


Économie

Justice fiscale :
inaccessible étoile ou
choix de société ?

La fiscalité est au cœur de la redistribution des richesses et donc de la lutte contre les inégalités sociales. Mais c'est un outil complexe qu'il faut manier avec discernement, sous peine de rater sa cible...

Avec le soutien de la 
FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES

Le thème de la justice fiscale revient régulièrement à la une de l'actualité et plutôt pour dénoncer son absence : *Panama papers*, *Luxleaks*, *Football-Leaks* ou encore, chez nous, le récent débat sur la taxation des plus-values ou sur le caractère équitable du *Tax shift* que le gouvernement a décidé en 2015 et qui sera mis en œuvre sur une période s'étalant jusqu'à 2019. La question de la justice fiscale est d'autant plus importante que les évolutions économiques et sociales des dernières années attestent d'une montée des inégalités de revenus dans la plupart des pays européens et plus encore dans les pays anglo-saxons¹. Toutefois, comme nous le verrons ci-après, en comparaison internationale, la Belgique se trouve parmi les pays les moins inégalitaires et aussi parmi ceux où les inégalités sont plutôt restées stables.

Cette analyse poursuit un double but. Dans un premier temps, nous allons **clarifier les différentes dimensions de la justice fiscale**. Dans un second temps, nous discuterons **comment progresser vers un système fiscal plus juste**.

Qu'est-ce qu'être juste ?

La justice fiscale a au moins trois dimensions :

1 - elle requiert que **les égaux soient traités de la même manière** et qu'ils soient imposés sur une base correcte, qui reflète le mieux possible leur capacité contributive.

2 - elle requiert également **que chacun contribue en fonction de ses moyens**, et donc que les plus aisés contribuent davantage.

Le premier point renvoie à **l'équité horizontale**, le second à **l'équité verticale**.

3 - elle requiert que la génération actuelle préserve **le bien-être des générations suivantes**².

1) L'équité horizontale

C'est l'aspect trop souvent oublié du débat. On se concentre souvent sur le taux d'imposition, sur la façon dont celui-ci progresse avec le revenu. La question prend par exemple la forme suivante : le taux maximal est de 50% à l'impôt sur le revenu depuis la réforme « Reynders »³ ; ne réintroduirait-on pas un taux plus élevé pour les riches ? Avant de répondre, il faudrait se poser une autre question : « 50% de quoi ? ». Si les plus riches ont des possibilités de réduire leur revenu imposable, de façon légale ou non, ne faut-il pas **s'assurer d'abord que tout le**

¹ Voir par exemple STIGLITZ J. (2012), *Le prix de l'inégalité*, Editions LLL (Les liens qui libèrent). Voir également OECD (2015), *In it together : Why less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, Paris, ainsi que OECD (2011), *Divided we stand: Why Inequality Keep Rising*, OECD Publishing, Paris.

Une mise à jour récente des données sur les inégalités a été publiée sur : OECD, *Income inequality remains high in the face of weak recovery*, November 2016. Lien raccourci : <https://miniurl.be/r-19yb>.

² Pour davantage de développements, voir DECOSTER A. et VALENDUC C. Éd., (2010), *L'impôt et la politique fiscale en Belgique*, Editions de l'Université libre de Bruxelles, Chapitre 3.

³ Le taux maximal d'imposition des revenus était antérieurement de 55% et avait été fixé à ce niveau lors de la réforme fiscale de 1989. Antérieurement, il était de 72%.

revenu soit soumis à l'impôt et que tous les revenus soient traités de la même manière ?

C'est là que réside la problématique de l'équité horizontale. Pour être juste, il faut **que tout revenu soit traité de la même façon, quelle que soit sa nature et son utilisation**. Cela veut dire, par exemple, qu'un revenu obtenu en nature (par exemple, l'utilisation gratuite d'une voiture) doit être traité de la même manière qu'un salaire. Cela veut aussi dire que **les revenus du travail et les revenus du capital doivent être traités de la même manière** et que tout rendement du capital (revenu ou plus-value) doit être traité de la même façon. Il y a toutefois une nuance importante : l'épargne, les placements sont des opérations qui se font dans le temps ; or, au cours du temps, la valeur du capital s'érode avec l'inflation. Il n'y a de pouvoir d'achat supplémentaire qu'après déduction de l'inflation.

Pour une imposition de la consommation, cela veut dire qu'un montant donné de dépense est soumis au même taux de TVA, quel que soit sa nature. Et le même principe vaut pour l'imposition du patrimoine.

2) L'équité verticale

C'est le critère le plus connu. Être juste requiert de réduire les écarts de revenus générés par le marché. Il faut donc **des taux d'imposition qui croissent avec la « capacité contributive »**. C'est le cas de notre impôt sur le revenu : après une tranche à taux zéro, le taux monte assez rapidement vers 40% et plafonne ensuite à 50%. Les droits de succession sont également progressifs en fonction du patrimoine⁴.

La même idée présidait à l'instauration de taux réduits de TVA mais il y a une différence importante. Pour l'impôt sur le revenu et les droits de succession, c'est mathématique : quand l'augmentation du revenu ou du patrimoine fait passer le seuil d'une tranche du barème, c'est le nouveau taux, plus élevé, qui s'applique au-delà de ce seuil. En TVA, ce n'est pas pareil : si quelqu'un profite de l'élévation de ses revenus en remplaçant de la saucisse par du filet de biche, c'est toujours le même taux de TVA (6%) qui s'applique...

Pour apprécier si un système de redistribution est juste, il faut idéalement **regarder l'ensemble formé par les recettes et les dépenses**. La sécurité sociale, qui est notre principal instrument de redistribution, remplit sa mission par la façon dont elle octroie les prestations (allocations de chômage, pensions, indemnités d'assurance maladie) bien plus que par la façon dont elle se finance. Dans le même ordre d'idées, **si un impôt progressif finance des dépenses qui profitent essentiellement aux riches, on tourne en rond...**

⁴ La progressivité en fonction inverse du lien de parenté n'a rien à voir avec l'équité verticale. Elle a pour conséquence, par exemple, qu'un patrimoine transmis à un frère est davantage taxé que s'il était transmis en ligne directe. Ces dispositions sont des entorses à l'équité horizontale.

3) L'équité entre générations

Être juste, c'est aussi **ne pas puiser dans la caisse de la génération suivante pour satisfaire les besoins d'aujourd'hui**. Parmi les différentes façons de puiser dans la caisse de la génération suivante, signalons-en deux : financer par l'emprunt les dépenses publiques d'aujourd'hui qui sont au profit des citoyens d'aujourd'hui ou polluer la planète. Dans le premier cas, cela revient tout simplement à **envoyer la facture à la génération suivante**. Le moins qu'on puisse dire est que cela a été largement pratiqué chez nous. Dans le second cas, **l'inaction (ou l'action négative) d'aujourd'hui réduit le bien-être de la génération suivante**.

Cette dimension est d'autant plus importante que la génération suivante n'est pas aujourd'hui à la table des discussions. Elle est la plus belle personnification de « la veuve et de l'orphelin », ces personnes en rupture de solidarité d'alors à l'égard de qui les prophètes appelaient à rendre justice.

Les éléments du débat

Il faut signaler d'emblée que, jusqu'en 2014 en tout cas, **la Belgique est restée relativement à l'écart du mouvement général de hausse des inégalités** qui a été observé dans beaucoup d'autres pays européens, et surtout dans les pays anglo-saxons. Selon l'OCDE (2016), l'inégalité des revenus disponibles a diminué en Belgique entre 2007 et 2014 et elle reste largement en deçà de la moyenne de l'OCDE. Ceci confirme les résultats antérieurs (OECD 2015, 2011). Un résultat similaire apparaît lorsqu'on compare l'inégalité dans la distribution du patrimoine⁵.

Ces résultats ne tiennent absolument pas au hasard. S'il en est ainsi, c'est **parce que les principaux mécanismes de fixation des revenus et de redistribution ont été mieux maintenus** – ou moins mis à mal – en Belgique qu'ailleurs. Au premier rang de ces mécanismes se trouvent les accords interprofessionnels – et plus globalement la concertation sociale - qui régulent l'évolution des salaires et le relatif maintien de cet important mécanisme de redistribution qu'est la sécurité sociale. L'effet redistributif de l'impôt sur le revenu, qui est le deuxième instrument de redistribution en importance, a également été relativement préservé. Ceci souligne **toute l'importance de conserver ces mécanismes... qui, pour la plupart, sont malmenés depuis 2014 !**

Dans ses décisions de politique fiscale, la Belgique doit tenir compte de l'environnement international. Nous ne sommes pas une île et les bases imposables - surtout celles des plus riches - sont mobiles. Ceci ne veut pas dire que nous ne pouvons rien faire isolément : il faut faire le tri entre ce qui est de

⁵ OECD (2015), op.cit., p. 23 et suivantes.

notre ressort et ce qui est davantage dépendant de l'environnement international et de son évolution.

1) Un contexte international qui bouge

Les choses ont bougé et elles continuent à bouger. **En deux ans, des avancées majeures ont été obtenues** dans deux dossiers très importants : l'évasion fiscale des entreprises multinationales et l'échange d'informations entre pays.

Pour ce qui concerne **l'évasion fiscale des multinationales**, il y a d'abord eu un accord, au niveau international (OCDE-G20 et d'autres pays), sur une série d'actions visant à contrer les pratiques d'évasion fiscale les plus importantes. La Commission européenne a pris le relais avec une proposition de Directive adoptée... en 6 mois, ce qui ne s'était jamais vu !

On peut discuter longuement du contenu de cet accord par ailleurs beaucoup trop technique pour être exposé ici⁶. Ce sera l'éternel débat entre le verre à moitié vide ou à moitié plein. Mais le récent débat sur la réforme de l'impôt des sociétés en Belgique est assez éclairant : depuis l'adoption de ces accords internationaux, même **les milieux d'affaire** plaident... pour la fin des régimes préférentiels avec, au premier rang d'entre eux, les intérêts notionnels, la « patent-box » qui permettait à des multinationales de détaxer largement leurs revenus de brevets et nos *rulings*⁷ qui ont été condamnés par la Commission européenne. **Ils privilégient un taux plus bas et la fin des régimes préférentiels**. Les vaches sacrées seraient-elles devenues encombrantes ? Le Conseil supérieur des Finances (CSF) a également changé d'avis⁸ et plaide aussi pour une nouvelle stratégie. Tout ceci montre que les lignes ont bougé...

L'autre point majeur est celui de **l'échange d'informations**. Qui aurait cru, en 2008, quand la crise financière a éclaté et quand le combat contre les « trous noirs de la finance internationale » est revenu à l'agenda politique, que nous aurions l'échange automatique d'informations en matière financière en 2017-2018 ? Et que le Panama, qui faisait joyeusement bande-à-part, rentrerait dans le rang de l'échange automatique d'informations en quelques semaines ? Et qu'on

⁶ Le plan d'action initial était décrit dans OCDE (2013), *Lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices*, OECD Publishing, Paris. Les aboutissements sont décrits de manière détaillée dans 15 rapports (Voir l'évolution du dossier sur <http://www.oecd.org/tax/beps/>). Pour une présentation succincte, voir CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES (2016), *L'impôt des sociétés dans un contexte « Post BEPS »*, SPF Finances, Bruxelles <http://www.conseilsuperieurdesfinances.be/fr/publication/avis-limpot-des-societes-dans-un-contexte-post-beps>

⁷ Selon le SPF Finances, un *ruling* est 'une décision par laquelle le SPF Finances détermine comment les lois d'impôts s'appliqueront à une situation ou à une opération bien précise qui n'a pas encore produit d'effets sur le plan fiscal.'

⁸ Dans un rapport antérieur, le CSF considérait que « *Les deux stratégies (taux bas et base large, stratégie de niches) ont leurs avantages et leurs inconvénients* ». Voir CSF (2014), *Un tax shift en faveur du travail et des bases imposables plus larges*, p. 134-135 . <http://www.conseilsuperieurdesfinances.be/fr/publication/rapport-un-tax-shifting-en-faveur-du-travail-et-des-bases-imposables-plus-larges>

trouve, parmi les pays qui rejoignent cette ligne, un grand nombre de territoires reconnus de longue date comme des paradis fiscaux... ?

Ces deux avancées ont **des conséquences** majeures sur la politique fiscale de la Belgique et **sur les possibilités réelles, pour une petite économie ouverte comme la nôtre, de progresser vers davantage de justice fiscale.**

Pour le premier point (l'imposition des sociétés), les conséquences sont indirectes car ce qui importe, pour la justice fiscale, ce n'est pas l'imposition des sociétés mais celle des actionnaires. La redistribution se fait entre individus. Mais ces accords sont bénéfiques en ce sens qu'ils s'attaquent à des situations injustes. Pour le second point, les résultats sont importants : **il devient beaucoup plus difficile de « planquer son patrimoine à l'étranger »**, à l'abri des regards de l'administration fiscale. Entre pays, l'utilisation fiscale du secret bancaire n'existe plus. Pourquoi devrait-elle encore exister en Belgique, dans de telles conditions ? D'autant plus que le secret bancaire – paradoxalement – n'existe juridiquement que dans le Code des impôts sur les revenus...

2) En Belgique : avant tout, élargir la base imposable

Une des caractéristiques de **notre système fiscal est** d'être, dans beaucoup de domaines, **une combinaison de taux élevé et de base étroites**⁹. Le taux d'imposition nominal des revenus des particuliers et des sociétés ne sont pas particulièrement bas en comparaison internationale mais entre le taux nominal et ce qui est effectivement payé, il y a parfois une sérieuse différence et celle-ci s'explique entre autres par les nombreuses exemptions, déductions, etc.

Un outil particulièrement intéressant est « l'Inventaire des dépenses fiscales » qui donne, annuellement, **les pertes de recettes provenant de ces dispositions qui érodent les bases imposables**¹⁰. Pour l'impôt sur le revenu des particuliers, les pertes de recettes atteignent près de 25% du rendement de l'impôt et pour la TVA, près de 33%. Pour l'impôt sur les revenus de l'épargne (le précompte mobilier, dans la terminologie officielle), l'exonération des livrets d'épargne coûte 12% du rendement du précompte mobilier. Et ce n'est pas uniquement la petite épargne qui en profite. Divisez 1880 € (le montant exempté d'impôt) d'intérêt par le taux d'intérêt de votre compte d'épargne et vous trouverez un joli capital... qui n'est pas imposable.

Élargir les bases imposables en les rapprochant de ce qu'elles devraient être est un des éléments importants d'un agenda pour davantage de justice fiscale.

⁹ Voir VALENDUC C., *Réformes fiscales, soutenabilité budgétaire et croissance équitable*, dans MAYSTADT e.a, Ed, (2013), *Le modèle social belge : quel avenir ?* 20^e congrès des économistes belges de langue française, Presses Universitaires de Charleroi, p. 581 et suivantes.

¹⁰ Pour la dernière édition, voir

http://finances.belgium.be/sites/default/files/downloads/Bijlage_Inventaris_Annexes_Inventaire_2014_0.pdf

La plupart des dépenses qui, à l'impôt sur le revenu, donnent droit à des réductions d'impôt sont utilisées très largement par les revenus moyens et supérieurs, bien plus que par les bas revenus. Quoi de plus normal ? Pour être propriétaire (et déduire le remboursement et les intérêts de son emprunt), pour souscrire à une épargne-pension etc., il faut d'abord avoir de l'argent... C'était vrai aussi pour les panneaux photovoltaïques¹¹. Même constat pour les voitures de société : leur détention est largement concentrée dans le haut de la distribution des revenus¹².

La fiscalité de l'épargne est un autre domaine où ce principe doit assurément être appliqué pour créer un impôt plus juste. Ceci signifie qu'il faut **imposer de la même manière tout revenu et toute plus-value**, que ce soit des intérêts, des dividendes, des loyers, des plus-values immobilières ou financières.

Réduire la TVA ou augmenter les revenus ?

Ce principe vaut aussi pour la **TVA** et même, paradoxalement, pour le **taux réduit sur l'alimentation**. Revenons au filet de biche et à la saucisse. Cela coûte plus cher à l'État de réduire le taux à 6% pour 150 grammes de filet de biche que pour le même poids de saucisse. Or, ce n'est pas dans le 1^{er} décile¹³ qu'on s'offre du filet de biche. Donc, l'État sacrifie plus de recettes pour le 10^e décile que pour le premier...

Au total, le résultat est éloquent : **octroyer un taux de 6% (au lieu de 21%) sur l'alimentation coûte environ 6 milliards € et deux tiers de cette somme sont au bénéfice de la moitié supérieure de la population**¹⁴. Voilà comment on fait fausse route en croyant faire de la redistribution. **La meilleure façon d'aider les personnes à bas revenus, c'est de revaloriser leurs revenus** et non pas de réduire – par un taux de TVA – le prix de ce qu'on mange... car tout le monde mange, et plus on est riche, plus on mange des biens qui coûtent cher... et dont la mise à 6% de TVA coûte cher à l'État.

Globalement, dans la toute grande majorité des cas, **ces déductions, réductions d'impôt, régimes particuliers sont à l'avantage des milieux aisés et privent l'État de moyens qui pourraient être utilisés pour tous**. « À celui qui a, il lui sera donné dans l'abondance mais à celui qui n'a pas, ce qu'il a lui sera retiré ». Cette lecture littérale de Matthieu (25,29) a donné naissance au concept « d'effet Matthieu » qui, dans la littérature économique, désigne la redistribution à rebours.

¹¹ Voir HAULOTTE S et VALENDUC C (2014), *Réduire les dépenses fiscales, une voie de réforme ?*, Reflets et perspectives de la vie économique, No 1, p. 31-49.

¹² Voir CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES (2009), *La politique fiscale et l'environnement*, p. 122 et suivantes.

¹³ Les déciles correspondant à des tranches de 10% des ménages, rangés sur l'ordre croissant de leur revenu. Le premier décile comprend donc les 10% les plus pauvres, le 10^e décile les 10% les plus riches.

¹⁴ Voir CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES (2014), *op.cit.*, p. 70 et suivantes ainsi que VALENDUC C. (2014), *Quelles voies pour une fiscalité plus juste ?* Politique, Hors-série, octobre 2014.

Une autre question importante est celle de **la globalisation des revenus**. Actuellement, les revenus financiers sont taxés séparément, au mieux au taux du précompte mobilier (30%) alors que les autres revenus sont imposés globalement, à des taux qui peuvent aller jusqu'à 50%. C'est une entorse à l'équité horizontale... sauf que, comme indiqué ci-dessus, pour les revenus du patrimoine, il n'y a que le revenu réel, inflation décomptée qui forme de la capacité contributive supplémentaire. La globalisation devrait donc aller de pair avec la prise en compte de cette « érosion monétaire » pour les revenus du capital.

Quelle progressivité ? Il faut se rendre compte qu'au niveau du salaire minimum, on est déjà dans la tranche de revenus imposés à 40%. Quand on prend en compte tout ce qui, sur une feuille de paie, fait passer du brut au net, le résultat fait 50% : **quand une personne qui est au salaire minimum est augmentée de 2 €, il lui en reste 1 en net**. Et le salaire moyen du secteur privé se trouve dans la tranche de revenus imposés à 50%... soit celle au taux le plus élevé. **Nous avons un barème qui monte très (trop) vite très haut en taux d'imposition.**

Quand nous mettons tout cela ensemble, on trouve un chemin vers un impôt plus juste : **confortons d'abord les bases imposables, en faisant en sorte que les plus riches soient imposés sur leur véritable revenu**, et non plus sur un revenu réduit par des multiples avantages fiscaux. Ceci augmentera leur imposition et donc leur contribution à la redistribution. À l'inverse, augmenter les taux sans toucher aux bases imposables, c'est gonfler un pneu crevé... **Et, avec le produit de l'élargissement des bases imposables, on peut réduire les taux d'imposition sur les bas revenus.**

Et l'impôt sur la fortune ? Assurément, la détention d'un patrimoine génère un supplément de bien-être qui n'est pas capté dans l'imposition des revenus, fût-elle réformée comme nous venons de l'indiquer. Une imposition de la fortune peut donc contribuer à rendre l'impôt plus juste. Mais **n'en attendons pas trop !** C'est un complément, pas l'essentiel. Quand on fait transiter dans des mécanismes de redistribution la moitié de la valeur ajoutée créée annuellement sur le territoire du pays, on ne peut pas exonérer les classes moyennes de la redistribution et présenter l'impôt sur la fortune comme « la » solution. **C'est une pièce du puzzle, rien de plus.**

La problématique de l'équité entre générations

Revenons, pour terminer, à l'équité entre générations et aux deux aspects soulignés ci-dessus : l'endettement public et la protection de l'environnement.

Stigmatiser les dérives de l'endettement public ne veut pas dire s'accrocher en toute circonstance à l'équilibre budgétaire. **Il y a des circonstances dans lesquelles l'endettement est justifié.** C'est le cas lorsqu'il finance des

infrastructures qui profitent aux citoyens pendant plusieurs années. C'est aussi le cas **en période de récession, mais à condition d'engranger des surplus pendant les bonnes années** : c'est ainsi que les pouvoirs publics peuvent amortir les effets négatifs des récessions. Mais il ne faut pas, comme la cigale, chanter pendant l'été...

C'est tout autre chose, en termes d'équité entre générations, de **refiler à la génération suivante le financement des services publics dont nous bénéficions aujourd'hui**. Or, c'est ce qui a été fait pendant plusieurs décennies en Belgique. La preuve se trouve dans l'évolution du « solde primaire du budget » : celui-ci correspond à la différence entre les recettes et les dépenses hors charge d'intérêts de la dette. S'il est négatif, cela veut dire que les dépenses publiques sont sous-financées par la génération contemporaine. Il a été globalement négatif avant 1980 et positif depuis lors. Une génération a envoyé la facture à la suivante...¹⁵.

Pour ce qui concerne **la protection de l'environnement**, les défis sont bien connus. Au premier rang d'entre eux se trouve la *décarbonisation* de l'économie. **L'impôt peut y contribuer** : c'est la « taxe carbone ». Elle est d'application dans plusieurs pays en Europe. Chez nous, elle a été proposée à plusieurs reprises, notamment par le Conseil supérieur des Finances (2009), mais **tout cela reste lettre morte**. Sans entrer dans les détails – le sujet pourrait à lui seul faire l'objet d'une analyse comme celle-ci –, il y a moyen d'introduire une taxe carbone significative, qui aurait un effet bénéfique pour les générations futures, sans aggraver le problème de la précarité énergétique.

Dans un cas comme dans l'autre, évitons de faire en sorte que la génération qui nous suivra en vienne à nous dénoncer, en reprenant ce cri du prophète d'Habacucq « *Vos pères ont mangé des raisins verts et les dents des fils en ont été agacées.* »...

Pour conclure

La Belgique ne fait pas partie des pays les plus inégalitaires, mais **il reste chez nous un taux de pauvreté important**. Les inégalités se sont creusées de manière plus importante ailleurs que chez nous, tout au moins jusqu'en 2014, et cela tient à des mécanismes qu'il faut d'autant plus protéger qu'ils sont mis à mal ces dernières années...

Progresser vers plus de justice est un combat essentiel, qu'il faut mener avec les bons instruments et avec constance... Une réforme fiscale qui rendrait l'impôt plus juste est assurément possible : c'est un choix de société pour lequel il faut

¹⁵ Voir SAVAGE R, *Les finances publiques*, dans CASSIERS I. Ed, (2000), *Que nous est-il arrivé ? Un demi-siècle d'évolution de l'économie belge*, Reflets et perspectives de la vie économique, No 1.

militer et donc expliquer les tenants et les aboutissants. Encore faut-il être attentif à toutes les dimensions de la justice, dont celle de l'équité entre générations. « *Répondre tant à la clameur de la terre qu'à celle des pauvres* »¹⁶, *c'est un choix de société dont la justice fiscale est une des composantes.*

Christian Valenduc¹⁷

10

Disponible sur www.vivre-ensemble.be
Contact : info@vivre-ensemble.be
02 227 66 80



Avec le soutien de la



¹⁶ Appel du Pape François dans son Encyclique « Laudato Si' ».

¹⁷ Economiste, Service d'études du SPF Finances, Professeur à l'UCLouvain (Fopes) et à l'Université de Namur. Cette analyse se base très largement sur l'intervention faite à l'atelier « Justice fiscale » lors de Rivespérance, lors de la présentation de la très intéressante brochure de Justice et Paix *Pour plus de justice fiscale* ; <http://www.justicepaix.be/Pour-plus-de-justice-fiscale>