

WORKING PAPER

01-01

**La réforme de
l'impôt des
personnes
physiques**

Effets macroéconomiques, budgétaires,
et sur la pression fiscale

Michel Saintrain
Janvier 2001



**Bureau
fédéral du Plan**

Analyses et prévisions économiques

Avenue des Arts 47-49


B-1000 Bruxelles

Tél.: (02)507.73.11

Fax: (02)507.73.73

E-mail: contact@plan.be

URL: <http://www.plan.be>



La réforme de l'impôt des personnes physiques

Effets macroéconomiques, budgétaires,
et sur la pression fiscale

Michel Saintrain
Janvier 2001



Le Bureau fédéral du Plan

Le Bureau fédéral du Plan (BFP) est un organisme d'intérêt public.

Le BFP réalise des études sur les questions de politique économique, socio-économique et environnementale.

A cette fin, le BFP rassemble et analyse des données, explore les évolutions plausibles, identifie des alternatives, évalue les conséquences des politiques et formule des propositions.

Son expertise scientifique est mise à la disposition du gouvernement, du parlement, des interlocuteurs sociaux, ainsi que des institutions nationales et internationales.

Le BFP assure à ses travaux une large diffusion. Les résultats de ses recherches sont portés à la connaissance de la collectivité et contribuent au débat démocratique.

Internet

URL: <http://www.plan.be>

E-mail: contact@plan.be

Publications

Publications récurrentes:

Les perspectives économiques

Le budget économique

Le "Short Term Update"

Planning Papers (les derniers numéros)

86 *Vieillesse démographique et financement de la sécurité sociale: un défi soutenable?*

Actes du colloque organisé par le Bureau fédéral du Plan à Bruxelles, les 2 et 3 décembre 1997

87 *Les participations publiques dans le secteur marchand en Belgique*

H. Spinnewyn - février 2000

Working Papers (les derniers numéros)

9/00 *Financing of innovation*

H. Van Sebreeck - novembre 2000

10/00 *The NIME model - Specification and estimation of the enterprise sector*

E. Meyermans, P. Van Brusselen - décembre 2000

11/00 *Simulations with the HERMES II model for Belgium*

F. Bossier, F. Vanhorebeek - décembre 2000

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

Editeur responsable:

Henri Bogaert

Dépôt légal: D/2001/7433/1





Table des matières

Synthèse	9
I Vingt ans d'aménagements du régime de l'IPP	13
II Hypothèses pour l'évaluation	17
A. Réforme fiscale	17
1. Calendrier	17
2. Autres hypothèses	18
B. Suppression de la CCC	18
C. Impact ex ante	18
III Effets macroéconomiques	21
A. Incertitudes quant aux effets sur le marché de l'emploi	21
B. Effets expansionnistes	22
1. Sans répercussions nettes sur les salaires	22
2. Répercussions potentielles sur les salaires	23
a. Effet du coin salarial sur la formation des salaires	23
b. Renforcement des tensions sur le marché du travail	25
c. Effet total	26
IV Effets budgétaires	27
V Effets sur la pression fiscale	29
A. Effets sur le taux moyen de l'IPP	29
B. Effets sur le coin salarial	31
C. Effets sur les prélèvements obligatoires dans le PIB	32
D. Par rapport aux pays voisins	34
Références bibliographiques	37



Synthèse

Cette étude présente les effets macroéconomiques, budgétaires et sur la pression fiscale de la réforme de l'impôt des personnes physiques (IPP) présentée par le gouvernement en octobre 2000. Les effets microéconomiques ne sont pas analysés, ni les effets sur le partage des ressources fiscales entre niveaux de pouvoir.

Il ressort des décisions gouvernementales que, sous la condition que les marges budgétaires le permettent, la réforme devrait progressivement entrer en vigueur à partir de l'exercice d'imposition 2002 (revenus imposables de 2001), puis monter en puissance de sorte que les revenus imposables de 2004 profitent de la totalité de la réforme. Par ailleurs, le budget de l'Etat ne devrait supporter le coût intégral de la réforme qu'à partir de 2006. Deux conditions sont nécessaires pour respecter ce calendrier. D'une part, l'entrée en vigueur de la réforme doit être très partielle sur les premiers exercices d'imposition. D'autre part, une large partie de l'allègement d'impôt doit intervenir via les rôles (c'est-à-dire deux ans environ après l'année des revenus concernés) et dans une moindre mesure via le précompte professionnel.

En régime de croisière, la réforme représenterait 1,3% du PIB, ou 157 milliards de francs pour l'exercice d'imposition 2005¹. A cela s'ajoute l'impact de la suppression de la contribution complémentaire de crise (CCC) pour 0,3% du PIB. Au total l'allègement d'impôt atteindrait donc 1,6% du PIB (192 milliards pour l'exercice d'imposition 2005).

La hausse du revenu disponible des ménages entraînerait des effets macroéconomiques positifs: hausse de la consommation, de la production, des investissements et de l'emploi, renforçant la hausse initiale des revenus et alimentant ainsi un effet multiplicateur. L'ampleur de cet effet multiplicateur serait néanmoins assez faible, en raison d'une hausse de l'épargne, des effets de retour sur les finances publiques et, surtout, des fuites à l'importation.

Différents effets pourraient influencer l'évolution des salaires, dans des sens opposés. La réforme fiscale pourrait éventuellement rendre l'activité professionnelle plus attrayante, réduire les pièges à l'emploi et stimuler l'offre de main-d'oeuvre. A contrario, le caractère expansionniste des baisses d'IPP pourrait renforcer les tensions sur le marché du travail et entraîner une croissance plus forte des salaires. Cependant, cet effet pourrait être annulé si les interlocuteurs sociaux prenaient en compte une partie de l'augmentation des salaires "poche"

1. Ce montant correspond aux 134,5 milliards de francs estimés par le gouvernement sur base des revenus de 2001.

dans la négociation salariale. La réforme fiscale peut ainsi favoriser le maintien de la modération salariale.

Dans cette hypothèse, le PIB serait relevé de 0,8% à moyen terme. Les créations d'emploi pourraient atteindre 24000 unités sur six ans. Les effets de retour sur les finances publiques seraient positifs mais limités (à moyen terme, de l'ordre de 20% du coût initial). Ils limiteraient la dégradation du solde budgétaire de l'Etat à 1,3% du PIB en régime de croisière (à partir de 2006), contre 1,6% du PIB avant prise en compte de ces effets de retour. Le coût des allègements d'impôt resterait donc dans la limite des marges budgétaires prudentes calculées jusqu'en 2005 par le gouvernement, une certaine marge subsistant même pour le financement d'autres initiatives.

Les réductions d'IPP annuleraient une partie des hausses de la pression fiscale intervenues depuis la récession de 1993, suite notamment aux mesures de redressement budgétaire du Plan global. Par contre, la pression fiscale resterait supérieure à son niveau de 1989 (juste après la précédente réforme fiscale de 1988), quelque soit l'indicateur macroéconomique retenu.

Par rapport à un scénario sans réforme fiscale et avec maintien de la CCC (et indexation des barèmes), la pression fiscale sur les salaires serait réduite d'environ 11% pour l'exercice d'imposition 2005. La baisse est moins forte, environ 7%, si l'on compare l'exercice 2001 (l'année précédent l'entrée en vigueur de la réforme) et l'exercice 2005 (régime de croisière de la réforme). Ceci représente la moitié de la baisse enregistrée entre les exercices 1986 et 1992 (effets de la Loi Grootjans de 1985 et de la réforme de 1988) et le tiers de la hausse enregistrée entre les exercices d'imposition 1992 et 2001 (mesures de 1993, Plan global et hausse "automatique" du taux moyen du fait de la progressivité de l'impôt et de la désindexation partielle des barèmes fiscaux jusqu'à l'exercice 1999).

En termes de coin salarial (écart entre le salaire-coût payé par les entreprises et le salaire net, en pour cent du coût salarial, c'est-à-dire le total des impôts et cotisations sociales), la baisse à moyen terme serait plus importante que le léger recul enregistré en moyenne dans la deuxième moitié des années 80. En effet, les baisses d'IPP actuellement envisagées se cumulent aux réductions de cotisations sociales, alors que la réforme de 1988 avait, au contraire, compensé des hausses de cotisations sociales dans les années 80. Néanmoins, en valeur absolue, le coin salarial resterait légèrement supérieur à son niveau des années 1989 à 1991, compte tenu des hausses importantes d'IPP intervenues ensuite.

Des réformes fiscales prévoyant des allègements d'impôts sont également engagées ou annoncées dans de nombreux pays européens. Les effets macroéconomiques et budgétaires de la réforme belge présentés ici sont valables, que ces réformes dans les pays voisins aient lieu ou non. Par ailleurs, l'économie belge profitera des effets expansionnistes de ces réformes via ses échanges extérieurs.

En termes de comparaison internationale, les baisses d'impôts dans les pays partenaires réduiront ou même annuleront la baisse relative de la pression fiscale en Belgique. A pression fiscale inchangée dans les trois pays voisins (Allemagne, France, Pays-Bas), la pression fiscale en Belgique s'en serait sensiblement rapprochée à moyen terme. L'écart de taux des prélèvements obligatoires dans le

PIB aurait été réduit de trois quarts environ par rapport à son niveau de 1997. L'écart de taux moyen de l'impôt sur les salaires aurait été réduit d'un bon tiers. Le coin salarial serait même devenu inférieur à la moyenne des trois pays voisins.



Vingt ans d'aménagements du régime de l'IPP

La progressivité de l'IPP est organisée via un barème qui définit des tranches de revenus et des taux marginaux y associés, de sorte que le taux moyen supporté par un contribuable à faible revenu est plus bas que le taux moyen supporté par un contribuable dont le revenu est plus élevé. La progressivité a donc pour première fonction d'assurer le caractère redistributif¹ de l'IPP.

La progressivité entraîne par ailleurs une conséquence secondaire: les tranches de revenus du barème étant, au plus, indexées sur l'inflation annuelle, le taux moyen de l'IPP (en pour cent de son assiette) augmente de façon "automatique" si la croissance réelle du revenu moyen par tête est positive d'une année à l'autre, ce qui est pratiquement toujours le cas. En d'autres termes, à législation constante, l'élasticité de l'impôt à son assiette macroéconomique est supérieure à l'unité.

Il n'est pas certain que cette caractéristique secondaire de l'IPP relève d'une volonté délibérée du législateur. Différents trains de mesures sont en effet venus périodiquement corriger la hausse du taux moyen de l'impôt, par des voies diverses: adaptation des barèmes, aménagement familial de l'impôt, déductions des revenus, réductions d'impôt, etc.

Ainsi, depuis l'exercice 1980, le principe du cumul des revenus des conjoints est modéré par certains aménagements (taxation séparée, fractionnement des revenus), qui ont ensuite été renforcés par la réforme de 1985, connue sous le nom de "loi Grootjans". Ce plan pluriannuel de réduction de l'impôt, à partir de l'exercice d'imposition 1987, prévoyait d'étendre graduellement le fractionnement des revenus entre conjoints et de renforcer le décumul partiel des revenus pour les bas revenus. Il a instauré l'indexation de certains paramètres de la législation fiscale, mis en oeuvre un relèvement des tranches exonérées d'impôt et une réduction des taux marginaux sur quatre années.

1. La progressivité moyenne de l'impôt ne résulte pas uniquement de la structure barémique des taux marginaux mais de l'ensemble des paramètres du régime de l'IPP (possibilités de déductions fiscales, de réductions d'impôt) et du comportement des assujettis à cet égard. L'on peut montrer que ces facteurs extra-barémiques amoindrissent la progressivité de l'impôt. Voir à ce sujet Saintrain M., 1998 (2).

L'impact direct de la loi Grootjans, hormis le volet indexation, fut estimé à l'époque à 22 milliards de francs pour l'exercice d'imposition 1989 et à 30,2 milliards de francs pour l'exercice 1990¹.

Cependant, dès l'exercice d'imposition 1990, est entrée en vigueur la réforme de 1988 qui a pris le relais des dispositions de la loi Grootjans et en a étendu la portée. Pour l'essentiel, la réforme instaurait le décumul total des revenus professionnels des conjoints, un renforcement du fractionnement rebaptisé "quotient conjugal", une révision des taux marginaux (notamment la suppression des taux les plus élevés) et la réduction du nombre de tranches du barème, un relèvement du revenu exempté d'impôt et l'augmentation des réductions pour enfants à charge, l'extension de l'indexation à tous les paramètres de la législation fiscale (à partir de l'exercice 1991) et l'introduction dans la tranche exonérée des abattements pour personnes à charge.

L'impact direct de ces mesures, hormis le volet indexation, fut estimé à l'époque à 69 milliards de francs sur l'IPP, dont 91 milliards d'allègements, le solde représentant des baisses de dépenses fiscales à l'IPP (notamment la limitation des charges professionnelles et des possibilités de certaines déductions fiscales)². D'autres calculs a posteriori ont chiffré le coût de la réforme de 1988 à 82 milliards de francs³ hors volet indexation. Par ailleurs, un financement partiel était prévu en dehors de l'IPP (impôt des sociétés, fiscalité indirecte et autres)⁴.

A partir de l'exercice d'imposition 1994, diverses mesures viennent par contre substantiellement alourdir l'impôt: l'introduction de la CCC sous la forme d'un additionnel de 3%, la désindexation partielle des barèmes fiscaux, la cotisation spéciale de sécurité sociale prélevée à partir de l'exercice 1995 sur le revenu imposable à l'impôt des personnes physiques et dont le barème sera revu lors de l'exercice 1997, ainsi que d'autres mesures de moindre importance.

En quelques années, la hausse du taux moyen de l'impôt imputable à ces mesures et aux effets de la progressivité est devenue supérieure à la baisse du taux moyen produite par les deux réformes précitées (voir section V).

A partir de l'exercice d'imposition 2000, l'indexation des barèmes fiscaux est de nouveau intégrale, la contribution complémentaire de crise est réduite d'un tiers pour les bas revenus et diverses autres mesures mineures sont instaurées, notamment en matière de déductibilité des frais de garde d'enfants.

Outre le démantèlement programmé de la CCC qui disparaîtra totalement lors de l'exercice 2003, le gouvernement a approuvé en octobre 2000 un projet de réduction de l'IPP étalé sur les exercices 2002 à 2005⁵. Ce projet comprend l'ins-

-
1. Source: annexe III du Projet de loi portant sur des mesures fiscales et autres, document parlementaire n° 873 du Sénat, mai 1985.
 2. Source: Englert M., 1990.
 3. Source: Saintrain M., 1998 (2).
 4. Relèvement de l'impôt des sociétés à concurrence de 18,7 milliards de francs (mesures en matière de frais déductibles, déduction pour investissement, revenus définitivement taxés, quotité forfaitaire d'impôt étranger et autres), relèvement des taxes indirectes sur les tabacs, alcools et essences, prélèvement sur les dotations aux réserves mathématiques des assurances-vie.
 5. Source: Déclaration de politique fédérale du 17 octobre 2000.

tauration d'un crédit d'impôt remboursable pour les bas revenus (18 milliards de francs¹), une modification des tranches intermédiaires du barème (31 milliards), un relèvement des frais professionnels déductibles (13 milliards), la suppression des taux marginaux supérieurs à 50% (7 milliards), l'alignement de la quotité exemptée des couples mariés sur celle des isolés (44 milliards), le doublement de la réduction d'impôt pour revenus de remplacement² quand les conjoints sont tous deux allocataires sociaux (16 milliards), le décumul des revenus autres que professionnels (2 milliards), un relèvement de l'abattement de revenus pour enfants à charge (5 milliards) et d'autres mesures mineures.

Le gouvernement évalue le coût total de cette réforme à 134,5 milliards de francs sur base des revenus de 2001 (compte tenu des interactions entre les différentes mesures), auxquels une trentaine de milliards doivent être ajoutés au titre du démantèlement complet de la contribution complémentaire de crise.

1. Sur base des revenus de 2001.
2. Sauf pour les allocations de chômage.



Hypothèses pour l'évaluation

A. Réforme fiscale

1. Calendrier

Le texte du 21 novembre 2000 relatif au Budget général des dépenses pour l'année 2001 fait état d'un calendrier d'étalement du coût budgétaire de la réforme: le coût serait nul en 2001, puis augmenterait d'abord lentement, puis plus rapidement à partir de 2005, pour atteindre son régime de croisière à partir de 2006. Par ailleurs, la Déclaration de politique fédérale du 17 octobre 2000 indique que "(...) cette réforme sera appliquée progressivement dans son intégralité¹ aux revenus en 2001, en 2002, en 2003 et en 2004".

En d'autres termes, les revenus imposables devraient profiter de la totalité de la réforme à partir de 2004 (exercice d'imposition 2005), mais le budget ne devrait en supporter le coût intégral qu'à partir de 2006.

Deux conditions sont nécessaires pour respecter ce calendrier. D'une part, l'entrée en vigueur de la réforme doit être très partielle sur les premiers exercices d'imposition concernés, pour accélérer ensuite. D'autre part, une large part de l'allègement d'impôt doit intervenir via les rôles (c'est-à-dire deux ans environ après l'année des revenus concernés par cet allègement) et dans une moindre mesure via le précompte professionnel.

Compte tenu du rythme budgétaire des enrôlements² et du calendrier budgétaire prévu par le gouvernement, le tableau 1 donne les hypothèses retenues ici quant au calendrier d'introduction de la réforme par exercice d'imposition.

TABLEAU 1 - Hypothèses quant à l'entrée en vigueur de la réforme de l'IPP par exercice d'imposition

Exercice d'imposition	2002	2003	2004	2005
Incidence totale	10%	30%	60%	100%
Incidence complémentaire (= incidence totale _t - incidence totale _{t-1})	10%	20%	30%	40%

1. Cette formulation laisse penser que l'accord politique prévoit un rythme identique dans l'application des différents volets de la réforme, sans donc que certains volets ne soient prioritairement appliqués par rapport à d'autres.
2. Si t est le millésime de l'exercice d'imposition, le rythme budgétaire des enrôlements relatifs à cet exercice est supposé être de 10% en t, 80% en t+1 et 10% en t+2.

La réforme entrerait en vigueur à concurrence d'un dixième pour les revenus 2001, trois dixièmes pour les revenus 2002, six dixièmes pour les revenus 2003 et en totalité pour les revenus 2004. Le taux d'intégration des effets de la réforme dans le précompte professionnel serait nul en 2001 puis de l'ordre de 10 à 20% ensuite. Par hypothèse, ce taux serait maintenu en régime de croisière laissant un décalage d'environ deux ans entre l'effet de la réforme sur la pression fiscale (par exercice d'imposition) et son coût budgétaire.

2. Autres hypothèses

Le montant de 134,5 milliards de francs avancé par le gouvernement correspond à l'effet d'année pleine calculé sur base des revenus de 2001. Il inclut 16 milliards de hausse des réductions d'impôt pour revenus de remplacement qui sera traitée comme telle en simulation. L'on suppose que la réforme ne modifie pas sensiblement la progressivité moyenne de l'impôt.

L'on suppose par ailleurs que les centimes additionnels locaux, provinciaux et d'agglomération sont relevés de sorte à annuler l'effet de la baisse de leur assiette. Enfin, l'on suppose que les Régions ne font pas usage des possibilités de réduction ou de hausse de l'IPP qui leur sont données dans le cadre de l'extension de l'autonomie fiscale des Régions dont le principe a été adopté en octobre 2000.

B. Suppression de la CCC

Le calendrier du démantèlement de la CCC est connu depuis août 2000¹: une réduction d'un point de la CCC interviendra chaque exercice d'imposition. Ce processus a démarré lors de l'exercice 2000 pour les bas revenus; il débutera lors de l'exercice 2001 pour les revenus intermédiaires et lors de l'exercice 2002 pour les revenus supérieurs. Compte tenu de ce calendrier, la CCC aura complètement disparu lors de l'exercice 2004.

Les modalités d'adaptation du précompte professionnel sont précisées dans le texte du 21 novembre 2000 relatif au Budget général des dépenses pour l'année 2001. Outre l'adaptation antérieurement prévue du précompte professionnel à concurrence de 1 point de CCC en janvier 2001, le précompte serait ensuite adapté à concurrence d'un point supplémentaire début 2002 et début 2003 (c'est-à-dire à chaque fois que toutes les tranches de revenus bénéficient d'une nouvelle réduction d'un point de la CCC).

C. Impact ex ante

Les tableaux 2 et 3 donnent l'impact ex ante des réductions d'impôt, c'est-à-dire avant prise en compte des effets de retour qui en réduiront le coût ex post pour les finances publiques (voir section IV). Cet impact est donné, d'une part, par

1. Loi du 12 août 2000.

exercice d'imposition et pour l'année des revenus et, d'autre part, par année au sens de la comptabilité nationale, dans les concepts du système européen des comptes (SEC)¹ de 1995.

Hors suppression de la CCC, l'allègement pour les revenus de 2001 s'établit à 13,45 milliards de francs, soit un dixième de 134,5. A assiette constante de 2001, l'allègement pour les revenus de 2002 est de 40,35 milliards de francs, soit trois dixièmes de 134,5. Cependant, compte tenu de la dynamique de l'assiette et de la progressivité de l'impôt, la réduction effective se monte à 42,5 milliards de francs pour les revenus de 2002 par rapport à un scénario de politique constante. Partant du même raisonnement, la réduction pour les revenus de 2003 s'élèverait à 89,4 milliards de francs et à 156,5 milliards pour les revenus de 2004.

Par année des revenus imposables, la réforme fiscale est en régime de croisière à partir de 2004. Compte tenu de la suppression de la CCC, les revenus de 2004 bénéficient d'une réduction d'impôt totale de 192 milliards de francs, soit 1,6% du PIB.

En termes de coût budgétaire, le régime de croisière est atteint en 2006. Le coût budgétaire se monte alors à 207,7 milliards de francs ex ante (avant effets de retour), soit 1,6% du PIB, dont 168,6 milliards imputables à la réforme fiscale².

TABLEAU 2 - Impact ex ante de la réduction de l'impôt sur le revenu des ménages (en milliards de francs)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Impôt par année des revenus (exercice d'imposition t+1)	-4,2	-29,1	-68,0	-123,1	-192,0	-202,2	-213,4	-224,6
dont CCC ^a	-4,2	-15,6	-25,5	-33,7	-35,4	-37,3	-39,4	-41,5
dont réforme	0,0	-13,5	-42,5	-89,4	-156,5	-164,8	-174,0	-183,2
Recettes fiscales (concepts du SEC)	0,0	-10,9	-38,2	-80,2	-101,4	-147,6	-207,7	-209,4
dont CCC	0,0	-10,9	-24,6	-36,8	-37,2	-37,1	-39,1	-41,2
précompte professionnel	0,0	-9,5	-19,7	-30,8	-32,3	-34,1	-36,0	-37,8
rôles	0,0	-1,4	-4,9	-6,0	-4,8	-3,0	-3,2	-3,3
dont réforme	0,0	0,0	-13,6	-43,4	-64,3	-110,6	-168,6	-168,2
précompte professionnel	0,0	0,0	-9,2	-23,4	-20,1	-21,3	-29,9	-24,5
rôles	0,0	0,0	-4,5	-20,1	-44,1	-89,2	-138,8	-143,7

a. Y compris interaction avec la réforme fiscale (ex post, la réforme a pour effet, à partir de 2001, de réduire légèrement le coût de la suppression de la CCC) et en sus de la réduction d'1 point déjà octroyée aux bas revenus lors de l'exercice 2000.

1. L'année comptable, en SEC 95, couvre les réalisations budgétaires de février à janvier pour le précompte professionnel et de mars à février pour les rôles. L'on suppose ici que 85% des effets de la réforme interviennent via le précompte professionnel et que les rôles se répartissent sur deux années (1/3 puis 2/3).
2. Le texte du 21 novembre 2000 relatif au Budget général des dépenses pour l'année 2001 fait état du coût budgétaire suivant en ce qui concerne la réforme fiscale: rien en 2001, 10 milliards de francs en 2002, 35 en 2003, 50 en 2004, 80 en 2005 et 134,5 en 2006. L'évaluation présentée ici part de ces données mais, au final, en diffère pour deux raisons: d'une part, la prise en compte de l'évolution des assiettes imposables après 2001 (alors que le gouvernement calcule le coût de la réforme à assiettes constantes de 2001) et, d'autre part, la comptabilisation dans les concepts du SEC, différente de la comptabilisation budgétaire.

TABLEAU 3 - Impact ex ante de la réduction de l'impôt sur le revenu des ménages (en pour cent du PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Impôt par année des revenus (exercice d'imposition t+1)	-0,0	-0,3	-0,6	-1,1	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6
dont CCC	-0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
dont réforme	0,0	-0,1	-0,4	-0,8	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3
Recettes fiscales (concepts du SEC) ^a	0,0	-0,1	-0,3	-0,7	-0,8	-1,2	-1,6	-1,6
dont précompte professionnel ^a	0,0	-0,1	-0,3	-0,5	-0,4	-0,4	-0,5	-0,5
dont rôles ^a	0,0	-0,0	-0,1	-0,2	-0,4	-0,7	-1,1	-1,1

a. Réforme fiscale et suppression de la CCC



Effets macroéconomiques

A. Incertitudes quant aux effets sur le marché de l'emploi

Le maintien d'une certaine modération de la croissance des salaires reste un objectif clairement affiché par le gouvernement. La Déclaration de politique fédérale du 17 octobre 2000 mentionne en effet que "(...) le Gouvernement entend mener une profonde réforme de l'impôt sur les personnes physiques dans le cadre de laquelle la charge sur le travail sera diminuée de manière drastique. La conclusion d'un accord interprofessionnel pour les années 2001-2002, un accord qui doit jeter les bases de la croissance économique et de la paix sociale durant les prochaines années, est tout aussi essentiel. Il convient d'éviter coûte que coûte un dérapage salarial qui porterait préjudice au dynamisme de nos entreprises. Mais d'autre part, il faut également apporter une réponse à la demande légitime des travailleurs d'obtenir une augmentation de leur pouvoir d'achat, certainement durant cette période de développement économique".

La réforme fiscale viserait donc notamment à permettre une augmentation du revenu disponible des ménages dans le respect de la modération salariale. En effet, la réforme fiscale pourrait modifier les termes de la négociation salariale, compte tenu de ses retombées positives sur les salaires "poche". A contrario, en l'absence de réforme fiscale, les revendications salariales dans un contexte de haute conjoncture pourraient être suffisamment fortes pour accélérer la croissance des salaires.

Cependant, la réforme fiscale pourrait entraîner indirectement des tensions supplémentaires sur le marché du travail. Une augmentation du revenu disponible des ménages entraîne des effets économiques expansionnistes qui rendraient encore plus patentés la diminution de la réserve de main-d'oeuvre et les pénuries dans certains segments du marché du travail. La croissance plus rapide des salaires et l'inflation des prix qui pourraient en résulter réduiraient la compétitivité de l'économie belge. Cependant, de nombreux pays européens sont également engagés dans des plans d'allègements fiscaux d'ampleur similaire à ce qui est envisagé en Belgique. Si les mêmes causes doivent produire les mêmes effets, la position concurrentielle de l'économie belge ne serait alors pas nécessairement affectée.

Inversement, l'offre de main-d'oeuvre pourrait, dans une certaine mesure, être stimulée par une augmentation des revenus nets du travail et l'éventuelle réduction des pièges à l'emploi qui s'ensuivrait, réduisant ainsi certaines tensions sur le marché du travail. Cependant, le volet de la réforme fiscale qui vise le plus directement une augmentation de l'offre effective de travail, à savoir le crédit

d'impôt, concerne les plus bas revenus, c'est-à-dire notamment le segment du marché du travail où les pénuries sont moins manifestes¹.

Il est donc malaisé de poser un diagnostic quant au sens et à l'ampleur des effets de la réforme fiscale sur les salaires. Du reste, avec ou sans réforme fiscale, les évolutions de moyen terme en matière de salaires et d'emploi sont relativement incertaines. Il est difficile de prévoir dans quelle mesure l'embellie conjoncturelle et les tensions sur le marché du travail peuvent influencer le résultat des négociations salariales.

B. Effets expansionnistes

1. Sans répercussions nettes sur les salaires

Le tableau 4 présente les effets macroéconomiques de la réduction de l'impôt sur le revenu des ménages, simulés à l'aide du modèle HERMES du Bureau fédéral du Plan².

Ces effets sont fondés sur des hypothèses prudentes, compte tenu des incertitudes mentionnées ci-dessus: tant dans la projection de base (avant les réductions d'impôt) que dans la projection intégrant les réductions d'impôt, la croissance des salaires est supposée respecter la norme salariale, c'est-à-dire le cadre fixé par la loi relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde de la compétitivité³.

TABLEAU 4 - Effets macroéconomiques de la réduction de l'impôt sur le revenu des ménages (en pour cent, sauf mention contraire)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Consommation privée	0,1	0,5	1,0	1,3	1,9	2,6	2,7
Investissements des entreprises	0,1	0,2	0,5	0,6	0,9	1,1	1,1
Investissements en logements	0,0	0,1	0,4	0,8	1,0	1,5	2,0
Demande intérieure totale	0,1	0,3	0,7	0,9	1,3	1,7	1,8
Exportations de biens et services	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0
Importations de biens et services	0,0	0,2	0,3	0,4	0,6	0,8	0,8
PIB	0,1	0,2	0,4	0,4	0,6	0,8	0,8
Prix de la consommation privée	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3
Emploi (milliers)	1,1	4,1	8,6	11,5	16,4	22,7	24,0
Revenu disponible réel des ménages	0,2	0,6	1,3	1,6	2,3	3,1	3,1
Excédents bruts d'exploitation réels des entreprises	0,1	0,2	0,5	0,6	0,8	1,1	1,1

1. Le crédit d'impôt peut aussi bénéficier aux travailleurs à temps partiel, avec un effet sur leur offre de travail qui pourrait être négatif dans certains cas.
2. Pour une présentation de la dernière version du modèle HERMES, voir Bossier F. et al., 2000 (1).
3. Loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde de la compétitivité. Cette loi fonde l'évaluation des marges disponibles pour l'évolution du coût salarial en Belgique sur base de l'évolution des deux dernières années ainsi que de l'évolution du coût salarial attendue dans les Etats membres de référence (Allemagne, France et Pays-Bas).

La réduction progressive de l'impôt sur le revenu des ménages (suppression de la CCC et réforme fiscale) produit un effet de relance économique, via un relèvement du revenu disponible réel des ménages. A moyen terme, le PIB est relevé de 0,8% du fait d'une hausse de la consommation privée et des investissements, compensée par une hausse des importations. Les excédents d'exploitation des entreprises sont sensiblement relevés et l'emploi progresse de 24000 unités.

Les effets macroéconomiques s'accroissent en 2005 et en 2006. En effet, ils résultent davantage d'un effet demande que d'un effet offre et leur timing n'est donc pas tant déterminé par le calendrier d'introduction de la réforme par exercice d'imposition qu'en fonction de son effet sur le revenu disponible des ménages. Pour rappel, cet effet n'est intégral qu'à partir de la liquidation des enrôlements en 2006.

L'effet sur la consommation privée est plus petit que l'effet sur le revenu disponible des ménages, en raison d'une hausse du taux d'épargne. La hausse de l'épargne et surtout les fuites à l'importation expliquent la faiblesse de l'effet multiplicateur et, partant, du taux de retour sur les finances publiques (voir section IV).

L'évolution des prix est peu affectée par la mesure, de même que les taux de salaire dont la croissance reste contrainte, ici tant en base qu'en variante, par l'application de la norme salariale.

2. Répercussions potentielles sur les salaires

Si la réforme fiscale devait conduire à une modification de la croissance des salaires, l'ampleur des effets macroéconomiques serait sensiblement différente.

Deux facteurs interviennent à cet égard (cfr. aussi supra). D'une part, l'incidence des baisses d'IPP sur le coin salarial et sur le partage de la valeur ajoutée entre salaires et profits: dans quelle mesure le bénéfice des réductions d'IPP sera-t-il partagé entre les ménages et les entreprises? D'autre part, l'augmentation des salaires qui proviendrait des effets induits de la réforme fiscale sur le marché du travail: effet expansionniste de la mesure, augmentation de la demande et de l'offre de travail¹.

L'addition de ces deux effets conduirait à une évaluation plus fine de l'effet total des réductions d'IPP.

a. Effet du coin salarial sur la formation des salaires

Le premier facteur, l'incidence des variations du coin salarial sur les coûts salariaux, n'est pas connu. Il est difficile à estimer dans le cadre du système belge de

1. Dans le modèle de négociation salariale, l'on inclut habituellement les deux variables explicatives suivantes: le coin salarial (fiscal et parafiscal) et la tension sur le marché du travail représentée par le taux de chômage.

négociation salariale. En outre, son ampleur et même son sens peuvent différer en fonction du contexte politico-économique et selon l'origine de la variation de coin salarial (cotisations patronales ou personnelles, impôt sur les salaires). Dans le cas présent, le gouvernement associe explicitement la réforme fiscale au respect d'une certaine modération salariale (cfr. supra).

L'on peut se faire une idée de la marge maximale de réduction de la croissance des salaires en supposant que les salaires bruts sont abaissés, après 2002, à concurrence de la baisse de l'IPP sur les salaires¹ (tableau 5). Un tel scénario suppose donc que le revenu disponible des salariés n'est pas modifié par les allègements d'impôt, ceux-ci se répercutant entièrement dans une moindre croissance des coût salariaux.

Dans cette hypothèse, la croissance du coût salarial horaire nominal dans le secteur des entreprises pourrait être réduite de 3,5 points de pour cent de 2003 à 2006, soit 0,8 point de pour cent en moyenne par an.

TABEAU 5 - Effet des réductions d'impôt sur le taux de croissance des salaires dans un scénario où celles-ci sont entièrement répercutées sur le coût salarial (secteur des entreprises, écarts en points de pour cent)

	2003 à 2006 (total)	2003 à 2006 (moyenne annuelle)
Salaires bruts nominaux horaires	-3,5	-0,8
Coûts salariaux nominaux horaires	-3,5	-0,8
Coûts salariaux réels horaires	-2,7	-0,6
Coûts salariaux réels par unité produite	-1,8	-0,5

L'effet sur le coût salarial horaire réel serait un peu plus faible, compte tenu de l'effet déflatoire du ralentissement de la croissance des salaires nominaux. L'effet sur le coût salarial réel par unité produite serait encore moins sensible, du fait de la baisse des gains de productivité qui résulterait de choix technologiques plus intensifs en facteur travail devenu relativement moins cher, à supposer que la demande de travail ne se heurte pas à une contrainte d'offre.

Dans cette hypothèse, l'augmentation de la consommation et de l'épargne des ménages ainsi que des investissements en logements serait moins forte que dans les simulations sans répercussions sur les salaires (tableau 4), malgré des créations d'emploi nettement plus sensibles. Par contre, les effets positifs seraient plus importants sur les excédents d'exploitation des entreprises et sur leurs investissements. En outre, les exportations seraient stimulées par l'amélioration des termes de l'échange. Au total, l'effet expansionniste de la mesure serait plus prononcé, grâce surtout aux gains de compétitivité.

1. Sont prises en compte les réductions d'IPP supplémentaires à partir de 2003 (réforme fiscale et suppression de la CCC), considérées au moment de leur effet sur le revenu disponible (et non par exercice d'imposition) des salariés du secteur des entreprises et de l'Etat. Jusqu'en 2002, la norme salariale est supposée ne pas intégrer d'effet lié aux réductions d'IPP.

La plausibilité d'un tel scénario, où les salaires seraient réduits à concurrence des baisses d'IPP, est faible tant pour des raisons sociopolitiques que compte tenu des effets sur le marché de l'emploi.

Il est en effet difficile d'imaginer que le corps social penche à la fois pour une baisse de l'IPP et pour une neutralisation de ses effets sur le revenu disponible. D'autre part, un tel renforcement de la modération salariale serait difficilement compatible avec l'accroissement de l'emploi qu'il est censé produire, dans le contexte d'un marché du travail déjà tendu. Cependant, un effet partiel sur la négociation salariale est possible, notamment en tenant compte de possibles effets d'offre de la réforme¹.

b. Renforcement des tensions sur le marché du travail

L'effet expansionniste des réductions d'impôt et le renforcement des tensions sur le marché du travail qui s'ensuit peut conduire à une hausse plus rapide des salaires. Afin de mesurer cet effet, l'évolution des salaires a été simulée dans un scénario alternatif où, après 2002, la formation des salaires ne serait plus contrainte par la norme salariale².

Le tableau 6 présente, dans un tel scénario, les effets des baisses d'IPP sur la croissance des salaires, pour la période durant laquelle les tensions inflatoires se manifesteraient, c'est-à-dire de 2003 à 2007.

La croissance du coût salarial horaire nominal dans le secteur des entreprises serait relevée de 1,9 point de 2003 à 2007, soit 0,3 point de pour cent en moyenne par an.

TABLEAU 6 - Effet des réductions d'impôt sur le taux de croissance des salaires dans un scénario sans norme salariale (secteur des entreprises, écarts en points de pour cent)

	2003 à 2007 (total)	2003 à 2007 (moyenne annuelle)
Salaires bruts nominaux horaires	1,9	0,3
Coûts salariaux nominaux horaires	1,9	0,3
Coûts salariaux réels horaires	1,0	0,2
Coûts salariaux réels par unité produite	0,3	0,1

L'effet sur le coût salarial horaire réel serait un peu plus faible, en raison de l'effet inflatoire. L'effet sur le coût salarial réel par unité produite serait encore moins sensible, du fait de la hausse des gains de productivité qui résulterait de choix technologiques plus capitalistiques, le facteur travail étant devenu relativement plus cher.

1. Augmentation de l'offre de travail et baisse du NAIRU (non-accelerating inflation rate of unemployment). Voir point A.
2. Cet exercice est réalisé en utilisant, tant en base qu'en variante, une version des équations de salaire du modèle HERMES qui ne tient pas compte de l'impact de la norme salariale sur les négociations. Ceci permet de libérer, notamment, l'effet "Phillips". Voir à ce sujet Bossier F. et al., 2000 (2).

L'effet positif sur le revenu disponible des ménages serait alors légèrement plus important que dans les simulations sans répercussions sur les salaires (tableau 4), malgré des créations d'emploi moindres. Le contexte plus inflationniste conduirait à une légère baisse des exportations qui, combinée à la hausse des coûts salariaux, réduirait l'effet positif sur les excédents d'exploitation des entreprises.

c. Effet total

L'incidence totale sur les salaires reste indéterminée, puisque l'effet de la réduction du coin salarial sur la négociation salariale n'est pas connu. Toutefois, les résultats présentés ci-dessus mettent en évidence la possibilité de contrer les effets inflationnistes des baisses d'IPP, et donc de maintenir l'évolution des salaires à l'intérieur de la norme salariale.

La marge de modération salariale (3,5%, voir tableau 5) correspond à un peu moins du double de l'effet inflationniste potentiel qui pourrait découler, en l'absence de contrôle, de l'effet expansionniste des réductions d'IPP (1,9%, voir tableau 6).

Par conséquent, l'hypothèse à la base des résultats présentés au tableau 4, à savoir l'absence d'incidence nette sur l'évolution des salaires, correspond à un scénario où les effets inflationnistes des réductions d'impôt sont neutralisés grâce à un partage du bénéfice découlant de la baisse du coin salarial, à concurrence d'un peu plus de la moitié en faveur des entreprises (1,9/3,5) et d'un peu moins de la moitié pour les salariés (1-(1,9/3,5)).

L'on remarquera encore que les pays de référence définis par la loi relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde de la compétitivité sont également engagés dans des programmes de réductions d'impôt. Là aussi, les effets sur l'évolution des salaires sont a priori incertains. Si néanmoins une certaine inflation des salaires devait s'y manifester, cela aurait pour effet de rendre moins liante la contrainte de la norme salariale en Belgique qui, aux termes de la loi, est déterminée par référence à l'évolution salariale dans ces pays.



IV Effets budgétaires

La réduction progressive de l'impôt sur le revenu des ménages et les effets de relance économique qui s'ensuivent entraînent des retours limités mais positifs pour le compte de l'Etat. Le tableau 7 présente ces effets, calculés à l'aide du modèle HERMES. Les hypothèses d'évolution salariale qui sous-tendent ces résultats sont celles décrites à la section III, point B.1.

Les impôts sur les produits sont sensiblement relevés, de même que les impôts courants sur le revenu des sociétés et les cotisations de sécurité sociale. Les transferts courants sont légèrement réduits du fait de la baisse du chômage.

Au total, compte tenu d'une baisse de 193 milliards de francs des impôts courants à charge des ménages en 2007, le solde primaire est dégradé de 142 milliards et la capacité de financement des administrations publiques recule de 167 milliards, vu l'augmentation des charges d'intérêt (la dégradation du solde primaire freine la résorption de la dette publique et ralentit donc la baisse des charges d'intérêt durant la période de projection).

TABLEAU 7 - Effets nets sur les recettes et les dépenses de l'Etat de la réduction de l'impôt sur le revenu des ménages (en milliards de francs)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1. Solde primaire	-8,1	-28,2	-58,4	-71,9	-104,3	-146,1	-142,1
A. Recettes consolidées	-8,1	-28,1	-57,9	-70,5	-101,2	-140,4	-133,1
1. Fiscales	-8,6	-30,0	-62,2	-76,6	-110,6	-154,4	-149,5
a. Impôts courants à charge des ménages	-10,3	-36,1	-75,6	-94,8	-137,6	-193,3	-192,5
b. Impôts courants à charge des sociétés	0,4	1,5	3,1	4,2	6,2	8,8	9,6
c. Impôts sur les produits	1,2	4,5	9,9	13,5	20,0	28,8	31,8
d. Autres	0,0	0,2	0,4	0,6	0,8	1,3	1,5
2. Cotisations de sécurité sociale	0,5	1,8	4,0	5,8	8,9	13,2	15,5
3. Autres recettes	0,0	0,1	0,2	0,3	0,5	0,8	0,9
B. Dépenses primaires finales	-0,0	0,1	0,5	1,5	3,1	5,7	8,9
1. Frais de fonctionnement	0,1	0,3	0,7	1,1	1,8	2,9	3,8
2. Transferts courants aux ménages	-0,1	-0,4	-0,6	-0,3	0,0	0,8	2,8
a. Pensions	0,1	0,3	0,6	1,0	1,6	2,6	3,5
b. Soins de santé	0,0	0,1	0,3	0,5	0,8	1,4	2,1
c. Allocations de chômage	-0,3	-1,1	-2,2	-2,9	-4,3	-6,0	-6,4
d. Autres	0,1	0,3	0,7	1,2	1,8	2,8	3,7
3. Autres transferts	0,0	0,1	0,2	0,3	0,6	0,9	1,2
4. Formation brute de capital	0,0	0,1	0,2	0,4	0,7	1,1	1,2
2. Charges d'intérêt	-0,0	0,4	1,9	5,2	9,4	15,7	24,7
3. Capacité de financement	-8,1	-28,5	-60,3	-77,1	-113,7	-161,8	-166,8

Pour une réduction d'impôt de 209 milliards de francs ex ante en 2007, le taux de retour sur la capacité de financement de l'Etat atteint 20%¹. Le taux de retour d'une intervention via l'impôt sur le revenu des ménages est généralement faible en Belgique, pour des raisons macroéconomiques (voir section III).

Le tableau 8 présente les effets de la réduction de l'impôt à charge des ménages sur le solde budgétaire de l'Etat, en pour cent du PIB.

TABLEAU 8 - Effets nets sur le solde budgétaire de l'Etat de la réduction de l'impôt sur le revenu des ménages (en pour cent du PIB)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1. Surplus primaire	-0,1	-0,3	-0,5	-0,6	-0,9	-1,2	-1,1
2. Charges d'intérêt	-0,0	-0,0	-0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
3. Capacité de financement (1-2)	-0,1	-0,3	-0,5	-0,7	-0,9	-1,3	-1,3

En régime de croisière, la réduction de l'impôt sur le revenu des ménages entraîne une contraction de 1,1% du PIB du surplus primaire de l'ensemble des administrations publiques. Compte tenu d'une baisse moins rapide des charges d'intérêt, la capacité de financement est dégradée de 1,3% du PIB à partir de 2006 (pour un coût ex ante de 1,6% du PIB).

La dégradation de la capacité de financement de l'Etat qui ressort de cette simulation reste dans les limites des marges budgétaires prudentes calculées jusqu'en 2005 par le gouvernement pour l'entité I². Les réductions d'impôt laisseraient même une certaine marge pour le financement d'autres initiatives³.

-
1. 32% en termes de solde primaire.
 2. A savoir 0,4% du PIB en 2002, 0,8% du PIB en 2003, 0,9% du PIB en 2004 et 1,3% du PIB en 2005 (voir le texte relatif aux finances publiques belges pour l'année 2001, approuvé par le Conseil des ministres du 17 octobre 2000). Ces marges tiennent compte du coût de la suppression de la CCC.
 3. Le propos n'est pas ici d'évaluer la possibilité d'exécuter, dans la limite des marges budgétaires définies par le gouvernement, l'ensemble des mesures envisagées à l'occasion du budget 2001. Par ailleurs, rien n'indique que ces marges devraient prioritairement être affectées à la réforme fiscale, les autres initiatives étant ensuite financées à concurrence du reliquat éventuel. Au contraire, on peut penser que l'équilibre politique sous-jacent à cet ensemble d'initiatives requiert qu'elles soient considérées sans priorité de l'une par rapport à l'autre.



Effets sur la pression fiscale

Les paragraphes suivants présentent l'évolution future probable de divers indicateurs de la pression fiscale dans un scénario où la réforme fiscale est mise en oeuvre et la CCC complètement supprimée, selon les modalités décrites à la section I. A titre de comparaison, les graphiques font également apparaître (en pointillés) l'évolution de ces indicateurs en l'absence de mise en oeuvre de la réforme fiscale et sans suppression de la CCC (hormis la réduction d'1 point déjà octroyée aux bas revenus à partir de l'exercice d'imposition 2000).

Les autres hypothèses budgétaires sont celles des Perspectives 2000-2005 d'avril 2000 du Bureau fédéral du Plan¹, réalisées à l'aide du modèle HERMES. Ces projections n'intègrent pas les baisses de cotisations évoquées pour 2002 dans la déclaration gouvernementale du 7 juillet 1999 et qui n'ont pas encore fait l'objet d'une décision ferme, ni celles qui pourraient découler du plan "Onkelinx" de septembre 2000. En matière d'IPP, les barèmes sont supposés complètement indexés jusqu'en fin de période de projection.

A. Effets sur le taux moyen de l'IPP

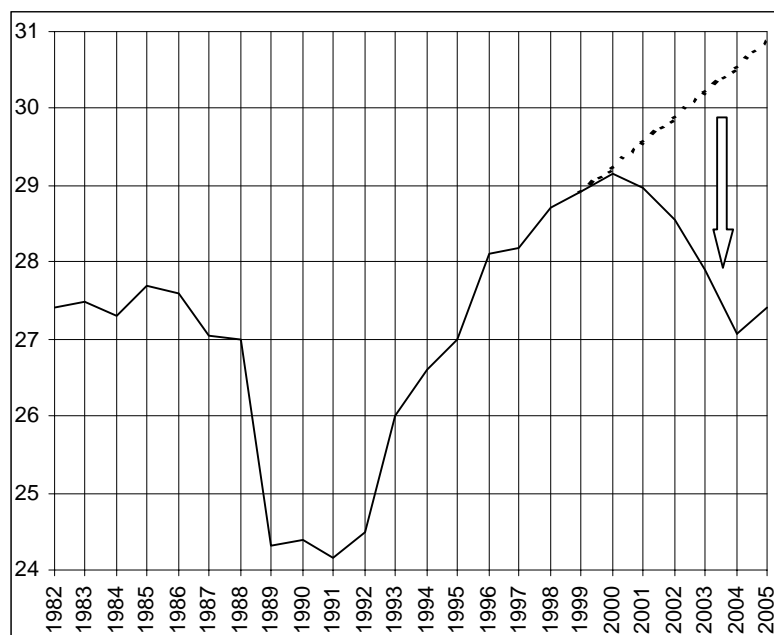
La figure 1 donne l'évolution du taux moyen de l'IPP sur les salaires². L'effet de la réforme fiscale et de la suppression de la CCC est ici considéré par exercice d'imposition et pour l'année des revenus.

Le taux moyen de l'IPP sur les salaires est ramené en 2004 à son niveau de 1995. La réduction de l'impôt à partir de 2001 permet donc d'annuler les hausses du taux moyen intervenues entre 1995 et 2000 du fait principalement de la progressivité de l'impôt et de la désindexation partielle des barèmes fiscaux jusqu'en 1998.

Par contre, le taux moyen en 2004 reste supérieur à ses valeurs des années 1989 à 1992, c'est-à-dire après la réforme de l'impôt des personnes physiques de fin 1988 mais avant les mesures de 1993 et du Plan global. En 2003, le taux moyen est pratiquement équivalent à son niveau de 1988.

1. Sur le plan macroéconomique, certains paramètres ont été mis à jour en fonction des développements récents. Les hypothèses d'évolution salariale sont celles décrites à la section III, point B.1.
2. Impôt sur le revenu des salariés du secteur des entreprises, par exercice d'imposition et pour l'année des revenus, y compris la cotisation spéciale de sécurité sociale, rapporté à la masse salariale correspondante nette de cotisations sociales. Méthodologie: voir Saintrain M., 1998 (2).

FIGURE 1 - Taux moyen de l'IPP sur les salaires (en pour cent)



Le tableau 9 permet de comparer l'ampleur des réductions d'impôt envisagées avec celle des réformes ou aménagements intervenus dans le passé.

Sous l'effet de la loi Grootjans, le taux moyen de l'IPP sur les salaires a reculé de 0,7 point de 1985 à 1988, soit un allègement de l'impôt de 2,5%. La réforme de 1988 a ensuite réduit le taux moyen de 2,9 points entre 1988 et 1991, ce qui correspond à une baisse de 10,6%.

Par contre, entre 1991 et 2000, le taux moyen a progressé de 5 points, soit une augmentation de 20,7% imputable tant aux mesures de 1993 et 1994 (Plan global) qu'à la hausse "automatique" du taux moyen du fait de la progressivité de l'impôt et de la désindexation partielle des barèmes fiscaux jusqu'en 1998.

TABLEAU 9 - Taux moyen de l'IPP sur les salaires, avant et après les différents trains de mesures

	(a) Taux avant (%)	(b) Taux après (%)	(b)-(a)	(b)/(a)
Loi Grootjans en 1985	27,7 (1985)	27,0 (1988)	-0,7	-2,5%
Réforme de 1988	27,0 (1988)	24,2 (1991)	-2,9	-10,6%
Mesures de 1993 et Plan global	24,2 (1991)	29,1 (2000)	+5,0	+20,7%
Projet de réforme fiscale et suppression de la CCC	29,1 (2000)	27,1 (2004)	-2,1	-7,1%

De 2000 à 2004, sous l'effet de la réforme de l'IPP et de la suppression de la CCC, le taux moyen de l'IPP sur les salaires passerait de 29,1% à 27,1%, soit une baisse de 2,1 points ou 7,1%¹. Cette réduction de la pression fiscale sur les salaires

1. L'ampleur de l'effet de la réforme sur le taux moyen de l'impôt est indépendant d'un étalement plus ou moins long de l'entrée en vigueur de la réforme, à la condition toutefois que les modalités de la réforme n'aient pas pour effet de forfaitariser les réductions d'impôts octroyées.

représenterait donc environ la moitié des baisses combinées de la loi Grootjans et de la réforme de 1988 et le tiers des hausses enregistrées dans les années qui ont suivi les mesures de 1993 et du Plan global de 1994.

Par rapport à un scénario sans réforme fiscale et avec maintien de la CCC (voir le trait pointillé à la figure 1), le taux moyen de l'IPP sur les salaires serait réduit de 3,5 points en 2004, soit une réduction de la pression fiscale d'environ 11%.

B. Effets sur le coin salarial

Le tableau 10 donne l'évolution du coin salarial, à savoir l'ensemble des impôts et cotisations de sécurité sociale exprimés en pour cent de la masse salariale-coût. L'effet de la réforme fiscale et de la suppression de la CCC est ici considéré par exercice d'imposition et pour l'année des revenus.

L'on observe que le coin salarial est sensiblement réduit, de 52,9% du coût salarial en 2000 à 51,2% en 2004 (53,5% avant la réduction d'impôt), soit une baisse de 1,7 point. A partir de 2005, le coin salarial augmente à nouveau légèrement, en l'absence d'allègements supplémentaires de l'impôt et compte tenu de la progressivité des barèmes fiscaux.

TABLEAU 10 - Coin salarial dans le secteur des entreprises (en pour cent du coût salarial)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1. Coût salarial	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2. Cotisations patronales légales hors fictives	18,6	18,4	18,4	18,3	18,3	18,3
3. Cotisations patronales fictives	2,2	2,2	2,2	2,1	2,1	2,1
4. Cotisations patronales extra-légales	4,3	4,3	4,3	4,2	4,2	4,1
5. Salaires bruts (1-2-3-4)	74,9	75,1	75,2	75,3	75,4	75,4
6. Cotisations personnelles légales	8,3	8,3	8,4	8,4	8,4	8,4
7. Impôt	19,4	19,4	19,2	18,7	18,2	18,4
8. Revenu disponible y.c. cotisations personnelles libres (5-6-7)	47,1	47,4	47,7	48,2	48,8	48,6
9. Coin salarial (1-8)	52,9	52,6	52,3	51,8	51,2	51,4
pm: coin hors cotisations patronales extra-légales (9-4)	48,6	48,3	48,0	47,6	47,0	47,3

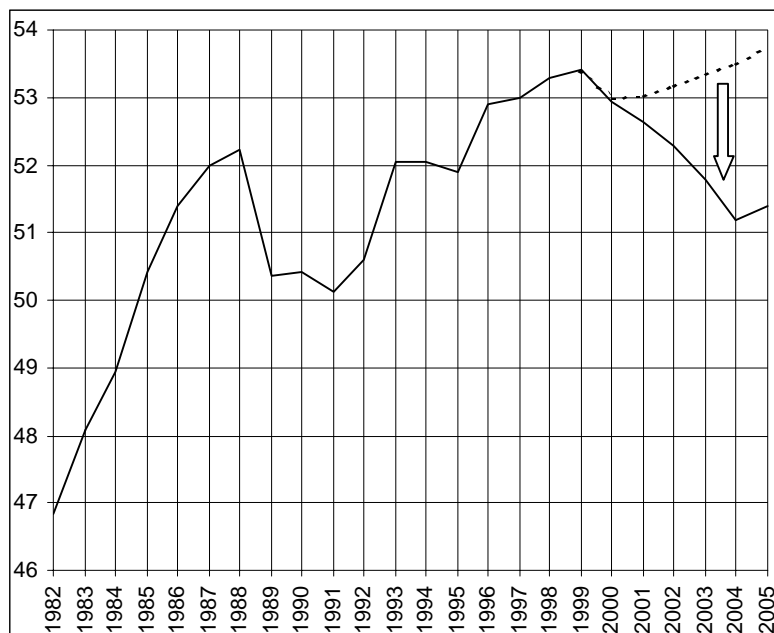
Comme l'indique la figure 2, le coin salarial en 2004 est ramené à son niveau des années 1992-1993. Par comparaison, le taux moyen de l'IPP sur les salaires est ramené en 2004 à son niveau de 1995 (cfr. supra). Cette différence de 2 à 3 ans s'explique par le fait que les hausses de l'IPP à partir de 1993 ont contribué au financement d'allègements des cotisations sociales, inclus dans le coin salarial.

Par ailleurs, la baisse de coin salarial à moyen terme est plus importante que le léger recul enregistré en moyenne dans la deuxième moitié des années 80 (une hausse jusqu'en 1988, puis une baisse en 1989). En effet, les baisses d'IPP envisagées se cumulent aux réductions de cotisations sociales, alors que la réforme de 1988 avait, au contraire, compensé des hausses de cotisations sociales jusqu'en 1987¹. Néanmoins, en valeur absolue, le coin salarial reste légèrement supérieur

1. Entre autres, les trois sauts d'index de 1984, 1985 et 1987.

(environ 1 point) à son niveau des années 1989 à 1991, compte tenu des hausses importantes d'IPP intervenues ensuite.

FIGURE 2 - Coin salarial dans le secteur des entreprises (en pour cent)

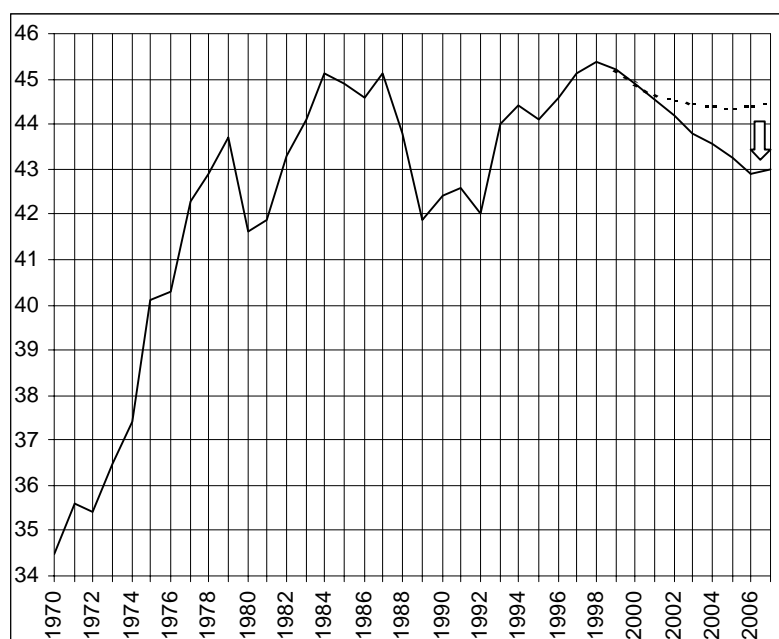


C. Effets sur les prélèvements obligatoires dans le PIB

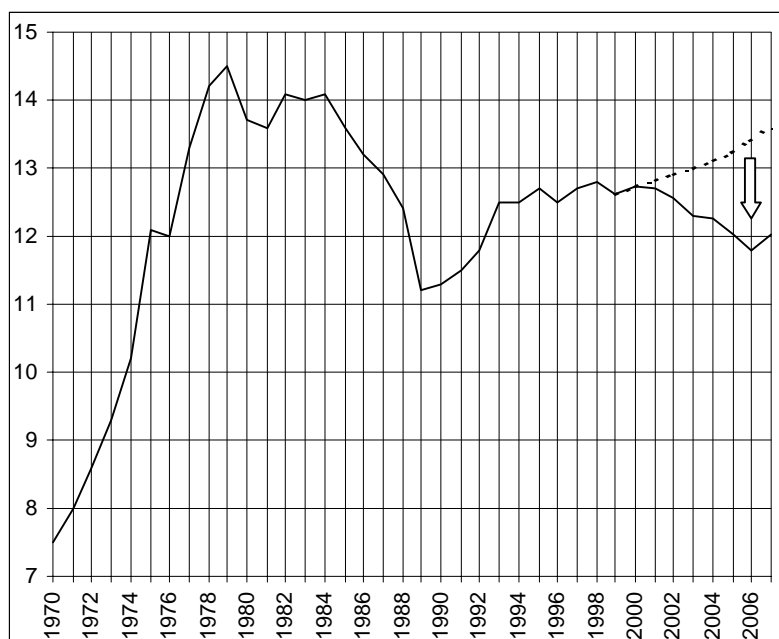
La figure 3 donne l'évolution du taux macroéconomique de l'ensemble des prélèvements obligatoires (fiscaux et parafiscaux). L'effet de la réforme fiscale et de la suppression de la CCC est ici considéré au moment de son imputation budgétaire, selon les conventions comptables du SEC.

De 2000 à 2006, le ratio du total des prélèvements obligatoires recule de 2 points, pour une hausse de 3 points entre 1989 et 2000¹. La pression fiscale et parafiscale, 42,9% du PIB en 2006, retrouve dès lors un niveau proche de celui de 1992-1993, c'est-à-dire avant le Plan global de fin 1993, mais reste légèrement supérieur (près d'1 point du PIB) aux niveaux atteints en 1989-1990, juste après la précédente réforme de l'impôt des personnes physiques. Par rapport à un scénario sans mise en oeuvre de la réforme fiscale et sans suppression complète de la CCC, le recul en 2006 se monte à 1,5% du PIB.

1. Dont une hausse de 3,5 points entre 1989 et 1998, suivie d'un léger tassement en 1999 et 2000. Cette hausse dans les années 90 est partiellement imputable à l'augmentation de l'impôt sur le revenu des ménages, mais aussi à la hausse de l'impôt sur le revenu des sociétés (effets des mesures introduites en 1989, en 1992 et des aménagements ultérieurs) et des impôts sur la consommation (divers relèvements du taux de TVA et des taux d'accises sur les carburants et les tabacs).

FIGURE 3 - Total des prélèvements obligatoires (en pour cent du PIB)

L'impôt sur le revenu des ménages (hors précomptes mobiliers) atteindrait 11,8% du PIB en 2006 après réforme (figure 4) et reste supérieur au ratio de 1989 (11,2%, après la réforme fiscale de fin 1988): si l'assiette en pour cent du PIB a reculé entre 1989 et 2003, le taux moyen de l'impôt demeure en effet plus élevé.

FIGURE 4 - Impôt sur le revenu des ménages, hors précompte mobilier (en pour cent du PIB)

Le tableau 11 donne les élasticités apparentes moyennes des prélèvements obligatoires au PIB, pour la période de projection. Ces élasticités intègrent l'ensem-

ble des mesures fiscales et l'évolution de la part des assiettes imposables dans le PIB. Compte tenu de la suppression de la CCC et de la réforme fiscale, l'élasticité apparente de l'impôt sur le revenu des ménages au PIB est ramenée de 1,2 à 0,7. L'élasticité apparente du total des prélèvements obligatoires est ramenée de 1,0 à 0,8.

TABLEAU 11 - Elasticités apparentes des prélèvements obligatoires au PIB, moyenne de 2001 à 2006

	Hors réforme fiscale et suppression de la CCC	Avec réforme fiscale et suppression de la CCC
Impôt sur le revenu des ménages, hors précompte mobilier	1,2	0,7
Recettes fiscales courantes totales consolidées	1,0	0,8
Total des prélèvements obligatoires ^a	1,0	0,8

a. Y compris cotisations de sécurité sociale et impôts en capital.

D. Par rapport aux pays voisins

Le tableau 12 présente les indicateurs de la pression fiscale pour la Belgique, la moyenne des pays voisins (Allemagne, France, Pays-Bas) et la moyenne européenne, en 1997 et dans les définitions d'Eurostat. L'avant dernière colonne donne la variation de la pression fiscale en Belgique entre l'année 2000 et la première année pour laquelle la réforme fiscale joue à plein.

Les comparaisons internationales en matière de pression fiscale doivent être considérées avec prudence, compte tenu des différences considérables selon les sources (OCDE, Eurostat).

TABLEAU 12 - Indicateurs de la pression fiscale en Belgique et en Europe, en 1997 (Eurostat 2000 et calculs propres)

	(a) Belgique	(b) EU15	(c) D-FR-NL ^a	(d) = (a)-(b)	(e) = (a)-(c)	(g) Variation en Belgique	(h) = (g)/(e)
Prélèvements obligatoires en % du PIB	46,6	42,5	43,8	4,1	2,8	-2,0 (2006-2000)	-73%
Impôt sur le revenu des ménages en % du PIB	14,4	9,3	7,8	5,1	6,6	-0,9 (2006-2000)	-14%
Coin salarial	45,0	41,9	44,6	3,1	0,4	-1,7 (2004-2000)	-490%
Taux moyen de l'impôt sur les salaires	25,1	21,6	19,7	3,5	5,4	-2,1 (2004-2000)	-38%

a. Ratios moyens pondérés par la part du dénominateur national dans le total des trois pays.

La Déclaration de gouvernement du 7 juillet 1999 stipule que *“la pression fiscale et parafiscale générale trop élevée [en Belgique] et la fiscalité sur le travail en particulier doivent être réduites de façon continue jusqu'au niveau de nos pays voisins”*.

A supposer que la pression fiscale reste constante à son niveau de 1997 dans les pays voisins, la pression fiscale en Belgique s'en rapprocherait sensiblement à moyen terme. L'écart de taux des prélèvements obligatoires totaux dans le PIB serait réduit de trois quarts environ. L'écart en termes du taux moyen de l'impôt sur les salaires serait réduit d'un bon tiers. Le coin salarial deviendrait même inférieur de plus d'un point à la moyenne des trois pays voisins.

Des réformes fiscales sont cependant engagées ou annoncées dans certains pays européens, parmi lesquels les principaux voisins de la Belgique, ce qui, en termes de comparaison internationale, réduira ou même annulera la baisse relative de la pression fiscale en Belgique.



Références bibliographiques

Bossier F., Bracke I., Stockman P. et Vanhorebeek F. (1), A description of the HERMES II model for Belgium, Working Paper n° 05/00, Bureau fédéral du Plan, juillet 2000.

Bossier F., Vanhorebeek F. (2), Simulations with the HERMES II model for Belgium, Bureau fédéral du Plan, Working Paper n° 11/00, décembre 2000.

Bureau fédéral du Plan, Perspectives économiques 2000-2005, avril 2000.

Cantillon B., Kerstens B., Verbist G., De verdelingseffecten van het ontwerp van fiscale hervorming (Plan-Reynders), Microsimulatieresultaten, Centrum voor Sociaal Beleid, Université d'Anvers, octobre 2000.

Chambre des Représentants de Belgique, Projet de budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2001, Note de politique générale, novembre 2000.

Englert M., Les effets macroéconomiques de la réforme fiscale, Bureau du Plan, Planning Paper n° 42, février 1990.

Eurostat, Structures of the taxation systems in the European Union 1979-1997, édition 2000.

Gouvernement fédéral, Déclaration de politique fédérale et documents du Conseil des ministres du 17 octobre 2000.

Reynders D., Impôt des personnes physiques, Projet de réforme fiscale, Ministère des Finances, septembre 2000.

Saintrain M. (1), Changes in the wage wedge over the past 15 years, dans Short Term Update 1/98, Bureau fédéral du Plan, février 1998.

Saintrain M. (2), L'impôt des personnes physiques en Belgique, une analyse macroéconomique, Bureau fédéral du Plan, Working Paper n° 1/98, avril 1998.

Saintrain M. et Jägers Th., Evolution de la structure des prélèvements obligatoires en Belgique et en Europe, dans Reflets et Perspectives de la Vie économique, N° 1999/4, 1999.

