

Opérations de *tax shifting* en Belgique : quelles peuvent en être les conséquences macroéconomiques ?

En comparaison avec ses partenaires européens, la Belgique prélève relativement peu d'impôts sur l'énergie mais taxe plus lourdement le facteur travail. Ce Working Paper évalue les effets de mesures consistant à accroître la fiscalité énergétique et à réduire d'autres formes de prélèvements.

Cette étude a été réalisée suite à une demande de Monsieur le Secrétaire d'Etat aux Finances. Les principaux points forts en sont les suivants :

- L'économie belge se caractérise par un taux de prélèvement relativement peu élevé pour l'énergie alors que les prélèvements obligatoires sur le facteur travail sont sensiblement plus hauts. Partant de ce constat, le Bureau fédéral du Plan a évalué les effets de dix-sept variantes de glissement de la fiscalité (augmentation des taxes sur l'énergie et baisse d'autres formes de prélèvements).
 - En ce qui concerne les taxes sur l'énergie, cinq modalités de majoration ont été considérées, allant d'un alignement¹ sur les prix énergétiques observés en moyenne dans les pays voisins (France, Allemagne et Pays-Bas) à un alignement sur les prix de l'énergie pratiqués au Danemark, en passant par l'introduction d'une taxe carbone de 17 euros par tonne de CO₂. Après trois ans, les recettes publiques additionnelles varieraient de 0,9 à 8,6 milliards d'euros, selon la modalité.
 - Quatre modes de recyclage des nouvelles recettes publiques ont été testés : réduction généralisée des cotisations sociales patronales, ciblage des réductions de cotisations sociales patronales sur les emplois à bas salaires, combinaison d'une baisse généralisée des cotisations patronales et d'une baisse des cotisations personnelles, et, enfin, baisse de l'impôt sur les personnes physiques associée à une baisse de l'impôt des sociétés. Le principe de neutralité budgétaire est ainsi appliqué.
 - Les effets de ces différentes variantes sont relativement neutres sur la croissance économique : PIB légèrement gonflé dans le cas où le recyclage prend la forme d'une baisse ciblée des cotisations sociales patronales ou d'une baisse d'impôts directs ; effet par contre neutre, voire légèrement négatif, en cas de baisse généralisée des cotisations des employeurs ou de recyclage mixte en cotisations sociales (employeurs et personnelles).
 - Les effets sont plus contrastés en ce qui concerne l'emploi ; les combinaisons impliquant une baisse des cotisations sociales aboutissent aux résultats les plus avantageux et, dans ce mode de recyclage, c'est une baisse ciblée des cotisations sociales patronales sur les bas salaires qui apparaît comme le plus favorable pour l'emploi.
 - Les différentes variantes permettent unanimement de baisser les consommations d'énergie et les rejets de CO₂, l'ampleur de la baisse dépendant de l'importance de la majoration de la taxation énergétique.
 - Les variantes proposées montrent donc que certaines combinaisons de mesures permettent à la fois de réduire les consommations d'énergie et les rejets de CO₂ et d'obtenir un impact positif sur l'emploi, voire également sur la croissance économique.
- Pour le calcul des modifications dans la fiscalité des diverses formes de combustibles, il a été tenu compte des exonérations fiscales dont bénéficient actuellement les secteurs industriels et les transports. Cela implique qu'il n'y a pas d'alourdissement de la taxation pour le fuel lourd, le gaz naturel consommé par l'industrie et l'électricité haute tension. En ce qui concerne les carburants, on pose les deux hypothèses suivantes : (1) le principe du remboursement par l'Etat de la partie des accises payées sur le carburant professionnel et dépassant le minimum européen est conservé ; (2) les changements dans la fiscalité sur les carburants sont tels que les prix belges TTC des carburants s'alignent, quelle que soit la modalité de hausse de la fiscalité énergétique considérée, sur les prix moyens TTC pondérés des pays voisins.
- En fonction des modalités de relèvement des taxes, le prix moyen de l'énergie augmente en 2012 dans une proportion allant de 3,5 % à 27,6 %. Le prix de l'essence n'est pas affecté (les prix belges TTC sont actuellement supérieurs aux prix moyens pratiqués dans les trois pays voisins) alors que l'impact sur le prix du diesel correspond à une majoration de 0,11 euro par litre. Les prix du gazoil de chauffage, du gaz naturel et de l'électricité basse tension sont également rehaussés², l'ampleur de ces augmentations dépendant de la modalité de majoration. Ainsi, des hausses importantes

1. L'alignement de la fiscalité n'a toutefois lieu que lorsque les prix étrangers TTC sont supérieurs aux prix belges (et donc jamais à la baisse).

2. Pour l'électricité basse tension, le relèvement de la taxation n'a cependant lieu que pour deux modalités de majoration.

dans les prix énergétiques sont observées en cas d'alignement sur les prix danois.

Dès la première année d'application, et selon la modalité d'alignement, les mesures fiscales rapportent entre 0,8 et 1,4 milliard d'euros, c'est-à-dire l'équivalent de 0,24 à 0,42 % du PIB. En 2012, les montants bruts peuvent atteindre 3,8 milliards d'euros dans le cas de l'alignement sur les pays nordiques et près de 8,6 milliards d'euros dans le cas de l'alignement sur les prix danois (soit respectivement 1 et 2,2 % du PIB). Les nouvelles recettes engendrées par l'Etat via la hausse de la fiscalité énergétique peuvent donc atteindre des montants relativement importants, mais, comme spécifié auparavant, ces montants sont intégralement utilisés pour réduire d'autres formes de prélèvements et respecter ainsi le principe d'une opération budgétaire neutre *ex ante*.

Les réductions de prélèvements obligatoires sont, selon l'ampleur de l'opération et les modes de recyclage, au minimum significatives et au maximum massives: en 2012, les réductions des taux de cotisations patronales sont, dans le cas d'une baisse généralisée, de 3% dans l'opération la plus modeste et de 29 % dans la plus ambitieuse, et vont, dans le cas de la réduction ciblée sur les bas salaires, de 16 % jusqu'à une exonération complète (pour la catégorie de salariés en question). Dans tous les cas, la hausse des prix énergétiques entame le revenu disponible des ménages, sauf dans le mode de recyclage qui prévoit une réduction d'IPP. Cependant, même dans une telle option, le problème de la dégradation du pouvoir d'achat des couches de population à revenu modeste n'est pas rencontré et requiert d'autres mesures qui ne sont pas analysées dans le cadre de cette étude.

Les résultats les plus marquants concernent les impacts sur l'emploi, les prix, le revenu disponible des

ménages, les émissions de gaz à effet de serre, compte tenu d'un impact très réduit sur le PIB (cf. tableau 1 qui présente les résultats dans le cas d'un relèvement de la fiscalité énergétique amenant les prix belges au niveau des prix moyens dans les pays voisins).

En ce qui concerne l'emploi, le recyclage des recettes supplémentaires en baisse de cotisations sociales aboutit aux résultats les plus avantageux ; dans ce mode de recyclage, c'est la baisse ciblée des cotisations employeurs sur les bas salaires qui apparaît comme le plus efficace (plus de 10 000 emplois créés à moyen terme). De manière générale, le nombre d'emplois créés y est en effet doublé par rapport au mode sans ciblage. A l'opposé, le recyclage via une baisse des impôts directs se solde par des faibles pertes d'emplois.

L'accroissement d'inflation dû à l'accroissement de la fiscalité est amorti mais jamais neutralisé par les baisses de prélèvements. Le déflateur de la consommation privée est à moyen terme accru d'environ 0,3 %, sauf dans le cas de la baisse des cotisations patronales ciblée sur les bas salaires où le surcroît d'inflation est plus modeste.

Enfin, ces différentes variantes entraînent une baisse des émissions de CO₂, dans la foulée de la baisse de la consommation d'énergie. Ainsi, dans le cas de la modalité présentée au tableau 1, la baisse des émissions de CO₂ est de l'ordre de 1,5 % à l'horizon 2015 (et de 2 % à l'horizon 2020). Le tax shifting tel que simulé dans la présente étude peut donc être considéré comme un des instruments susceptibles d'aider la Belgique à satisfaire, à l'avenir, aux objectifs de réduction des consommations d'énergie et de rejets de gaz à effet de serre, présentés dans le paquet législatif Climat/Energie européen.

Tableau 1: Principaux résultats macroéconomiques à moyen terme selon le mode de recyclage dans le cas d'un alignement sur les prix énergétiques moyens des pays voisins (différences, en %, par rapport à la simulation de base, sauf mention contraire - année 2015)

	Recyclage via une baisse généralisée des cot. soc. employeurs	Recyclage via une baisse ciblée des cot. soc. employeurs	Recyclage via une baisse combinée des cot. soc. employeurs et personnelles	Recyclage via une baisse combinée de l'IPP et de l'ISOC
Emploi, en milliers	5,21	10,73	1,03	-1,94
Déflateur consom. privée	0,25	0,16	0,33	0,31
Indice santé	0,09	0,00	0,18	0,15
Rev.disponible réel ménages	-0,13	-0,16	-0,06	0,01
Emissions de CO ₂	-1,52	-1,55	-1,51	-1,51

Hausse de la fiscalité sur l'énergie et baisse d'autres formes de prélèvement: résultats macroéconomiques, Working Paper 11-09, Delphine Bassilière, Francis Bossier et Frédéric Verschueren, novembre 2009.

La publication peut être consultée, téléchargée et commandée via le site www.plan.be.
Pour plus d'informations: Francis Bossier, fb@plan.be, tél. 02 507 74 43