simplement d'un effet d'aubaine l'amenant à adopter un comportement qui, de toute façon, aurait été le sien?

Economiquement, ces dépenses fiscales ont des effets identiques à ceux de subventions directes (où l'effet d'aubaine peut aussi intervenir): aide sociale aux travailleurs à statut précaire, subventions à l'acquisition de logements modestes ou

moyens, aides directes aux associations, intervention dans les frais des services de garde d'enfants, ... Comment choisir entre les deux politiques? Les partisans des dépenses fiscales insistent sur le fait que, lorsque les comportements des agents économiques sont fort sensibles aux incitants fiscaux, il peut être plus efficace d'encourager certains de cette façon plutôt que d'utiliser les dépenses directes pour atteindre les mêmes objectifs (voir Saez (8)).

Rien ne permet d'affirmer que, dans l'hypothèse de subventions directes, les bénéficiaires en seraient les mêmes que dans le cadre de dépenses fiscales. L'exemple des libéralités est éclairant à ce propos et fait l'objet de nombreux développements dans la littérature économique (voir, entre autres, Feldstein (5) et Scharf (9)). Le contribuable choisit librement les associations qu'il souhaite aider (tout en se conformant à une liste d'associations reconnues par le Ministère des Finances). Le coût de sa démarche, pour les pouvoirs publics, n'est cependant égal qu'à une fraction, dépendant du taux marginal de taxation, du montant de la libéralité octroyée. Le recours à des subventions conduirait, par contre, les responsables publics à choisir les associations aidées et à moduler entre elles le montant des subventions tout en ayant à supporter l'ensemble du coût de cette politique. Dès lors, lorsque le budget à la disposition du gouvernement est insuffisant pour assurer un niveau d'aide optimal et si l'élasticité-prix des dons privés est suffisamment forte, il peut être préférable d'encourager ces dons plutôt que d'assurer une aide directe.

Encore faut-il bien être conscient, qu'au même titre que les subventions directes, les dépenses fiscales ont un coût, celui de la non taxation. En réduisant le revenu imposable ou en allouant des réductions d'impôt, les pouvoirs publics renoncent aux recettes fiscales correspondantes. Pour chaque mesure proposée, il conviendrait d'évaluer le coût (en terme de recettes perdues ou, plus rigoureusement, en terme d'incidence de la hausse des taux nécessaires pour compenser le "manque à gagner" des pouvoirs publics). Ce serait la seule façon d'en juger l'opportunité (compte tenu de son coût, cette mesure est-elle souhaitable?) et de comparer son efficacité avec celle d'autres politiques capables de rencontrer le même objectif (compte tenu du but à atteindre, quelle politique est-elle la moins coûteuse?).

Dans le contexte institutionnel belge, les subventions directes relèveraient principalement des gouvernements régionaux et communautaires et non du gouvernement fédéral. Dans la perspective de la théorie du fédéralisme budgétaire, ces gouvernements, plus proches de la population, seraient plus aptes à adapter leurs politiques aux besoins de groupes particuliers de telle sorte que les programmes de dépenses directes seraient plus performants. Il faudrait toutefois compléter cette approche par une analyse de l'influence des groupes de pression sur le comportement des décideurs à différents niveaux de pouvoir et voir si les gouvernements décentralisés ne seraient pas plus vulnérables à des intérêts particuliers que les instances fiscales (voir Dharmapala (4)).

### ***1.4. L'effet d'aubaine***

Nous venons d'insister sur l'effet incitatif des dépenses fiscales. Bien utilisées, elles permettent de pallier diverses situations de défaillance du marché (effets externes, mauvaise information des agents économiques, ...) se traduisant par une insuffisance de l'épargne ou des dépenses d'investissement, principalement en matière de construction d'immeubles d'habitation, par des choix inadéquats de modes de déplacement, ...

Encore faut-il que les contribuables réagissent effectivement à ces incitants en y adaptant leurs comportements, que l'épargne à long terme vienne à augmenter sous l'effet des dépenses fiscales, que l'immunisation de la réserve d'investissement incite les petites et moyennes entreprises à accroître leurs dépenses d'investissement, que le choix se porte sur d'autres modes de déplacement, ... Cet objectif sera d'autant mieux rencontré que l'effet d'aubaine sera réduit.

Or, le maintien, pour des raisons budgétaires, de plafonds relativement bas au montant admissible de certaines dépenses fiscales risque, au contraire, de renforcer cet effet d'aubaine. Les dépenses fiscales n'auraient d'autre effet, dans cette hypothèse, que de procurer un avantage fiscal à des contribuables qui, de toute façon, auraient adopté le même comportement en leur absence.

## **2. Dépenses fiscales, taux de taxation et répartition des revenus**

Si les pouvoirs publics se fixent comme objectif de prélever par l'impôt un montant donné de recettes (ils seraient donc soumis au respect d'une contrainte budgétaire), ils sont confrontés à un choix clair. Soit ils prélèvent l'impôt à un taux relativement faible sur une base taxable fort large (les dépenses fiscales sont nulles ou peu élevées), soit ils le prélèvent à un taux élevé sur une base plus étroite. Des dépenses fiscales importantes se traduiront donc par des taux (marginaux) de taxation plus élevés avec le risque de voir les contribuables adopter des comportements (d'épargne, d'investissement ou d'offre de travail) inefficients en terme d'utilisation des ressources. Même s'il est démontré que certaines décisions des agents économiques doivent être encouragées et peuvent l'être compte tenu de l'effet d'aubaine, encore faut-il que le recours à l'instrument fiscal soit adéquat.

L'analyse se complique encore lorsqu'on observe que tous les contribuables ne bénéficient pas des dépenses fiscales dans la même proportion de leurs revenus et que la réduction d'impôt qu'ils obtiennent dépend du montant de ces revenus (peu importe qu'elle dépende du taux marginal ou qu'elle soit calculée au taux moyen spécial). Les politiques d'exemptions et de déductions fiscales vont donc influencer

la répartition de l'impôt entre les contribuables et, par conséquent, celle des revenus après impôt.

Quoique excessif, l'exemple numérique suivant fait clairement apparaître les enjeux redistributifs d'une politique de dépenses fiscales.

Imaginons deux contribuables dont le revenu annuel avant impôt (et dépenses fiscales) est respectivement de 50 000 € et de 25 000 €. Les pouvoirs publics, ne leur laissant pas la possibilité de bénéficier d'exemptions et de déductions fiscales, prélèvent un impôt calculé au taux moyen de 40 % pour le premier contribuable et de 20% pour le deuxième: ils paient donc un montant d'impôt de 20 000 € et de 5000 € respectivement.

Lorsque les contribuables bénéficient de dépenses fiscales, les pouvoirs publics astreints à respecter une contrainte budgétaire, augmentent le taux moyen de taxation afin de s'assurer le même montant de recettes. Dans cette perspective, nous allons comparer deux hypothèses distinctes:

- dans la première, chaque contribuable déduit des dépenses fiscales dans la même proportion (20%) de son revenu: le revenu imposable devient respectivement 40 000 € et 20 000 €. Si pour maintenir leurs recettes au même niveau, les pouvoirs publics portent le taux moyen de taxation à 50% et à 25%, ils continuent, chacun, à payer le même montant d'impôt;
- dans la deuxième, le premier contribuable déduit des dépenses fiscales pour la moitié de son revenu (le revenu taxable est de 25 000 €) tandis que le deuxième n'a droit à aucune déduction. Puisque chaque contribuable a le même revenu imposable, ils paient, l'un et l'autre, le même impôt (calculé au taux moyen de 50% pour respecter la contrainte budgétaire). Cet impôt est de 12 500 €. Le premier contribuable (qui profite de dépenses fiscales élevées) voit sa charge fiscale se réduire fortement au détriment du deuxième.

La progressivité de l'impôt fait en sorte que la perte de recettes pour les pouvoirs publics est supérieure en pourcentage à la part des dépenses fiscales dans le revenu imposable.

Bien que ceci dépasse le cadre de cette note, on doit donc aussi, idéalement, s'interroger sur l'impact, en terme d'équité, des diverses dispositions réglementaires relatives aux dépenses déductibles et à celles donnant lieu à une réduction d'impôt.

### **3. D'un impôt sur le revenu à un impôt sur la dépense**

En octroyant des réductions d'impôt en contrepartie de certaines formes d'épargne (épargne pension, primes d'assurance-vie) et de dépenses liées à la construction ou à

l'acquisition d'immeubles (intérêts et remboursement d'emprunts hypothécaires), le législateur a écarté l'impôt des personnes physiques de la forme pure d'un impôt sur le revenu en le rapprochant d'un impôt sur la consommation personnelle (un impôt sur la dépense). Ces dépenses fiscales permettent, en effet, au contribuable de modifier le profil des ressources disponibles pour la consommation sur le cycle de vie en assurant, par conséquent, une plus forte stabilité de la masse taxable.

### ***3.1. L'impôt sur la consommation personnelle***

Plutôt que de taxer le revenu du contribuable, cet impôt porte sur la différence entre ce revenu et son épargne nette (l'écart, positif ou négatif, entre l'épargne et la désépargne). Au lieu de taxer le pouvoir de consommer (représenté par le revenu), on taxe l'utilisation de ce pouvoir.

Les auteurs qui prônent cet impôt sur la consommation personnelle voient principalement en lui la possibilité d'harmoniser la charge fiscale du contribuable tout au long de son cycle de vie. En effet, en partant du principe que le consommateur cherche à maximiser l'utilité qu'il retire du flux de dépenses de consommation tout au long de son existence, ces dépenses de consommation seraient plus stables au cours du temps que ne l'est le revenu. Alors que la progressivité de l'impôt sur le revenu pénalise les contribuables dont le revenu fluctue au cours du temps (et cela d'autant plus que la dispersion du revenu est forte), ce ne serait pas le cas lorsqu'on taxe la dépense.

A taux de taxation constant (mais cette hypothèse ne permettrait pas de respecter la contrainte budgétaire des pouvoirs publics puisque la consommation privée est inférieure au revenu des particuliers), un impôt sur la dépense interférerait moins avec les choix des contribuables et serait, par conséquent, plus efficient:

- alors qu'un impôt sur le revenu, en taxant l'épargne ainsi que les revenus qu'elle produit, pénalise la consommation future (donc l'épargne) par rapport à la consommation actuelle, ce n'est pas le cas d'un impôt sur la dépense. Celui-ci, en exonérant l'épargne et en ne taxant les revenus de l'épargne que lorsqu'ils sont consommés, reste neutre vis-à-vis des choix d'épargne des contribuables;
- puisque la propension marginale à consommer diminue au fur et à mesure que le revenu du contribuable s'accroît, taxer uniquement ses dépenses de consommation réduit le taux du prélèvement opéré sur le dernier euro de revenu. La fiscalité interfère donc moins avec les choix en matière d'offre de travail.

### ***3.2. L'impôt des personnes physiques n'est pas un impôt sur la consommation personnelle***

Nous venons de noter que l'impôt des personnes physiques présente certaines caractéristiques d'un impôt sur la dépense:

- certaines formes d'épargne donnent droit à des réductions d'impôt;
- les rentes et les capitaux procurés par cette épargne ainsi que les revenus des investissements immobiliers (le revenu cadastral ou les loyers perçus selon le cas) seront taxés plus tard.

Nous ne pouvons cependant pas affirmer que l'impôt des personnes physiques est un impôt sur la consommation personnelle même si le traitement de l'investissement immobilier et celui de l'épargne lui en donnent certains aspects. Au contraire, il nous semble plus proche de l'impôt sur le revenu. En effet:

- seules certaines formes d'épargne donnent droit à des réductions d'impôt et celles-ci ne sont pas calculées, sauf exceptions, au taux marginal de taxation;
- l'impôt est prélevé au moment où les rentes et capitaux sont liquidés et ne dépend pas de leur utilisation. La désépargne n'est donc pas réellement taxée;
- la taxation à la fin du plan d'épargne se fait à un taux souvent inférieur à celui auquel l'avantage fiscal a été accordé.

### ***3.3. Une redistribution du pouvoir d'achat sur le cycle de vie***

L'accession à la propriété immobilière réduit le coût du logement à l'âge de la retraite alors qu'un des objectifs de l'épargne est de se constituer des réserves pour la fin de l'existence. Les plus importantes parmi les dépenses fiscales (plus de 90% de leur montant) permettent donc bien de redistribuer le pouvoir d'achat des contribuables sur le cycle de vie. On évite qu'une charge fiscale trop lourde pèse sur les contribuables les plus jeunes au moment où ils décident d'acquérir leur logement ou de commencer à cotiser à une épargne à long terme. Cet état de chose ne peut être négligé ainsi que ses conséquences éventuelles sur l'épargne et sur l'offre de travail.

## **4. Quelques cas particuliers de dépenses fiscales**

Au-delà de l'épargne à long terme et des investissements immobiliers, d'autres dépenses fiscales contribuent à encourager l'effort d'investissement ou des comportements plus écologiques des contribuables. Certaines ont aussi, principalement, des objectifs sociaux.

#### ***4.1. La réserve d'investissement des petites et moyennes entreprises***

De l'avis de plusieurs auteurs, les petites et moyennes entreprises accèdent plus difficilement aux crédits bancaires que les autres entreprises. Leur petite taille et le peu de garanties qu'elles peuvent donner rendent les prêteurs hésitants. Ces entreprises n'auraient alors d'autre possibilité que celle de financer directement leurs projets d'investissement par prélèvement sur leurs réserves. Cette situation conduirait à un sous-investissement dans la mesure où l'entreprise n'aurait pas la possibilité de réaliser des projets d'investissement pourtant rentables.

Par une disposition nouvelle intervenue lors de la réforme de 2002 de l'impôt des sociétés, le législateur donne la possibilité, aux petites et moyennes entreprises pour lesquelles le taux réduit de l'impôt trouve à s'appliquer, de constituer une réserve d'investissement immunisée. Cette mesure tend à développer l'autofinancement de ces entreprises et à compenser ainsi l'insuffisance de leurs dépenses d'investissement.

Cette réserve d'investissement est immunisée à concurrence de 50% du résultat réservé imposable de la période et est plafonnée à un montant de 37 500 € (l'immunisation porte donc au maximum sur 18 750 €). Cet avantage fiscal est aussi soumis à une condition d'investissement: la société doit investir, dans un délai de trois ans, un montant égal à la réserve d'investissement sous la forme d'immobilisations corporelles ou incorporelles.

En diminuant le prix du capital, cette mesure est susceptible d'entraîner un effort d'investissement accru des petites entreprises. Quelle en sera l'ampleur? Il est impossible de répondre à cette question dès à présent.

#### ***4.2. La mobilité***

L'utilisation d'un véhicule automobile personnel pour effectuer les trajets du domicile au lieu de travail est un des principales causes de saturation du réseau routier aux heures de pointe. Lors de la réforme de l'impôt des personnes physiques en 2001, le législateur a voulu donner un incitant à utiliser, lors de ces déplacements, un autre mode de transport que le véhicule personnel (transports en commun, bicyclette, covoiturage, ...). L'objectif est clairement de réduire la pollution et les coûts de congestion. La présence d'effets externes justifie cette intervention des pouvoirs publics.

Cet incitant concerne les contribuables qui déduisent leurs charges réelles des revenus professionnels. Ils peuvent imputer des frais de déplacement de 0,15 € par kilomètre, quel que soit le mode de déplacement utilisé, avec un maximum de 50 kilomètres par trajet simple.

Cette mesure donne la possibilité au contribuable de déduire, au titre de frais professionnels, des charges qu'il n'a pas supportées effectivement. S'il convient d'inciter à utiliser des modes de déplacement non polluants, n'y a-t-il pas, cependant, d'autres moyens pour y arriver qu'en permettant de déduire de "fausses" charges professionnelles?

Par ailleurs, cette disposition ne va-t-elle pas inciter certains contribuables à quitter les centres urbains pour la périphérie des villes puisque le prix de leurs déplacements se réduit grâce à une surévaluation des charges professionnelles?

Finalement, il ne faut pas négliger l'effet d'aubaine dont profiteront ceux qui, aujourd'hui déjà, utilisent d'autres moyens de transport que le véhicule personnel.

### ***4.3. Les frais de garde d'enfants***

De l'avis de certains, les frais de garde d'enfants (déductibles du revenu taxable et conduisant donc à une réduction d'impôt dépendant du taux marginal) devraient être assimilés à des charges professionnelles. C'est, en effet, principalement (mais pas toujours) lorsque les deux parents ont une activité professionnelle ou dans le cadre des familles monoparentales que le recours aux crèches est important.

Cette mesure a un objectif social évident: permettre aux parents qui doivent supporter des frais de crèche élevés de les déduire (avec un plafond) de leur revenu taxable même s'ils bénéficient du forfait de charges professionnelles.

On peut imaginer aussi qu'elle facilite, en le rendant plus avantageux, l'accès au marché du travail par des personnes ayant la charge d'enfants en bas âge. Par les vertus de la spécialisation, il en résulterait un gain social.

## **5. Conclusion**

Il est communément admis qu'un impôt prélevé à de faibles taux sur une base très large interfère moins avec les choix des agents économiques qu'un impôt prélevé à des taux plus élevés sur une base plus étroite. Les avantages que les dépenses fiscales procureront en matière d'utilisation des ressources devront alors compenser le coût social de taux de taxation plus lourds.

Certains contribuables seront incités, par ces déductions et exemptions fiscales, à modifier leur comportement dans le sens souhaité par les pouvoirs publics. D'autres, par contre, bénéficieront d'avantages fiscaux pour des choix qu'ils auraient faits en toute hypothèse. Cet effet d'aubaine ne peut être négligé.

Dans la mesure où tous les contribuables ne disposent pas de dépenses fiscales dans la même proportion de leurs revenus et où la réduction d'impôt dont ils bénéficient

est calculée à des taux différents, les effets redistributifs d'une telle politique peuvent être importants et ne doivent pas être ignorés.

On observe que les mêmes objectifs que ceux des dépenses fiscales peuvent être rencontrés aussi par des subventions directes. Dans le contexte institutionnel belge, ces subventions relèveraient souvent d'autres niveaux de pouvoir que le gouvernement fédéral.

En donnant à l'impôt des personnes physiques certains caractères d'un impôt sur la dépense, les dépenses fiscales permettent d'encourager, dans une certaine mesure, l'épargne à long terme et l'offre de travail. Cependant, seules certaines formes d'épargne sont concernées.

Finalement, on peut craindre que les contribuables ne soient pas toujours bien informés des avantages qu'ils peuvent retirer de certaines déductions fiscales. Ces politiques, en raison d'une trop grande complexité des systèmes fiscaux, n'atteindraient pas alors leurs objectifs.

## **Bibliographie**

1. BRANNON, G.M., Tax Expenditures and Income Distribution: a Theoretical Analysis of The Upside-Down Subsidy Argument, in AARON, H.J. and M.J. BOSKIN, eds, *The Economics of Taxation*, The Brookings Institution, Washington, 1980, 87-98.
2. CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, Section "Fiscalité et Parafiscalité" (2001), *La réforme de l'impôt des sociétés: le cadre, les enjeux et les scénarios possibles*, Ministère des Finances, Bruxelles.
3. CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, Section "Fiscalité et Parafiscalité" (2002), *Avis sur les déductions à l'impôt des personnes physiques*, Ministère des Finances, Bruxelles.
4. DHARMAPALA, D., Comparing tax expenditures and direct subsidies: the role of legislative committee structure, *Journal of Public Economics*, 1999, 421-454.
5. FELDSTEIN, M., A Contribution of The Theory of Tax Expenditures: the Case of Charitable Giving, in AARON, H.J. and M.J. BOSKIN, eds, *The Economics of Taxation*, The Brookings Institution, Washington, 1980, 99-122.
6. JOINT ECONOMIC COMMITTEE, United States Congress, *Tax Expenditures: a Review and Analysis*, 1999.
7. ROSEN, H.S., *Public Finance*, 4th edition, Irwin, Chicago, 1995.

8. SAEZ, E., The optimal treatment of tax expenditures, *Journal of Public Economics*, 2004, 2657-2684.
9. SCHARF, K.A., Why are tax expenditures for giving embodied in fiscal constitutions?, *Journal of Public Economics*, 2000, 365-387.
10. ZODROW, G.R., The Choice between Income and Consumption: Efficiency and Horizontal Equity Aspects, in CNOSEN, S. and R.M. BIRD, *The Personal Income Tax*, North Holland, Amsterdam, 1990, 85-115.