

Bureau du Plan

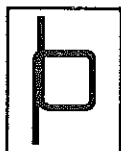
DG 4265

33

Avril 1989

**LES EFFETS MACROECONOMIQUES
DE LA REFORME FISCALE**

M. Englert



Bureau du Plan

(89)ME/4265/al/5567

Bruxelles, 6 avril 1989.

**LES EFFETS MACROECONOMIQUES
DE LA REFORME FISCALE**



I. INTRODUCTION

La présente étude porte sur les retombées macroéconomiques de la réforme fiscale; il convient dès lors d'emblée d'en identifier la nature, ce qui n'est pas évident.

Après plusieurs années de débats, la "réforme fiscale" a finalement été décidée et votée. Elle est organisée par la loi du 7 décembre 1988 "portant réforme de l'impôt sur les revenus et modification des taxes assimilées au timbre" (1). Cette loi prévoit essentiellement :

- 1°) l' "allègement de l'impôt des personnes physiques (Titre Ier, chapitre Ier);
- 2°) des "compensations budgétaires" (Titre Ier, chapitre II) portant sur les impôts sur les revenus (personnes physiques et sociétés) et sur une "amélioration de la perception de l'impôt";
- 3°) une "modification au code des taxes assimilées au timbre" (Titre II), consistant essentiellement en l'introduction d'une taxe annuelle de 9,25 % sur les dotations aux réserves mathématiques des assurances-vie destinées à couvrir les participations bénéficiaires.

En réalité, les "compensations budgétaires" (point 2°) et la "modification au code des taxes assimilées au timbre" (point 3°) ne permettent pas de compenser intégralement la moins-value fiscale qui découle de l' "allègement de l'impôt des personnes physiques" (point 1°). Cette compensation intégrale est explicitement prévue dans la déclaration gouvernementale. C'est pourquoi il est précisé dans l'exposé des motifs que "le solde sera financé par :

- 1°) des mesures ne figurant pas dans le présent projet de loi, à savoir :
 - une adaptation des droits d'accises en fonction de l'harmonisation européenne des impôts indirects;
 - une adaptation des droits d'enregistrement et de l'impôt des non résidents;
- 2°) une meilleure perception des impôts".

Nous adopterons par conséquent comme attitude de principe de dénommer par "réforme fiscale" l'ensemble des mesures contenues dans la loi du 7 décembre 1988 plus celles énoncées dans l'exposé des motifs qui doivent compléter le financement de la réforme. L'étude ne tiendra cependant pas compte du volet "meilleure perception des impôts", vu que la quantification de ses effets paraît trop incertaine. Nous retenons donc :

- l' "allègement de l'I.P.P." (loi du 7 décembre 1988),
- les "compensations" à l'I.P.P." (loi du 7 décembre 1988),
- les "compensations" à l'I.Soc." (loi du 7 décembre 1988),
- la taxe nouvelle de 9,25 % sur les dotations aux réserves mathématiques (loi du 7 décembre 1988),
- l'adaptation des droits d'accises en fonction de l'harmonisation européenne,
- l'adaptation des droits d'enregistrement et de l'impôt des non-résidents.

(1) Cfr. Moniteur belge du vendredi 16 décembre 1989.



Le contenu concret des deux derniers points n'est pas encore connu. Cependant, il est possible d'en tenir compte parce que

- l'impact de ces adaptations sur les recettes ont fait l'objet d'estimations;
- la référence à l'harmonisation européenne en ce qui concerne l'adaptation des accises permet de préciser dans une certaine mesure ce que pourraient en être les modalités.

Rappelons que dès le 1er janvier 1989 certains droits d'accises ont été relevés.

Par ailleurs, il faut signaler que certaines mesures que l'on peut qualifier de périphériques à la réforme fiscale n'ont pas été considérées comme en faisant partie intégrante; il s'agit :

- des effets sur l'I.P.P. de mesures déjà prises, comme la loi du 4 août 1985 (loi "Grootjans") qui, en 1989, représente "ex ante", à l'exclusion de l'indexation des barèmes fiscaux, une moins-value de l'ordre de 13,6 milliards à l'I.P.P.;
- de la suppression de la cotisation O.N.Em. sur les revenus de plus de trois millions (annoncée dans l'exposé des motifs de la loi du 7 décembre 1988 et prorogée pour l'exercice 1989 par la loi-programme de 1988); cette suppression devra être confirmée par sa non-prorogation en 1989;
- de la non-adaptation du précompte professionnel entre le 1.1.1989 et le 1.3.1989 en fonction de la loi du 4 août 1985;
- de l'indexation des barèmes fiscaux, exonérations, abattements, etc... déjà largement acquise dans la loi du 4 août 1985.

II. PORTEE DE L'EXERCICE

La présente étude s'inscrit dans la lignée des travaux réalisés par le Bureau du Plan sur le problème des impacts macroéconomiques d'une modification de la pression fiscale et parafiscale (Opération MARIBEL (1981); loi du 1er août 1985; réforme de l'I.P.P. proposée par la Commission Royale d'Harmonisation et de Simplification de la Fiscalité (1987) (1); réduction éventuelle des cotisations patronales (2); projet de réforme de l'I.P.P. d'août 1987 (3); étude de synthèse (4)). Elle est réalisée sur base de simulations effectuées à l'aide du modèle macroéconomique et sectoriel HERMES.

(1) BOSSIER, de FALLEUR, DELHEZ, ENGLERT et MALDAGUE, Les effets macroéconomiques d'une réforme de la fiscalité (Bureau du Plan, Planning Papers, DG 3976, avril 1987).

(2) BOSSIER, de FALLEUR, ENGLERT, FESTJENS et MALDAGUE, Les effets macroéconomiques d'une diminution des cotisations patronales de sécurité sociale dans diverses modalités (Bureau du Plan, Planning Papers, DG 3998, juin 1987).

(3) ENGLERT et MALDAGUE, Les retombées macroéconomiques du projet de réforme fiscale (Bureau du Plan, Planning Papers, DG 4039, octobre 1987).

(4) ENGLERT, M., Les impacts macroéconomiques de la politique fiscale et parafiscale : analyse de l'expérience belge des dernières années (Bureau du Plan, Planning Papers, DG 4200, octobre 1988).



Pour apprécier correctement la portée d'un tel exercice, il est indispensable d'évoquer brièvement les caractéristiques de l'instrument utilisé – le modèle – au moins quant aux mécanismes mis en oeuvre dans les simulations effectuées. S'il convient de garder à l'esprit que le mérite essentiel de l'analyse variantielle est de capter de manière cohérente et dynamique l'ensemble des effets (directs et induits) sur les grands agrégats macroéconomiques d'une mesure de politique économique, encore faut-il appréhender la mesure dans laquelle les mécanismes en oeuvre dans la réalité sont pris en compte. Dans cette perspective, il faut rappeler :

- que le modèle ne décompose pas – à l'instar de la quasi-totalité des modèles macroéconomiques – les ménages par catégorie de revenus. Les impacts du volet "I.P.P." de la réforme dérivent alors de la variation du revenu disponible pris dans son ensemble;
- que si le modèle distingue bien les différentes catégories d'impôt (I.P.P., I. Soc., T.V.A., accises, etc...) et en identifie l'assiette – fût-ce par une proxy – il n'en distingue pas explicitement toutes les composantes ni par conséquent les interrelations qui pourraient exister entre celles-ci et certains agrégats macroéconomiques (exemple : les frais professionnels déductibles et leur impact sur la consommation de services marchands);
- que la modélisation des effets macroéconomiques de l'impôt des sociétés est entourée d'un certain nombre d'incertitudes. Dans le modèle HERMES, l'impôt des sociétés intervient sur le coût d'usage du capital (qui intervient à son tour dans la détermination de l'indice des prix à la production dans les secteurs concernés) et sur le cash flow ratio (lequel constitue une composante intervenant dans la décision d'investir); dans les deux cas cependant, les impacts sont de faible ampleur. La mise en évidence d'effets plus nets se heurte encore à des obstacles théoriques et davantage statistiques. On sait en effet que les statistiques relatives à l'I.Soc. ne sont pas ventilées par secteurs et par ailleurs d'une interprétation malaisée (1). Il est en définitive probable que l'effet négatif sur l'investissement d'une hausse de l'impôt des sociétés soit sous-estimé.

Ces réserves mises à part, le modèle HERMES paraît bien adapté à une évaluation globale assez précise des effets de la réforme fiscale. Sa dimension sectorielle, son module énergétique qui distingue huit produits énergétiques, son module de consommation privée qui distingue seize fonctions de consommation en font un instrument particulièrement adéquat pour l'analyse de l'impact du volet "accises" de la réforme (alors que les modèles macroéconomiques non sectoriels révèlent de grandes faiblesses à ce niveau). Un tel niveau de désagrégation permet également de capter l'impact privilégié d'une baisse de l'I.P.P. sur certains secteurs et, partant, d'introduire des nuances dans les retombées macroéconomiques.

Enfin, pour apprécier correctement les résultats de la présente étude, il convient sans doute de rappeler le traitement réservé aux effets d'ordre dans les modèles du Bureau du Plan. Rappelons à ce sujet que l'on peut distinguer quatre grands ordres de mécanismes de ce type :

- les effets de la fiscalité sur l'offre de travail et, partant, le coût du travail; ces effets découlent de postulats qui fondent les modèles néo-classiques d'équilibre général, à savoir, à long terme, l'élasticité positive de l'offre de travail au salaire net et la flexibilité

(1) Voir notamment "Rapport sur l'impôt des sociétés", Conseil Supérieur des Finances, pp.20 à 26.



des salaires assurant le retour à l'équilibre sur le marché du travail. Cependant, les estimations réalisées dans le cadre du modèle HERMES ne permettent guère de mettre la réalité de ces postulats en évidence et encore moins d'en quantifier les effets. Par ailleurs, dans un modèle empirique de court-moyen terme tel que le modèle HERMES, la prise en compte d'un impact positif sur l'offre de travail d'une baisse éventuelle de la fiscalité directe n'aurait pour seul résultat tangible qu'un accroissement du chômage. Notons qu'un accroissement de la motivation au travail qui se traduirait par des hausses de productivité plutôt que de l'offre de travail n'est guère mieux mesurable;

- les effets de la fiscalité sur la formation des coûts des facteurs de production, en dehors d'un cadre théorique de modèle d'équilibre général. Il s'agit notamment de l'impact que la fiscalité directe pourrait avoir sur les salaires dans l'hypothèse où la négociation salariale prendrait en compte le salaire net au lieu du salaire brut, avec toutes les retombées macroéconomiques dérivant d'une amélioration de la rentabilité. Les estimations réalisées dans le cadre du modèle HERMES n'ont cependant pas permis de mettre ce type d'effets en évidence;
- les effets dits "d'offre" qui en réalité constituent des effets de confiance. Il s'agit de l'impact que le taux de pression fiscale et/ou parafiscale pourrait avoir, **per se**, sur la propension à consommer et la propension à investir, celles-ci tendant à s'accroître quand la pression fiscale et/ou parafiscale diminue. Ce genre de mécanisme, s'il existe, paraît difficile à quantifier et peut d'ailleurs entrer en contradiction avec les modèles d'équilibre général (exemple : l'impact sur l'épargne);
- les effets sur l'évasion et la fraude fiscales. Il est possible que la réduction de la pression fiscale directe fasse réapparaître au grand jour certaines activités de l'économie souterraine. Cependant, ni la pression fiscale directe ni même l'ensemble des prélèvements obligatoires ne constituent le seul facteur d'explication de l'économie souterraine. Un tel effet ne sera donc pas nécessairement de très grande ampleur, et il n'a guère été possible de le quantifier.

Le lecteur intéressé par la problématique des effets d'offre pourra se référer à certains travaux antérieurs du Bureau du Plan sur ce sujet (1) ainsi qu'à l'abondante littérature y afférente (2).

III. HYPOTHESES

Nous mentionnerons ici les montants introduits dans la variante en distinguant les volets "impôt sur le revenu des ménages", "impôt sur les bénéfices des sociétés", "droits d'accises" et "autres impôts indirects".

Le coût budgétaire "ex ante" des modifications relatives à l'I.P.P. et à l'I.Soc. provient d'estimations effectuées par les administrations.

(1) Cfr. par exemple :

- "Fiscalité et effets d'offre : une évaluation critique à l'occasion du plan fiscal pluriannuel du Gouvernement" (Bureau du Plan, DG(85)HJB-ThD/3683 du 15 septembre 1985, 50 pages).
- BOSSIER, de FALLEUR, DELHEZ, ENGLERT et MALDAGUE, op. cit., pp.32 à 38.

(2) Cfr. par exemple "O.C.D.E., Tax reform in O.E.C.D. countries : economic rationale and consequences" (O.C.D.E./C.P.E./WP 1(87)2, du 20 février 1987, 64 pages + annexes).



Les principales caractéristiques de la réforme seront rappelées à cette occasion.

III.1 Impôt sur le revenu des ménages

III.1.a Réductions de l'I.P.P.

Les principales mesures entraînant une réduction de la pression de l'I.P.P. ainsi que les impacts "ex ante" sur les recettes d'I.P.P. (par exercice d'imposition) sont les suivantes :

- Décumul du revenu professionnel le plus faible :	- 36,7 milliards
- Quotient conjugal :	- 29,3 milliards
- Relèvement des minima exonérés et adaptation des réductions pour revenus de remplacement :	- 15,5 milliards
- Adaptation des abattements pour personnes à charge et déductibilité des frais de garde d'enfants :	- 6,5 milliards
- Réduction des taux marginaux :	- 3,0 milliards
	<hr/>
Total	- 91,0 milliards

En régime de croisière, cette moins-value devrait se répartir entre les différents modes de perception de l'I.P.P. comme indiqué dans le tableau 1.

Tableau 1 - Répartition de la moins-value d'I.P.P. (volet "réductions") entre les différents modes de perception (exercice d'imposition t - milliards de F.B.)

	t-1	t	t+1	Total
Précompte professionnel	- 35,4	- 3,9		- 39,3
Versements anticipés	- 13,1			- 13,1
Rôle		- 19,3	- 19,3	- 38,6
TOTAL	- 48,5	- 23,2	- 19,3	- 91,0

L'impact considérable sur le précompte professionnel s'explique par l'introduction d'un barème particulier de précompte professionnel pour les ménages à un revenu qui permet de tenir compte des bénéfices du quotient conjugal dès la retenue à la source.

A noter que le tableau 1 n'est pas valable pour l'exercice 1990 essentiellement du fait de la non-adaptation des précomptes en fonction de la réforme fiscale en janvier et février 1989 (moins-value plus faible au niveau du précompte et plus forte au niveau des rôles).



III.1.b Compensations à l'I.P.P.

Les compensations à l'I.P.P. proviennent de la diminution de certaines charges professionnelles déductibles et de la suppression de certaines dépenses fiscales. Les principaux postes ainsi que les impacts "ex ante" sur les recettes d'I.P.P. (pour un exercice d'imposition) en sont les suivants :

- Modification de la déductibilité des frais d'automobile (limitation à 75 % sauf pour les frais de carburant) :	7,6 milliards
- Réduction de la déduction pour investissement :	1,1 milliard
- Limitation à 50 % de la déductibilité des frais de restaurant et de réception :	1,7 milliard
- Suppression de la déductibilité des frais vestimentaires (à l'exception des vêtements spécifiques) :	2,4 milliards
- Réduction des charges professionnelles forfaitaires déductibles :	6,0 milliards
- Modification du régime de la déductibilité des intérêts à concurrence des revenus mobiliers et immobiliers :	3,3 milliards
Total	22,1 milliards

En régime de croisière cette plus-value devrait se répartir entre les différents modes de perception de l'I.P.P. comme indiqué dans le tableau 2.

Tableau 2 - Répartition de la plus-value d'I.P.P. (volet "compensations") entre les différentes catégories de prélèvements (exercice d'imposition t - milliards de F.B.)

	t-1	t	t+1	Total
Précompte professionnel	+ 5,4	+ 0,6		+ 6,0
Versements anticipés	+ 9,4			+ 9,4
Rôle		+ 3,5	+ 3,2	+ 6,7
TOTAL	+ 14,8	+ 4,1	+ 3,2	+ 22,1

Le tableau 2 ne s'applique cependant pas exactement à l'exercice 1990, du fait de la non-adaptation des précomptes en fonction de la réforme fiscale en janvier et février 1989 (plus-value légèrement plus faible au niveau du précompte et plus forte au niveau des rôles).

III.1.c Synthèse

Compte tenu de mesures relatives à l'impôt des non-résidents qui devraient en augmenter le rendement de 1,5 milliard, il est possible de dresser un tableau de synthèse relatif à l'impact ex ante de la réforme fiscale sur l'impôt frappant les revenus des ménages, tant par exercice



budgétaire que par exercice d'imposition (cfr. tableau 3). On constate que les recettes considérées devraient diminuer, ex ante et en régime de croisière, de 67,4 milliards, dont 68,9 milliards pour l'I.P.P. seul (I.N.R. exclu).

Tableau 3 - Impact ex ante de la réforme fiscale sur l'impôt frappant les revenus des ménages - volets "réductions" et "compensations"

(milliards de FB courants)

Années budgétaires	1989	1990	1991	1992	1993	Total
1. Réductions I.P.P. (1)						
Exercice fiscal 1990	- 42,6	- 26,2	-22,2			- 91,0
Exercice fiscal 1991		- 48,5	-23,2	- 19,3		- 91,0
Exercice fiscal 1992			-48,5	-23,2	- 19,3	- 91,0
Exercice fiscal 1993				-48,5	-23,2	- 91,0
Exercice fiscal 1994					-48,5	- 91,0
Total général (Incidence complémentaire) (3)	- 42,6 (- 42,6)	- 74,7 (- 32,1)	-93,9 (-19,2)	-91,0 (+ 2,9)	-91,0 (0,0)	
2. Compensations						
Exercice fiscal 1990 : - I.P.P.	13,9	4,5	3,7			+ 22,1
- I.N.R. (2)		0,7	0,8			+ 1,5
Exercice fiscal 1991 : - I.P.P.		14,8	4,1	3,2		+ 22,1
- I.N.R.			0,7	0,8		+ 1,5
Exercice fiscal 1992 : - I.P.P.			14,8	4,1	3,2	+ 22,1
- I.N.R.				0,7	0,8	+ -1,5
Exercice fiscal 1993 : - I.P.P.				14,8	4,1	+ 22,1
- I.N.R.					0,7	+ 1,5
Exercice fiscal 1994 : - I.P.P.					14,8	+ 22,1
- I.N.R.						+ 1,5
Total - I.P.P. - I.N.R.	13,9 13,9	19,3 0,7	22,6 1,5	22,1 1,5	22,1 1,5	
Total général (Incidence complémentaire)	13,9 (+ 13,9)	20,0 (+ 6,1)	24,1 (+ 4,1)	23,6 (- 0,5)	23,6 (0,0)	
3. Total net (1 + 2)						
3.1 I.P.P.						
Exercice fiscal 1990	- 28,7	- 21,7	-18,5			- 68,9
Exercice fiscal 1991		-33,7	-19,1	- 16,1		- 68,9
Exercice fiscal 1992			-33,7	-19,1	- 16,1	- 68,9
Exercice fiscal 1993				-33,7	- 19,1	- 68,9
Exercice fiscal 1994					-33,7	- 68,9
Total général (Incidence complémentaire)	- 28,7 (- 28,7)	- 55,4 (- 26,7)	-71,3 (-15,9)	-68,9 (+ 2,4)	-68,9 (0,0)	
3.2 I.N.R.						
Total général (Incidence complémentaire)		+ 0,7 (+ 0,7)	+ 1,5 (+ 0,8)	+ 1,5 (0,0)	+ 1,5 (0,0)	
3.3 Total général - I.P.P. + I.N.R. (Incidence complémentaire)	- 28,7 (- 28,7)	- 54,7 (- 26,0)	-69,8 (-15,1)	- 67,4 (+ 2,4)	- 67,4 (0,0)	

Note : (1) I.P.P. = Impôt des personnes physiques (du pouvoir central).

(2) I.N.R. = Impôts des non-résidents (frappant des personnes physiques).

(3) Incidence complémentaire en l'année t : différence entre l'impact ex ante en t et l'impact ex ante en (t-1).



Il convient de remarquer que les estimations fournies ci-dessus ne peuvent être interprétées comme donnant la mesure de l'impact des modifications législatives intervenues pour l'exercice d'imposition 1990 par rapport à l'exercice d'imposition 1989; en réalité elles concernent les modifications introduites par la réforme fiscale pour l'exercice d'imposition 1990, par rapport aux dispositions qui auraient régi l'exercice d'imposition 1990 en l'absence de réforme fiscale. Cette remarque est importante parce que ces dispositions relatives à l'exercice 1990 auraient été, même en l'absence de réforme fiscale, sensiblement différentes des dispositions applicables à l'exercice 1989, du fait de l'entrée en vigueur du quatrième volet de la loi du 4 août 1985 (dite "loi Grootjans").

A titre d'information, l'on trouvera dans le tableau 4 l'incidence complémentaire depuis 1987 de l'ensemble des mesures prises au niveau de l'impôt sur les revenus des ménages (hormis l'indexation des barêmes fiscaux).

Tableau 4 - Incidence complémentaire (ex ante) depuis 1987 de l'ensemble des mesures relatives à l'impôt frappant les revenus des ménages (hormis l'indexation des barêmes fiscaux)

(en milliards de FB courants)

Mesure	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
1. Loi "Grootjans" à l'exclusion de l'indexation des barêmes	- 10,4	- 11,8	- 13,6	1,5	- 0,2		-
2. Interaction loi "Grootjans" - réforme fiscale Non adaptation du précompte professionnel du 1.1.1989 au 1.3.1989	-	-	+ 3,0	- 4,5	0,0	+ 1,5	-
3. Réforme fiscal (1)	-	-	- 28,7	- 26,0	- 15,1	+ 2,4	-
4. Autres (divers)	+ 1,5	- 0,3	- 1,1	- 0,6	- 0,5	- 0,6	-
TOTAL	- 8,9	- 12,1	- 40,4	- 32,5	- 15,9	+ 3,3	-

(1) Cfr. Tableau 3, ligne 3.3, incidence complémentaire.

Il est intéressant de remarquer que même en-dehors de l'indexation des barêmes fiscaux, l'ensemble de la politique d'allègement de l'I.P.P. aura porté, de 1987 à 1991, sur plus de 100 milliards de FB.

Insistons une fois encore sur le fait que la présente étude n'incorpore pas les impacts des mesures relatives aux lignes 1, 2 et 4 du tableau 4.

III.2 Impôt sur les bénéficiaires des sociétés

Les principales compensations à l'I.Soc. proviennent de la diminution de certaines charges professionnelles déductibles et de la suppression de certaines dépenses fiscales. Les principaux postes ainsi que les impacts "ex ante" sur les recettes d'impôt des sociétés en sont les suivants :



- Modification de la déductibilité des frais d'automobile (limitation à 75 % sauf pour les frais de carburant) :	2,4 milliards
- Réduction de la déduction pour investissement :	8,4 milliards
- Limitation à 50 % de la déductibilité des frais de restaurant et de réception :	2,8 milliards
- Limitation de l'imputation du précompte mobilier à la durée de détention des titres :	0,6 milliard
- Inclusion de la quotité forfaitaire d'impôt étranger (Q.F.I.E.) dans la base imposable :	2,5 milliards
- Réduction du pourcentage déductible des revenus définitivement taxés (R.D.T.) :	2,5 milliards
- Déductibilité pour moitié de la taxe nouvelle de 9,25 % frappant les dotations aux réserves mathématiques des assurances-vie :	-0,5 milliard
	<hr/>
Total :	18,7 milliards

Il a été très généralement admis que ce montant serait intégralement répercuté dans les versements anticipés; il concerne donc tant les exercices d'imposition 1990 et suivants que les exercices budgétaires 1989 et suivants.

L'évaluation ci-dessus ne tient pas compte de la nouvelle taxe de 9,15 % frappant les dotations aux réserves mathématiques des assurances-vie, qui devrait rapporter 2,2 milliards; celle-ci relève des impôts à la production (impôts indirects).

III.3 Accises

La réforme fiscale a déjà entraîné un relèvement de certains droits d'accises en 1989; par ailleurs, la nécessité maintes fois répétée de financer l'intégralité de la réforme de l'I.P.P. implique un relèvement supplémentaire (annoncé dans la déclaration gouvernementale et dans l'exposé des motifs de la loi du 7 décembre 1988 - cfr. infra) au-delà de 1989 de certains droits d'accises conformément à la perspective de l'harmonisation européenne.

Il faudra attendre 1990 pour connaître les modalités précises que prendront ces hausses d'accises. Néanmoins, la référence à l'harmonisation européenne permet de formuler l'hypothèse que les taux d'accises proposés par la Commission européenne⁽¹⁾ seraient appliqués dès 1990, à deux exceptions près :

- la fiscalité sur le gasoil de chauffage ne serait pas augmentée (suivant l'intention exprimée dans la déclaration gouvernementale). Une accise serait cependant introduite mais compensée par une baisse de T.V.A.;

(1) Pour plus de détails : cfr. GOUZEE, N., BOSSIER, F., ENGLERT, M., Le rapprochement des fiscalités indirectes en Europe, in Bureau du Plan, Belgique Cap 92 (décembre 1988).



- l'adaptation des accises sur la cigarette tiendrait compte du non relèvement de la T.V.A. à 19 % (en effet il n'est pas encore question en pratique d'adapter le régime belge de la T.V.A. en fonction de l'harmonisation européenne qui prévoit, en principe, un tel relèvement).

Les taux d'accises les plus importants sont introduits directement dans le modèle HERMES; il n'est donc pas possible d'en fournir a priori l'impact ex ante. Cependant, les travaux réalisés par le Bureau du Plan sur ce sujet (1) permettent d'en avancer une estimation approximative (cfr. tableau 5).

Tableau 5 - Mesures relatives aux accises (incidence totale)

	Mesure	Impact "ex ante" approximatif (accises - milliards de FB courants)
1989		
- Essence et gasoil routiers	+ 0,80 F/litre	environ 8 milliards
- Alcool (par % de teneur en alcool)	+ 0,50 F/litre	
- Cigarettes	+ 4 F/paquet, le 1.1 + 2 F/paquet, le 1.7	
- Tabacs à rouler	+ 3,3 % d'accises ad valorem	
1990 et suivantes		
- Harmonisation européenne avec fiscalité indirecte totale inchangée sur gasoil de chauffage		environ 33 milliards (2)

(2) A l'exclusion du gasoil de chauffage.

III.4 Autres impôts indirects

La hausse des recettes de T.V.A. engendrée par le relèvement des accises est calculée de manière endogène par le modèle.

Par ailleurs, il est tenu compte de la levée, dès 1989, d'une taxe nouvelle de 9,25 % frappant les dotations aux réserves mathématiques des assurances-vie (produit estimé : 2,2 milliards) et d'une hausse des droits d'enregistrement en 1990 (produit estimé : 0,5 milliard), deux mesures liées à la réforme fiscale.

III.5 Synthèse

Le profil général du financement de la réforme fiscale telle que le gouvernement semble l'envisager figurent au tableau 6; le tableau 7 en reprend les éléments qui ont été "injectés" dans la présente étude.

(1) Ibidem.



Tableau 6 - Profil général de la réforme fiscale

(milliards de F.B. - incidence totale)

	1989	Régime de croisière
Impôts directs (1)		
- I.P.P. : - réductions	- 42,6	- 91,0
- compensations	+ 13,9	+ 22,1
- I.N.R. :		+ 1,5
- I.Soc. :	+ 18,7	+ 18,7
TOTAL IMPOTS DIRECTS	- 10,0	- 48,7
Impôts indirects (1)		
- Accises	+ 8,5	+ 35,0
- T.V.A. sur accises	+ 1,2	+ 4,0
- Taxe de 9,25 % sur réserves mathématiques	+ 2,2	+ 2,2
- Droits d'enregistrement		+ 0,5
TOTAL IMPOTS INDIRECTS	+ 11,9	+ 41,7
Meilleure perception		+ 7,0
TOTAL GENERAL	+ 1,9	0,0

(1) Meilleure perception exclue.

Tableau 7 - Réforme fiscale "injectée" dans la simulation

(milliards de F.B. - incidence totale)

	1989	1990	1991	1992	1993
Impôts directs					
- I.P.P. : - réductions	- 42,6	- 74,7	- 93,9	- 91,0	- 91,0
- compensations	+ 13,9	+ 19,3	+ 22,6	+ 22,1	+ 22,1
- I.N.R. :		+ 0,7	+ 1,5	+ 1,5	+ 1,5
- I.Soc. :	+ 18,7	+ 18,7	+ 18,7	+ 18,7	+ 18,7
TOTAL IMPOTS DIRECTS	- 10,0	- 36,0	- 51,1	- 48,7	- 48,7
Impôts indirects					
- Accises (1)	- 8,0	- 33,0	- 33,0	- 33,0	- 33,0
- T.V.A. sur accises (1)	- 1,5	- 4,0	- 4,0	- 4,0	- 4,0
- Taxe de 9,25 % sur réserves mathématiques	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
- Droits d'enregistrement		0,5	0,5	0,5	0,5
TOTAL IMPOTS INDIRECTS	+ 11,7	+ 39,7	+ 39,7	+ 39,7	+ 39,7
TOTAL GENERAL	+ 1,7	+ 3,7	- 11,4	- 9,0	- 9,0

(1) Gasoil de chauffage exclu.

Il convient peut-être d'insister sur les éléments d'incertitude qui pèsent sur les chiffres du tableau 7 intégrés à la présente étude :



-
- les estimations relatives au coût de la réforme de l'impôt direct ne tiennent pas compte de l'impact de la progression prévisible sur la période des revenus et des prix. Cette progression devrait entraîner une augmentation du coût de la réforme, surtout s'il s'avérait que la progressivité de l'impôt s'est réduite;
 - ces mêmes estimations procèdent d'analyses purement statiques. L'adaptation du comportement des contribuables aux nouvelles règles pourrait induire des moins-values supplémentaires (attribution plus favorable d'une part du revenu au conjoint aidant, mariage fiscalement attractif pour les ménages à un revenu, nouveau système de calcul des frais réels, etc...).

Il est cependant difficile d'évaluer l'importance d'effets de ce type.

IV. RESULTATS

Les principaux résultats sont donnés dans le tableau 8, présentés en décomposant les effets de la réforme de l'I.P.P. de ceux du relèvement de l'I.Soc. et des impôts indirects.

Les effets totaux cumulés en 1993 indiquent principalement :

- l'absence d'effet significatif sur la croissance du P.N.B.;
- une certaine accélération de l'inflation (le niveau des prix à la consommation privée est relevé de 1,2 % à l'horizon 1993);
- un déplacement de la composante extérieure de la croissance (niveau en 1993 des exportations de biens et services : - 0,3 %; importation de biens et services : + 0,4 %) vers la composante intérieure (consommation privée : + 0,9 % en 1993; demande intérieure : + 0,6 %; F.B.C.F. en logements : + 2 %);
- une légère progression du chômage (1.800 unités en 1993);
- une détérioration du solde net à financer de l'Etat de l'ordre de 0,4 % du P.I.B. à l'horizon 1993, du fait de la non-compensation intégrale de la réforme fiscale à moyen terme et des effets induits négatifs du relèvement des impôts indirects.

Il est utile d'examiner ces résultats de façon plus détaillée.

IV.1 Croissance (Cfr. tableau 8)

L'absence d'effet significatif sur le P.N.B. s'explique par la compensation entre les impacts positifs de la réforme de l'I.P.P. (+ 0,4 % en niveau en 1993) et négatifs du relèvement des impôts indirects et de l'I.Soc. (- 0,4 % en niveau en 1993).



Tableau 8 - Principaux effets macroéconomiques de la réforme fiscale (en écarts)

	Réforme de l'I.P.P.						Relèvement de l'I.Soc. et des impôts indirects						Total						
	1989	1990	1991	1992	1993	Cumulé	1989	1990	1991	1992	1993	Cumulé	1989	1990	1991	1992	1993	Cumulé	
1. Croissance en volume (1) P.N.B.	0.08	0.12	0.09	0.05	0.02	+ 0.4	-0.08	-0.17	-0.04	-0.07	-0.03	-0.4	0.01	-0.05	0.06	-0.03	+ 0.00	0.0	
- dont consommation privée	0.21	0.37	0.39	0.30	0.24	+ 1.5	-0.10	-0.24	-0.14	-0.09	-0.07	-0.6	0.11	0.12	0.25	0.20	0.17	+ 0.9	
- dont F.B.C.F.	0.11	0.15	0.12	0.04	0.00	+ 0.4	-0.07	-0.10	0.05	-0.18	-0.08	-0.4	0.05	0.05	0.17	-0.14	-0.08	+ 0.1	
(dont secteur endogène)	(0.11)	(0.14)	(0.09)	(0.01)	(-0.02)	(+ 0.3)	(-0.08)	(-0.25)	(-0.13)	(-0.17)	(-0.08)	(-0.7)	(0.02)	(-0.11)	(-0.05)	(-0.15)	(-0.11)	(-0.4)	
(dont logement)	(0.19)	(0.30)	(0.33)	(0.21)	(0.10)	(+ 1.1)	(-0.03)	(0.47)	(0.90)	(-0.32)	(-0.12)	(+ 0.9)	(0.16)	(-0.76)	(1.23)	(-0.11)	(-0.01)	(+ 2.0)	
Total demande intérieure	0.18	0.29	0.28	0.19	0.14	+ 1.1	-0.10	-0.20	-0.04	-0.11	-0.06	-0.5	0.09	0.08	0.24	0.07	0.08	0.6	
Exportations de biens et services	-0.01	0.00	-0.01	0.00	0.00	0.0	-0.04	-0.16	-0.06	-0.03	-0.03	-0.3	-0.04	-0.16	-0.06	-0.04	-0.03	-0.3	
Importations de biens et services	0.13	0.21	0.21	0.13	0.09	+ 0.8	-0.07	-0.20	-0.05	-0.07	-0.05	-0.4	0.07	0.01	0.16	0.07	0.04	+ 0.4	
2. Prix (1)																			
Déflateur de la consommation privée	0.01	0.04	0.05	0.03	0.03	+ 0.2	0.19	0.47	0.16	0.11	0.05	+ 1.0	0.21	0.51	0.21	0.14	0.08	+ 1.2	
Déflateur du P.I.B.	0.03	0.06	0.07	0.04	0.04	+ 0.2	0.18	0.47	0.19	0.12	0.07	+ 1.0	0.21	0.53	0.26	0.16	0.11	+ 1.3	
3. Emploi (2)																			
Chômage au 30 juin	-0.8	-2.7	-4.5	-6.1	-7.4	-7.4	1.3	4.3	5.8	7.5	9.2	+ 9.2	0.50	1.60	1.30	1.40	1.80	+ 1.8	
4. Finances publiques (en milliers de francs) (3)																			
Solde net à financer de l'ensemble de l'Etat	-29.7	-58.9	-78.8	-82.5	-90.1	-90.1	31.7	52.0	53.4	53.4	55.0	+55.0	1.9	-7.0	-25.4	-29.1	-35.1	-35.1	
- dont Pouvoir central	-26.8	-53.0	-70.4	-73.3	-79.9	-79.9	27.3	45.5	45.7	46.3	47.8	+47.8	0.5	-7.6	-24.8	-27.1	-32.1	-32.1	
5. Finances publiques (en % du P.I.B.) (3)																			
Solde net à financer de l'ensemble de l'Etat	-0.51	-0.95	-1.21	-1.21	-1.27	-1.27	0.55	0.88	0.87	0.84	0.83	0.83	0.05	-0.07	-0.34	-0.38	-0.45	-0.45	
- dont Pouvoir central	-0.45	-0.85	-1.07	-1.07	-1.12	-1.12	0.48	0.77	0.75	0.73	0.72	0.72	0.02	-0.08	-0.33	-0.35	-0.40	-0.40	

(1) Taux de croissance en %.

(2) Milliers d'unités.

(3) Un signe positif indique une réduction du déficit.



Le moteur de l'impact positif sur la croissance de la réforme de l'I.P.P. est évidemment, via le revenu disponible, l'avance de la consommation privée (+ 1,5 % en niveau en 1993) qui cependant ne se développe que progressivement (cfr. tableau 8) du fait de son inertie classiquement reconnue par la théorie économique. La F.B.C.F. en logements bénéficie également de la hausse du revenu disponible (+ 1,1 % en niveau en 1993). La relance de la demande bénéficie également à la F.B.C.F. des entreprises (+ 0,4 % en niveau en 1993) mais accroît l'importation (+ 0,8 % en niveau en 1993).

L'impact négatif sur la croissance du relèvement de l'I.Soc. et des impôts indirects se développe à partir des effets inflationnistes des hausses d'accises qui se répercutent sur les coûts salariaux. Par ailleurs, les coûts de production sont directement relevés pour les entreprises acquittant des droits d'accises (secteur des transports) ou subissant une hausse d'autres impôts à la production (secteur des services marchands). La détérioration de la compétitivité et de la rentabilité se répercute sur l'exportation (- 0,3 % en niveau en 1993) et sur la F.B.C.F. des entreprises (- 0,7 % en niveau en 1993) qui pâtit également de la hausse de l'I.Soc. L'accroissement du chômage et la baisse en termes réels des revenus non indexés induisent un recul de la consommation privée (- 0,4 % en niveau en 1993). La F.B.C.F. en logements bénéficie du recul des taux d'intérêt réels (+ 0,9 % en niveau en 1993). Le ralentissement de la croissance et le découragement de la consommation d'énergie provoquent un recul de l'importation (- 0,4 % en niveau en 1993) malgré la détérioration de la compétitivité.

La combinaison de ces mouvements en sens divers explique les effets de l'ensemble de la réforme (Cfr. supra).

IV.2 Exportation nette

L'ensemble de la réforme fiscale entraîne une légère dégradation de la balance des opérations courantes (- 22 milliards, soit 0,35 % du P.I.B. en 1993 - Cfr. tableau 9).

Tableau 9 - Balance des opérations courantes (total)

	Réforme de l'I.P.P.					Relèvement de l'I.Soc. et des accises					Total				
	1989	1990	1991	1992	1993	1989	1990	1991	1992	1993	1989	1990	1991	1992	1993
Balance des opérations courantes															
- Milliards de F.B. courants	-4,7	-13,4	-24,0	-33,0	-41,0	+2,2	+8,7	+11,4	+15,3	+19,0	-2,5	-4,7	-12,6	-17,7	-22,1
- % du P.I.B.	-0,08	-0,23	-0,39	-0,51	-0,61	+0,04	+0,14	+0,17	+0,22	+0,26	-0,05	-0,09	-0,22	-0,29	-0,35

Ce résultat est éclairé par la ventilation de la réforme fiscale entre ses deux composantes. En effet, la réforme de l'I.P.P. entraîne une diminution du solde de la balance des opérations courantes (Cfr. tableau 9) du fait de l'accélération de la croissance; par contre, le relèvement de l'I.Soc. et des accises exerce un effet prix de signe opposé (la hausse des prix intérieurs



entraînant un certain renchérissement des prix à l'exportation). Celui-ci est cependant d'ampleur moindre.

L'asymétrie des résultats des deux composantes de la réforme en matière de commerce extérieur résulte en fait de la perte de compétitivité due au relèvement des accises, qui non seulement entame l'exportation mais freine également le recul de l'importation.

IV.3 Prix à la consommation

Les hausses d'impôts indirects expliquent 1 % du relèvement de 1,2 % du niveau des prix que la réforme fiscale entraîne à l'horizon 1993; la légère accélération de l'inflation constatée dans la composante "réforme de l'i.P.P." (Cfr. tableau 8) est due à la pression sur les capacités de production.

IV.4 Emploi

L'impact de la réforme fiscale sur l'emploi par secteur est donné au tableau 10.

Tableau 10 - Emploi par secteur

(écarts à la projection de référence, 1993 - milliers d'unités)

	Réforme de l'i.P.P.	Relèvement de l'i.Soc. et des impôts indirects	Total
A. Agriculture	0,0	0,0	0,0
B. Energie	0,3	- 0,8	- 0,5
C. Industrie manufacturière	1,2	- 0,7	0,5
C.1 Biens de consommation	0,6	0,2	0,8
C.2 Biens Intermédiaires	- 0,1	- 0,1	- 0,1
C.3 Biens d'équipement	0,5	- 0,8	- 0,3
D. Construction	0,7	- 0,7	0,0
E. Transports et communications	0,2	- 0,9	- 0,7
F. Autres services marchands	4,8	- 6,1	- 1,3
G. Domestiques	0,3	0,0	0,3

On constate que c'est l'emploi du secteur des "autres services marchands" qui paraît le plus sensible aux composantes de la réforme fiscale.



IV.5 Finances publiques

Le détail de l'impact sur les finances publiques de l'ensemble de l'Etat figure au tableau 11. On constate que

- le niveau des ressources en milliards de F.B. courants se maintient à peu près au même niveau bien que l'opération simulée n'était pas entièrement financée, ce qui résulte de l'accroissement de certaines recettes du fait de l'inflation;
- la baisse de l'I.P.P. est aggravée par l'impact de la réforme fiscale sur les recettes des pouvoirs locaux (on n'a pas supposé d'adaptation des additionnels communaux dans cette étude relative à la réforme fiscale stricto sensu);
- l'évolution des recettes d'I.Soc. est contrariée par le tassement des bénéficiaires des sociétés occasionné par la hausse des coûts;
- l'augmentation du déficit est attribuable à l'impact de l'inflation sur les dépenses publiques et est auto-alimentée par les intérêts de la dette.

Tableau 11 - Impact sur les finances publiques du Pouvoir central de la réforme fiscale
(milliards de F.B. courants - écarts à la projection de référence)

	1989	1990	1991	1992	1993
1. Ressources					
- I.P.P.	- 27	- 52	- 69	- 70	- 73
- I. Soc.	18	16	16	15	15
- Accises	9	33	34	35	36
- Autres impôts liés à la production	2	3	3	4	4
- T.V.A.	2	1	3	4	6
- Cotisations sociales	2	7	10	12	14
- Autres	0	1	1	1	1
- Total	6	10	- 1	3	3
2. Emplois					
- Consommation publique	2	7	9	11	12
- Prestations sociales	2	9	13	15	17
- Intérêts de la dette	0	0	2	5	9
- Total	4	16	24	31	38
3. Epargne brute					
- milliards de F.B.	2	- 7	- 25	- 29	- 35
- % du P.I.B.	0,0	- 0,1	- 0,4	- 0,4	- 0,5



V. BREVES CONCLUSIONS

Les effets macroéconomiques de la réforme fiscale paraissent faibles. On retiendra surtout l'impact inflatoire dû essentiellement au relèvement de la fiscalité indirecte et une certaine amélioration de la composante intérieure de la croissance (consommation privée, investissements en logements) aux dépens de la composante extérieure. Cet impact inflatoire tend à accroître le déficit public même si l'opération est approximativement "budgétairement neutre" a priori.

Les travaux antérieurs du Bureau du Plan ont maintes fois mis en évidence la modestie des retombées macroéconomiques d'opérations qui consistent à déplacer certains types de prélèvements fiscaux ou parafiscaux sur d'autres; la présente étude illustre la quasi-neutralisation des effets négatifs du relèvement de l'I.Soc. et des impôts indirects (hormis l'inflation) par les effets positifs de l'abaissement considérable de l'I.P.P.

Ces conclusions extrêmement générales doivent être assorties des réserves formulées à la section II relative à la portée de l'exercice; par ailleurs, les considérations macroéconomiques ne doivent pas faire oublier les motivations d'un tout autre ordre qui ont inspiré la réforme fiscale (consensus socio-politique en faveur d'un allègement de la fiscalité directe, volonté de simplification, considérations éthiques, etc...).