

Bureau du Plan

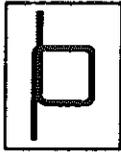
DG.4200

30

Octobre 1988

**LES IMPACTS MACROECONOMIQUES  
DE LA POLITIQUE FISCALE ET PARAFISCALE :  
ANALYSE DE L'EXPERIENCE BELGE  
DES DERNIERES ANNEES**

M. Englert



Bureau du Plan

(88)ME/4200/al/5460

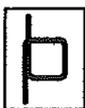
**LES IMPACTS MACROECONOMIQUES  
DE LA POLITIQUE FISCALE ET PARAFISCALE :**

**ANALYSE DE L'EXPERIENCE BELGE DES DERNIERES ANNEES**

**Michel ENGLERT.**

Synthèse préparée en vue du Congrès intitulé :  
1988 European Conference  
on Medium-Term Economic Assessment

Nicosia  
17-19 october 1988



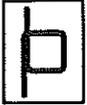
## 1. Objectif

Depuis le début de la décennie, la problématique de la fiscalité a occupé en Belgique une place très importante dans les débats relatifs à la politique économique et prédominante ces deux dernières années avec l'étude, puis l'élaboration d'un projet de réforme fiscale. Ce débat s'est inscrit principalement – mais pas uniquement – dans le cadre de l'analyse des causes des déséquilibres macroéconomiques majeurs dont souffre la Belgique et des thérapies susceptibles d'y porter remède : en effet, au début des années quatre-vingt, le "tableau de bord" de l'économie belge donne de celle-ci une image pratiquement cataclysmique, dominée par un chômage massif et un déficit très élevé des finances publiques, tous deux d'ailleurs en croissance régulière, ainsi qu'un déficit croissant de la balance courante et une rentabilité des entreprises effondrée; à noter d'ailleurs que ces deux dernières hypothèques ont cependant été progressivement levées.

Si l'on inclut la parafiscalité (cotisations de sécurité sociale) dans la problématique considérée, on peut distinguer cinq grands moments dans la politique fiscale et parafiscale menée par les gouvernements successifs depuis 1980 :

1. l'opération "MARIBEL" de 1981, consistant à transférer un montant limité de cotisations patronales sur les impôts indirects;
2. les mesures prises en 1982 portant sur la promotion du capital à risque et consistant, sous certaines conditions, non seulement à exonérer à l'impôt des personnes physiques un certain montant d'épargne financière mais également à donner un traitement fiscal favorable aux revenus subséquents, tant dans le chef des entreprises qui les octroient que dans celui des ménages qui en bénéficient (arrêtés royaux n° 15 et 150);
3. le mécanisme dit "des sauts d'index" mis en place par le plan d'économies de 1984; il revient à une hausse des cotisations de sécurité sociale de 6 % environ en deux à trois ans. Celle-ci est accompagnée de mesures compensatoires au niveau du salaire brut qui tendent à bloquer le coût salarial en termes réels tout au long de l'opération;
4. la loi d'août 1985 introduisant l'indexation des barèmes fiscaux, une réduction modeste et progressive des taux et une amélioration des règles relatives à l'imposition des ménages de deux personnes à revenu modeste;
5. le projet de réforme fiscale actuellement prêt à être voté, qui prévoit des modifications substantielles du régime de l'impôt des personnes physiques. Ces modifications reviennent, en termes nets, à une réduction importante de l'impôt des personnes physiques qui est compensée par une hausse de l'impôt des sociétés et des accises.

La présente contribution vise à faire connaître la méthodologie suivie par le Bureau du Plan pour éclairer les implications macroéconomiques à moyen terme des politiques fiscales et parafiscales et les principales conclusions des études réalisées. Une évaluation de l'interaction entre les conclusions de ces études et la décision politique sera tentée brièvement. Par ailleurs, la réforme fiscale actuellement mise en place et ses retombées macroéconomiques seront évoquées plus particulièrement.



## 2. Introduction

### Cadre institutionnel et instruments

Le Bureau du Plan effectue à intervalles réguliers des prévisions macroéconomiques et des études d'impacts à l'aide de modèles. Au cours des années 1980, ce sont essentiellement les modèles MARIBEL et, plus récemment, HERMES-Belgique qui ont été utilisés.

Le modèle MARIBEL est un modèle purement macroéconomique qui comporte un module du secteur public particulièrement développé et est articulé sur le système belge de comptabilité nationale. Le modèle HERMES-Belgique est un modèle macroéconomique et macrosectoriel (il distingue neuf secteurs d'activité et seize catégories de biens et services de consommation privée) articulé sur le système européen de comptabilité nationale; il s'agit en fait du module belge d'un futur modèle européen intégré développé au niveau de la C.E.E. Dans ce modèle, le rôle de l'énergie dans le système économique est modélisé de manière détaillée.

Les études sont réalisées soit d'initiative, soit à la demande du gouvernement, soit encore à la demande des partenaires sociaux (organisations syndicales, organisations patronales, organisations des classes moyennes). L'insertion de ces travaux dans le paysage institutionnel belge est, pour l'essentiel, triple :

- ils constituent un élément d'information dont les acteurs économiques (gouvernement, entreprises, consommateurs, etc...) peuvent tenir compte;
- ils constituent le cadre prévisionnel de référence sur base duquel les partenaires sociaux réunis dans les organes officiels de concertation (1) s'accordent de dialoguer; de même, les résultats des variantes fournissent la mesure des impacts macroéconomiques des alternatives de politique économique imaginées par ces mêmes partenaires sociaux;
- ils constituent la base d'un dialogue technique que le Bureau du Plan mène de façon informelle avec d'autres instituts de prévision (universités, services d'études, etc...).

### Portée de la méthode

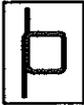
Les modèles utilisés par le Bureau du Plan sont des modèles macroéconomiques empiriques de moyen terme. Ils sont constitués d'un corps d'identités et d'équations de comportement testées par les méthodes de l'inférence statistique sur des séries chronologiques qui synthétisent l'évolution du système socio-économique belge depuis 1953 au plus tôt. Sur base d'hypothèses quant à la valeur future des variables exogènes du modèle (environnement international, démographie, politique fiscale et budgétaire) le modèle génère l'évolution prévisible des principaux agrégats macroéconomiques.

Une telle méthodologie est certes bien connue; il est cependant justifié d'en mentionner les caractéristiques principales :

- son articulation sur la réalité empirique des mécanismes économiques récents, son calibrage sur les dernières observations connues et son cadre cohérent de reconstitution des grandes

---

(1) Conseil Central de l'Economie, Conseil National du Travail.



identités macroéconomiques en font un instrument de prévision, d'analyse et de réflexion cohérents et – sans préjudice des remarques quant à d'autres limitations ("réserves tenant à l'état de développement des modèles", cfr. infra) – d'une grande fiabilité, bien articulé sur les données réelles;

- prolongeant dans le futur les tendances du passé (ce bien entendu pour une valeur donnée des variables exogènes) elle ne peut prédire des ruptures dans les liens de causalité qui déterminent le fonctionnement du système économique. Par ailleurs, la valeur future des variables exogènes joue un rôle crucial. Ces deux éléments expliquent que l'on ne se risque guère à utiliser ces modèles au-delà du moyen terme;
- les équations retenues peuvent faire apparaître les déséquilibres existant sur certains marchés comme structurels. Le cas du marché du travail est à cet égard exemplaire, notamment lorsque l'évolution du salaire est expliquée de façon plus satisfaisante par l'évolution de la productivité que par la confrontation de l'offre et de la demande de travail;
- de manière générale, la force des modèles macroéconomiques empiriques tient à leur confrontation constante avec la réalité empirique par le biais des méthodes économétriques; par contre, leurs fondements théoriques peuvent parfois paraître incertains.

C'est ainsi que cette méthodologie s'écarte fondamentalement de celle articulée sur les modèles d'équilibre général, également souvent utilisée pour évaluer les impacts de mesures de politique économique et, singulièrement, les mesures afférentes à la politique fiscale (1). Axée sur les comportements microéconomiques des agents (fonctions d'utilité des consommateurs) et sur des prix d'équilibre pour l'ensemble des marchés, ces modèles permettent de calculer la variation de la solution d'équilibre entraînée par certaines mesures de politique économique (comme la politique fiscale) et, partant, la variation de paramètres de bien-être (revenus ou utilité). Le recours à de tels instruments est justifié par l'hypothèse sous-jacente selon laquelle la réalité économique ne peut s'écarter fondamentalement ni durablement des conditions théoriques de l'équilibre général même si elle ne les vérifie guère. Une telle méthode

- a l'avantage de fournir théoriquement des impacts structurels et de long terme sur le bien-être de telle ou telle mesure y compris dans le cas de ruptures importantes dans la politique économique (alors que les modèles macroéconomiques empiriques sont mal adaptés pour simuler des déplacements importants de la valeur des agrégats);
- permet de donner une idée des distorsions entraînées par telle ou telle réglementation (utilisation sous-optimale du facteur travail par rapport au facteur capital, des biens d'équipement de courte durée de vie par rapport aux biens de longue durée de vie, etc...);
- a, de manière générale, l'avantage d'une grande cohérence théorique, mais le désavantage d'être faiblement articulé sur la réalité concrète, de nécessiter une évaluation souvent arbitraire de paramètres essentiels (élasticité de l'offre de travail au salaire, de l'épargne au taux d'intérêt, fonctions d'utilité, etc...) et de ne pas fournir d'information relative aux im-

(1) Cfr. à ce propos, par exemple :

- Borges (Antonio M.) : les modèles appliqués d'équilibre général : une évaluation de leur utilité pour l'analyse des politiques économiques (Revue économique de l'O.C.D.E., n° 7, automne 1986, pp. 7 à 47).
- Shoven (John B.) and Whalley (John) : Applied General-Equilibrium models of Taxation and International Trade : An Introduction and Survey (Economic literature, september 1984, Vol. XXII, n° 3, pp. 1007-1051).



pacts sur les déséquilibres macroéconomiques, ce qui est souvent essentiel pour le décideur.

Il ne faut donc guère s'étonner que les deux méthodes peuvent conduire, dans certains cas, à des recommandations contradictoires dues aux différences méthodologiques de base. Les effets dits "d'offre" de la fiscalité, par exemple, dérivent d'ailleurs en grande partie de la théorie qui fonde la construction des modèles d'équilibre général alors qu'il n'y a pas nécessairement lieu de les intégrer dans les modèles macroéconomiques empiriques. Il est intéressant à ce propos de mentionner le traitement réservé aux effets d'offre dans les modèles du Bureau du Plan. Rappelons à ce sujet que l'on peut distinguer trois grands ordres de mécanismes de ce type :

- les effets de la fiscalité directe sur l'offre de travail et, partant, le coût du travail; ces effets découlent précisément des postulats qui fondent les modèles d'équilibre général, à savoir, à long terme, l'élasticité positive de l'offre de travail au salaire net et la flexibilité des salaires assurant le retour à l'équilibre sur le marché du travail. Cependant les estimations réalisées au Bureau du Plan 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 macroéconomique empirique de moyen terme, 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 dits "d'offre" qui en réalité constituent des effets de confiance. D'après certains auteurs (1) le taux de pression fiscale et/ou parafiscale pourrait influencer, 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;
- les effets directs que l'impôt sur le revenu pourrait avoir au niveau de la formation des salaires, les protagonistes prenant en compte le salaire net d'impôts dans la négociation salariale;
- 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.

(1) Pollefflet (E.) : "De macro-economische effecten van een vermindering van de directe belastingdruk", (Bulletin de Documentation, Ministère des Finances, octobre-novembre 1987, S.E.D., pp.139 à 153).



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

### Réserves tenant à l'état de développement des modèles

L'état de développement des modèles conduit à formuler un certain nombre de réserves en ce qui concerne les impacts macroéconomiques de modifications de la fiscalité :

- les ménages ne sont pas subdivisés en classes de revenu. Les effets macroéconomiques de modalités différentes quant à la répartition d'une variation de la fiscalité, ne sont donc pas pris en compte;
- si les modèles distinguent les différents types d'impôt, ils ne comportent pas de véritables modèles fiscaux désagrégeant les éléments constitutifs d'un impôt donné. Autrement dit, les modèles ne tiennent pas toujours compte des modalités concrètes d'une modification de fiscalité et n'en identifient alors guère les effets induits spécifiques en fonction des composantes de l'assiette plus particulièrement affectées. (Par exemple, au niveau de l'impôt des personnes physiques les éléments particuliers relatifs à la taxation des revenus professionnels, des revenus mobiliers ou des revenus immobiliers ne sont pas distingués);
- l'évaluation des effets de l'impôt des sociétés reste malaisée (difficultés méthodologiques et statistiques).

Les enseignements tirés des études réalisées ont néanmoins le mérite de la cohérence; ils sont sans aucun doute indicatifs du sens et de l'ordre de grandeur des principales retombées macroéconomiques de modifications des systèmes fiscaux et parafiscaux. Par ailleurs, dans le cas du modèle HERMES, la désagrégation du système productif en neuf secteurs et des biens et services de consommation privée en quinze catégories garantit une prise en compte particulièrement fine des effets d'une modification de la fiscalité indirecte, tout particulièrement dans le cas de l'énergie.

### 3. Etudes réalisées et grandes conclusions

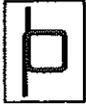
Toutes les grandes décisions de politique économique prises en Belgique, en particulier en matière de fiscalité et de parafiscalité, ont donné lieu à une ou plusieurs études d'impact macroéconomique réalisées à l'aide des modèles du Bureau du Plan. Il est hors de question de les passer ici toutes en revue. Nous nous attarderons essentiellement sur les conclusions

(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 Maldaque : "Les effets macroéconomiques d'une réforme de la fiscalité", Bureau du Plan, Planning Papers, DG 3976, avril 1987, pp.32 à 38.

(2) Cfr. par exemple

- Hageman (Robert P.), Jones (Brian R.), Montador (R. Bruce) : "La réforme fiscale dans les pays de l'O.C.D.E. : motifs, contraintes et mise en oeuvre", (Revue économique de l'O.C.D.E., n° 10, printemps 1988, O.C.D.E., Paris, pp.205 à 256).



d'une étude systématique réalisée en 1985 (1) avant d'aborder, dans la section 5, l'étude la plus récente réalisée par le Bureau du Plan à propos de la réforme fiscale décidée récemment.

A titre illustratif, il est cependant intéressant de d'abord rappeler l'étude réalisée en 1981 relative au transfert sur la T.V.A. d'un montant de cotisations patronales d'environ 2,3 % du P.N.B. Dans le contexte de l'époque marqué par une forte dégradation de la valeur des principaux agrégats macroéconomiques (cfr. tableau 1), les résultats de l'exercice s'avéraient particulièrement intéressants.

Tableau 1 - Grands indicateurs macroéconomiques (Belgique, 1960-1980)

	1960	1970	1980
Croissance : P.N.B. en volume (p.m.) (1)	5,3	6,2	3,7
Prix : consommation privée (1)	0,1	2,7	5,8
Emploi : chômage complet au 30 juin (2)	103,7	68,0	322,2
Profits : bénéfice brut des entreprises (3)	5,4	6,1	4,0
Commerce extérieur : exportation nette (3)	0,2	2,6	-3,5
Finances publiques : solde net à financer, ens. de l'Etat (3)	-4,3	-2,3	-10,0

(1) Taux de croissance annuel en % (année considérée)

(2) Milliers de personnes

(3) % du P.N.B.

Source : Banque de données MARIBEL

L'opération, calibrée pour avoir un impact budgétaire neutre à court terme, entraînait une réduction ex ante du salaire-coût de 6,4 % et impliquait l'instauration d'un prélèvement du type T.V.A. de 2,5 %. En dépit du maintien de l'indexation des salaires, la hausse des prix générée à court terme ne compensait pas au niveau des salaires la baisse du salaire-coût (fondamentalement parce que l'assiette de la T.V.A. est bien plus large que celle des cotisations patronales). A moyen terme, l'intégration progressive de la baisse des coûts dans les prix permettait une diminution de ceux-ci.

La baisse des coûts salariaux induisait des effets positifs sur l'ensemble des grandeurs réelles de l'économie, à travers un redémarrage de l'exportation de biens et services en volume. Le P.N.B., l'emploi et partant l'investissement des entreprises, les finances publiques et (faiblement) la consommation privée s'amélioraient. On notait cependant un léger recul de l'exportation nette en valeur, du fait de la détérioration des termes de l'échange. L'investissement en logements progressait également, grâce à la baisse induite des taux d'intérêt.

Le tableau 2 reprend les principaux effets macroéconomiques de l'opération simulée.

(1) Bureau du Plan, Les "Perspectives 1985-1989 de Janvier 1985" dans d'autres hypothèses fiscales (DG/3584, avril 1985).



Tableau 2 – Principaux résultats de l' "Opération MARIBEL" initiale, simulée par le Bureau du Plan – Ecart par rapport à la projection de référence

	Moyenne 1981-1985 ou 1985
<b>Croissance</b> : P.N.B. en volume (1)	+0,5 %
<b>Prix</b> : consommation privée (1)	-1,6 %
<b>Emploi</b> : chômeurs complets, Indemnisés ou non (2)	-93.000
<b>Commerce extérieur</b> : exportations nettes (3)	-0,4 %
<b>Finances publiques</b> : solde des opérations courantes de l'Etat (3)	+0,5 %

(1) Taux de croissance annuel en %

(2) Unités

(3) % du P.N.B., 1985

Notons que si l'opération véritablement mise en oeuvre à la mi-1981 par le Gouvernement, baptisée "Opération MARIBEL" – du nom du modèle macroéconomique utilisé par le Bureau du Plan pour étudier les effets de cette opération – diffèrera notablement des modalités imaginées initialement par le Bureau du Plan, surtout par la modestie des montants concernés, l'étude réalisée apparaissait néanmoins comme ayant contribué à tenter l'expérience.

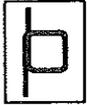
L'étude systématique et pratiquement exhaustive réalisée en 1985 (1) à l'aide du modèle MARIBEL, consistait à comparer les impacts macroéconomiques de réductions d'un montant déterminé de chacun des principaux types de prélèvements fiscaux et parafiscaux et à envisager certaines opérations, budgétairement neutres a priori, de transferts entre différents types de prélèvements.

Trois conclusions principales se dégagent de l'exercice :

- a. le faible rendement (en termes d'objectifs macroéconomiques de base) d'une réduction pure et simple de la pression fiscale ou, autrement dit, le coût élevé pour les finances publiques de toute politique de baisse de la pression fiscale ou parafiscale visant à infléchir significativement l'évolution attendue des grands indicateurs macroéconomiques;
- b. la modestie des retombées macroéconomiques d'un déplacement d'un type de prélèvement vers un autre;
- c. le fait que cependant certaines de ces opérations de redéploiement de la pression fiscale et parafiscale, en particulier celles intégrant une réduction des cotisations patronales de sécurité sociale, permettent, à impact budgétaire à peu près nul, d'améliorer – fût-ce de façon limitée – des indicateurs macroéconomiques cruciaux.

Illustrons d'abord le point a). L'exercice portait sur une diminution ex ante des prélèvements considérés de 40 milliards de francs belges soit, compte tenu des prévisions de l'époque, 0,80 % du P.N.B. la première année et 0,66 % du P.N.B. la quatrième. Les principaux résultats sont donnés dans les tableaux 3 et 4

(1) Bureau du Plan, Les "Perspectives 1985-1989 de janvier 1985" dans d'autres hypothèses fiscales (DG/3584, avril 1985).



**Tableau 3 – Impacts macroéconomiques à court terme d'une réduction de 40 milliards de francs belges à partir de 1986 (0,8 % du P.N.B. la première année) de divers prélèvements obligatoires (étude réalisée en 1985) – Ecart à la projection de référence**

	Croissance P.N.B. en volume (taux de croissance en %, 1986)	Emploi (Milliers d'unités, 1986)	Prix Prix à la consommation privée (taux de croissance en %, 1986)	Commerce extérieur Exportation nette de biens et services (% du PNB, 1986)	Finances publiques Solde net à financer (% du PNB, 1986)
Réduction de l'impôt des personnes physiques	+0,22 %	+4,0	+0,09 %	-0,31 %	-0,68 %
Réduction de l'impôt des sociétés	0,00 %	+0,1	0,00 %	0,00 %	-0,80 %
Réduction des cotisations patronales de sécurité sociale	+0,22 %	+3,8	-0,20 %	+0,10 %	-0,66 %
Réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale	+0,14 %	+2,5	+0,06 %	-0,20 %	-0,39 %
Réduction de T.V.A.	+0,18 %	+3,3	-1,05 %	-0,01 %	-0,66 %

**Tableau 4 – Impacts macroéconomiques à moyen terme d'une réduction de 40 milliards de francs belges à partir de 1986 (0,8 % du P.N.B. la première année) de divers prélèvements obligatoires (étude réalisée en 1985) – Ecart à la projection de référence**

	Croissance P.N.B. en volume (taux de croissance moyenne en %, 1986-1989)	Emploi (Milliers d'unités, 1989)	Prix Prix à la consommation privée (taux de croissance moyenne en %, 1986-1989)	Commerce extérieur Exportation nette de biens et services (% du PNB, 1989)	Finances publiques Solde net à financer (% du PNB, 1989)
Réduction de l'impôt des personnes physiques	+0,00 %	+4,4	+0,04 %	-0,62 %	-0,67 %
Réduction de l'impôt des sociétés	0,01 %	+0,7	0,00 %	-0,14 %	-0,64 %
Réduction des cotisations patronales de sécurité sociale	+0,15 %	+16,8	-0,14 %	+0,18 %	-0,47 %
Réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale	+0,00 %	+3,2	+0,03 %	-0,45 %	-0,43 %
Réduction de T.V.A.	+0,08 %	+9,1	-0,30 %	-0,03 %	-0,59 %

On constate :

- que seules les réductions portant sur les cotisations patronales et sur la T.V.A. dégagent un effet positif non négligeable sur le taux de croissance moyen de 1986 à 1989 (0,15 % pour les cotisations patronales avec une aggravation ex post du déficit de l'Etat de 0,66 % du P.N.B. en 1986 et 0,47 % en 1989, 0,08 % pour la T.V.A. avec une aggravation ex post du déficit de



- l'Etat de 0,66 % du P.N.B. en 1986 à 0,59 % en 1989); à court terme l'impact d'une réduction de l'impôt des personnes physiques sur la croissance n'est pas négligeable (+ 0,22 %);
- que les meilleures performances sur l'emploi sont obtenues par les deux mêmes simulations. La hausse de l'emploi dans la variante de baisse des cotisations patronales est de 16.800 unités soit 0,43 % en fin de période; elle atteint 9.100 unités soit 0,24 % en fin de période dans la variante de baisse de la T.V.A.;
  - que le ralentissement de l'inflation est important dans le cas de la T.V.A. et non négligeable dans le cas des cotisations patronales de sécurité sociale;
  - que les effets sur le solde de la balance des biens et services sont contrastés et mettent en évidence l'importance de la fuite à l'importation dans les simulations de réduction des prélèvements affectant le revenu des ménages.

Il convient de commenter brièvement les mécanismes qui sont à la base de ces résultats. Le degré d'ouverture très élevé de l'économie belge joue un rôle capital à ce niveau.

Les effets positifs de la réduction des cotisations patronales de sécurité sociale tiennent à leur impact sur les coûts de production qui se répercutent sur les prix et donc sur la compétitivité des entreprises, tant à l'exportation que sur le marché intérieur. Le poids de l'exportation et de l'importation dans l'économie belge sont tels que la croissance et l'emploi en sont significativement affectés; par ailleurs, l'emploi bénéficie d'une modification des prix relatifs des facteurs de production.

La baisse de T.V.A. se répercute également sur les coûts de production via l'indexation automatique des salaires et produit des effets similaires à la réduction des cotisations patronales; cependant, l'ampleur des retombées est nettement moindre notamment parce que, ceteris paribus, l'assiette de la T.V.A. est plus large et donc la baisse des coûts salariaux plus modeste.

La baisse des prélèvements obligatoires sur les revenus (impôt des personnes physiques et cotisations personnelles de sécurité sociale) engendre des mécanismes très différents, articulés sur la hausse subséquente du revenu disponible. L'accélération de la croissance est entraînée par la consommation privée. Cependant, la fuite à l'épargne et surtout la fuite à l'importation, particulièrement sensible en Belgique, annulent pratiquement à moyen terme les effets sur la croissance.

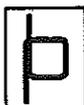
En ce qui concerne les points b) et c), nous nous contenterons de rappeler ici que parmi celles qui ont été testées les simulations dont les résultats sont globalement positifs sont celles où une baisse des cotisations patronales

- est compensée par l'instauration d'une cotisation sur l'ensemble des facteurs de production (C.E.F.P.) (1),
- est compensée par une hausse de T.V.A.

Les principaux résultats de ces deux simulations figurent au tableau 5. Comme annoncé les effets sur la croissance et l'emploi sont modestes mais intéressants puisque obtenus dans le cadre d'opérations a priori budgétairement neutres.

---

(1) Cotisation assise sur la valeur ajoutée et l'importation.



**Tableau 5 - Impacts macroéconomiques à moyen terme d'une réduction de 40 milliards de francs belges (0,8 % du P.N.B. la première année) des cotisations patronales compensée par une hausse de T.V.A. ou par l'instauration d'une C.E.F.P. (1) (étude réalisée en 1985) - Ecart à la projection de référence**

	Croissance P.N.B. en volume (taux de croissance moyenne en % 1986-1989)	Emploi (Milliers d'unités, 1989)	Prix Prix à la consomma- tion privée (taux de croissance moyenne en % 1986-1989)	Commerce extérieur Exportation nette de biens et services (% du PNB, 1989)	Finances publiques Solde net à financer (% du PNB, 1989)
Réduction des cotisations patro- nales compensée par					
- une hausse de T.V.A.	0,07 %	5,9	+0,15 %	+0,03 %	0,0 %
- l'instauration d'une C.E.F.P. (1)	0,12 %	11,7	-0,03 %	+0,37 %	-0,2 %

(1) Cotisation sur l'Ensemble des Facteurs de Production.

Dans les grandes lignes, ces conclusions n'ont pas été fondamentalement remises en question par les travaux ultérieurs réalisés notamment à l'aide du modèle HERMES. Elles constituent donc encore un cadre de référence utile quant à la problématique des effets macroéconomiques de politiques de redéploiement de la pression fiscale et parafiscale. Cependant l'utilisation du modèle HERMES, du fait de sa dimension sectorielle et de la subdivision des biens et services de consommation privée en quinze catégories, a enrichi considérablement ce type d'analyse et ce sur les plans suivants :

- elle a permis l'analyse des effets sectoriels de modifications de la pression fiscale et parafiscale;
- elle a permis de mettre en évidence les effets différenciés d'une réduction des cotisations patronales de sécurité sociale selon que celle-ci porte sur les secteurs exposés ou les secteurs abrités;
- elle a enrichi de manière décisive l'analyse des effets différenciés de modifications de la fiscalité indirecte en fonction des modalités concrètes envisagées (type de produit taxé, etc...). En particulier, une analyse fine des effets d'une modification du régime des accises est devenue possible et singulièrement dans le cas des accises sur les produits énergétiques.

Il est hors de question de détailler ici l'ensemble de ces travaux et leurs conclusions. Contentons-nous de mentionner ici quelques nuances importantes que ces études apportent aux conclusions de l'étude exhaustive de 1985 :

- la comparaison entre les effets d'une réduction des cotisations patronales dans le secteur abrité et dans le secteur exposé montrent la supériorité de la première alternative en ce qui concerne l'emploi et celle de la seconde en ce qui concerne la croissance. Par ailleurs,



l'action sur le secteur abrité s'avère surtout "payante" à court terme alors que l'action sur le secteur exposé l'est surtout à moyen terme (1);

- la concentration de hausses de fiscalité indirecte sur des catégories spécifiques de produits engendre un supplément de recettes fiscales moindre qu'attendu du fait d'effets-volume importants (substitutions). C'est le cas notamment lorsque les accises sur l'énergie sont relevées (2).

#### 4. Comparaisons internationales

De nombreuses études relatives aux impacts macroéconomiques de la fiscalité et basées sur la méthodologie des modèles macroéconomiques empiriques ont été réalisées dans plusieurs pays. S'il est frappant de constater que les mécanismes essentiels à l'oeuvre dans ce type d'exercices sont très semblables d'une étude à l'autre et que les conclusions les plus générales apparaissent proches, l'on doit bien constater que dès que l'on s'écarte de ce niveau de généralités des différences significatives apparaissent dans les résultats. Ces différences s'expliquent par les éléments suivants :

- les différences structurelles entre les économies peuvent être marquées. C'est notamment le cas pour le degré d'ouverture, qui détermine l'importance de la fuite à l'importation. Les effets macroéconomiques d'une variation de la pression fiscale sont d'autant plus accentués que la fuite à l'importation est faible, surtout dans le cas d'une variation des prélèvements touchant les revenus des ménages. Sur ce plan, l'économie belge est caractérisée par l'extrême faiblesse de ses multiplicateurs;
- des prélèvements obligatoires de même nature peuvent présenter des différences institutionnelles marquées d'un pays à l'autre. Ces différences peuvent rendre les comparaisons difficiles. Par exemple, les cotisations patronales de sécurité sociale à charge de l'Etat peuvent être négligeables ou au contraire importantes; ou encore, l'importance des impôts conjugués (3) peut être variable;
- des pratiques différentes peuvent avoir des implications déterminantes, comme celles ayant trait à l'indexation automatique des salaires;
- les hypothèses quant à la réaction de certaines variables-clé particulièrement importantes peuvent diverger. Ces différences sont souvent fondées du fait de situations différentes d'un Etat à l'autre. La fixité ou la flexibilité des taux de change, la répercussion ou la non-répercussion sur les salaires d'une variation de l'impôt sur le revenu en sont deux bons exemples;
- bien évidemment, des nuances dans les modalités d'introduction d'une mesure déterminée peuvent également rendre les comparaisons malaisées (exemple : modification d'un prélèvement en pourcentage, à prix courants, à prix constants, etc...);

---

(1) Bossler, de Falleur, Englert, Festjens et Maldague, Les effets macroéconomiques d'une diminution des cotisations patronales de sécurité sociale (Bureau du Plan, Planning Paper, DG-3998, juin 1987).

(2) Cfr. par exemple :  
- Bureau du Plan, Les effets macroéconomiques et sectoriels de l'harmonisation des droits d'accises et des taux de T.V.A. (ME-FB/3909, 20 octobre 1986, communication au Congrès "Euroconsum", à Milan le 14 novembre 1986).

(3) Impôt conjugué : impôt supplémentaire calculé sur base d'un autre impôt (exemple : impôts additionnels destinés aux pouvoirs locaux).



- enfin, il ne faut pas nier l'existence des différences techniques de modélisation. Par exemple, pour un même pays - la France -, le modèle METRIC de l'I.N.S.E.E. (Institut national de la statistique et des études économiques) et le modèle trimestriel de l'O.F.C.E. (Observatoire français des conjonctures économiques) donnent un poids très différent aux profits au niveau des déterminants de l'investissement. Il en résulte des conclusions très différentes quant aux effets d'une modification de l'impôt des sociétés.

Il est hors de question, dans le cadre de la présente étude, d'analyser en détail l'ensemble des travaux réalisés récemment sur ce sujet. Nous croyons utile cependant d'en signaler quelques-uns à titre d'exemple et d'en mentionner les toutes grandes conclusions, sans s'écarter du niveau de généralité en-deça duquel toutes les remarques avancées ci-avant deviennent pertinentes.

En France en 1987, suite à l'intention exprimée dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances de 1988 de réduire les impôts sur les ménages et les entreprises de 15 milliards de francs français par an, une étude était effectuée à l'aide du modèle trimestriel de l'Observatoire français des conjonctures économiques (O.F.C.E.) et du modèle METRIC de l'Institut national de la statistique et des études économiques (I.N.S.E.E.). Quatre types d'allègements fiscaux étaient envisagés dans ces exercices (T.V.A., impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, cotisations sociales des entreprises). L'évaluation des résultats s'avère périlleuse, tant du fait des différences de réaction des deux modèles que de la présentation de variantes testées dans des hypothèses alternatives quant à la politique de cours de change. Néanmoins, en se limitant à l'objectif d'emploi, un rapport du Sénat français (1) relatif à cette étude croit pouvoir conclure de la manière suivante (2) :

- la baisse de la T.V.A. est plus avantageuse que l'allègement de l'impôt sur le revenu;
- la réduction des cotisations sociales des entreprises est plus avantageuse que l'allègement de l'impôt des sociétés.

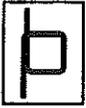
Cette conclusion partielle coïncide assez bien avec celles tirées des travaux du Bureau du Plan.

Une étude portant sur plusieurs pays européens relative aux impacts macroéconomiques d'une réduction, d'une part, de l'impôt sur le revenu des ménages, d'autre part, des cotisations sociales payées par les entreprises a été effectuée à l'aide du modèle Oxford Economic Forecasting (O.E.F.) (3). Cette étude ne visait pas essentiellement à comparer les effets d'une réduction de ces deux types de prélèvements mais plutôt à étudier les effets différenciés de décisions prises simultanément dans plusieurs pays ou de façon isolée. Les résultats indiquent cependant qu'à moyen terme et pour trois des quatre économies étudiées (R.F.A., France, Italie) les objectifs de croissance et d'emploi sont mieux rencontrés par la réduction des cotisations sociales payées par les entreprises. Les résultats du Royaume-Uni sont plus nuancés, car

(1) BARBIER, B., Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur les résultats de projections macroéconomiques (n° 84, Sénat, 1ère session ordinaire de 1987-1988, annexe au P.V. de la séance du 4 novembre 1987).

(2) Ibidem, p.29.

(3) Cfr. par exemple : CENTRE EUROPEEN DE RECHERCHE ET DE DOCUMENTATION PARLEMENTAIRES, séminaire d'expérimentation de modèles multinationaux dans un cadre européen (Sénat français, Service des études législatives (Etudes économiques), n° 87.66, Paris, le 15 juin 1987).



le modèle incorpore pour ce pays une répercussion sur la négociation salariale de l'impôt sur les revenus.

Enfin, le "Centraal Planbureau" de La Haye, a notamment étudié en 1987 les effets macroéconomiques de diverses alternatives de réduction de certains prélèvements obligatoires, dans le cadre d'un examen sur les affectations possibles d'économies dégagées par une baisse éventuelle des subsides à l'investissement des entreprises (1). Quatre alternatives sont envisagées : une réduction de l'impôt sur les revenus et salaires, une réduction de l'impôt des sociétés et deux possibilités en matière de réduction de cotisations patronales de sécurité sociale. Les conclusions de l'étude sont extrêmement nuancées : si les retombées macroéconomiques d'une réduction de l'impôt des sociétés sont manifestement les plus faibles, l'étude insiste sur le rôle déterminant joué par la spécification retenue pour l'équation d'investissement. La comparaison entre les résultats des trois autres exercices est tributaire de l'objectif que l'on considère comme prioritaire. Cependant, en termes d'emploi, la réduction des cotisations patronales s'avère à nouveau la plus efficiente.

## 5. La réforme fiscale en Belgique

### La réforme

Après une période de gestation de plusieurs années, qui avait notamment vu en 1987 la Commission royale d'harmonisation et de simplification de la fiscalité déposer son rapport sur la réforme fiscale puis le gouvernement Maertens-Gol élaborer un premier projet, un nouveau projet était mis au point par le gouvernement en août 1988. Il est axé sur une réforme de l'impôt des personnes physiques qui sera allégé considérablement (de 91 milliards de francs belges en régime de croisière). Des mesures compensatoires en assureront le financement, à savoir :

- 22,1 milliards à charge des personnes physiques,
- 20,9 milliards à charge des sociétés,
- 35 milliards d'impôts indirects (essentiellement des droits d'accises),
- 9 milliards d'origines diverses (2).

Ces chiffres sont à comparer avec les montants des divers impôts actuellement prélevés (cfr. tableau 6).

(1) CENTRAAL PLANBUREAU, Macro-economische gevolgen van opheffing van de W.I.R. en van alternatieve aanwendingsmogelijkheden van de vrijvallende gelden (wekdocument nr 22, 1987, 'S-Gravenhage).

(2) Impôt des non-résidents : 1,5 milliards; droits d'enregistrement : 0,5 milliards; meilleure perception : 7 milliards.



Tableau 6 - Pression et structure des recettes courantes de l'Etat (1), 1987

	Milliards F.B.	% du P.I.B.
Impôts directs	984.8	18.9
- dont ménages	( 819.2 ) (2)	( 15.7 ) (2)
- dont entreprises	( 165.5 )	( 3.2 )
Impôts indirects	560.0	10.7
Cotisations de sécurité sociale	922.3	17.7
Autres recettes	108.8	2.1
<b>TOTAL</b>	<b>2575.8</b>	<b>49.4</b>

(1) Pouvoir central + pouvoirs locaux + sécurité sociale

(2) Pouvoir central : 737.5 milliards, soit 14.1 % du P.I.B.

Source : HERMES, juillet 1988

Les mesures qui réduisent l'impôt des personnes physiques sont essentiellement les suivantes :

- la suppression du cumul des revenus professionnels dans le chef des couples mariés;
- l'instauration d'un quotient conjugal; ce système attribue fictivement au conjoint dont les revenus professionnels sont nuls ou faibles, 30 % des revenus professionnels du ménage avec un maximum de 270.000 francs belges, ce qui permet de les taxer distinctement. La différence d'impôt à payer sur un revenu déterminé selon que ce revenu provienne de l'un ou des deux conjoints est ainsi atténuée;
- le relèvement des minima exonérés;
- le relèvement des réductions d'impôt pour personnes à charge;
- la déductibilité des frais de garde d'enfants;
- la réduction des taux marginaux (cfr. tableaux 7 et 8).

Tableau 7 - Taux marginaux d'imposition en 1988

Tranches du revenu imposable globalement en F.B.	Taux
0 - 113.000	-
113.000 - 206.500	24,1
206.500 - 258.000	27,8
258.000 - 309.500	35,8
309.500 - 413.000	39,595
413.000 - 516.500	42,8
516.500 - 775.000	45,3
775.000 - 1.033.000	46,9
1.033.000 - 1.550.000	51,9
1.550.000 - 2.067.000	56,8
2.067.000 - 3.100.000	62,2
3.100.000 - 4.133.000	68,2
au-delà de 4.133.000	71,2

En aucun cas, l'impôt ne peut excéder 66,7 % du R.I.G.; cette limite est atteinte à partir d'un R.I.G. de 14.549.247 francs.

**Tableau 8 - Taux marginaux d'imposition après réforme fiscale**

Tranches du revenu imposable globalement en F.B.	Taux
0 - 230.000	25,0 (1)
230.000 - 305.000	30,0
305.000 - 435.000	40,0
435.000 - 1.000.000	45,0
1.000.000 - 1.500.000	50,0
1.500.000 - 2.200.000	52,5
au-delà de 2.200.000	55,0

(1) Sans préjudice des minima exonérés.

Les mesures compensatoires relatives à l'impôt des personnes physiques relèvent de la réduction des charges professionnelles déductibles, tant forfaitaires que réelles, et de la suppression de certaines dépenses fiscales; les mesures relatives à l'impôt des sociétés relèvent également de la limitation de certaines dépenses professionnelles et de la réduction de certaines dépenses fiscales, essentiellement de la déductibilité pour investissements.

Le relèvement des droits d'accises concerne essentiellement les carburants et les tabacs; il coïncide en principe avec les directives européennes édictées en la matière en vue de l'harmonisation fiscale de 1992. Cependant le rythme et les modalités exactes de ce relèvement ne sont pas encore déterminées.

Dans la simulation effectuée par le Bureau du Plan en juillet 1988 et qui est commentée ci-après, la hausse des accises était en régime de croisière modulée comme indiqué dans le tableau 9.

**Tableau 9 - Evaluation ex ante des accroissements de recettes d'impôts indirects dans la réforme fiscale simulée en juillet 1988 - Milliards de FB courants**

Article	Recette supplémentaire
Carburants	19,9
Tabacs	13,7
Blères	3,2
Fuel lourd	2,1
Vins	-1,3
Produits exemptés (café, sucre, etc...)	-4,1
Fuel domestique	3,8
Sous-total	37,3
Recettes de T.V.A.	-4,3 (1)
Total	33,0

(1) Dû notamment au passage de la T.V.A. sur le fuel lourd de 17 à 6 %.  
source : Bureau du Plan.

## Impacts macroéconomiques

Le Bureau du Plan a procédé en juillet 1988 à une évaluation des effets macroéconomiques de la réforme fiscale. Le contenu exact des mesures relatives aux impôts directs n'était à ce



moment pas encore définitivement arrêté, comme c'est d'ailleurs encore le cas aujourd'hui en ce qui concerne les accises. C'est pourquoi certains montants introduits dans l'exercice diffèrent légèrement de ceux avancés dans les estimations les plus récentes (ces montants sont donnés au tableau 10) : cependant les principaux résultats constituent une bonne première approximation des retombées macroéconomiques futures de la réforme.

**Tableau 10 - Variations "ex ante" de l'impôt direct introduites dans la variante (variante testée en juillet 1988)**

(milliards de FB courants)

Année budgétaire	1989	1990	1991	1992
<b>1. I.P.P.</b>				
- Réduction	- 40	- 55	- 72	- 89
- Compensations	+ 10	+ 18	+ 23,5	+ 25
- TOTAL	- 30	- 37	- 48,5	- 64
<b>2. I.Soc.</b>	+ 15	+ 22	+ 25	+ 25
<b>TOTAL GENERAL</b>	- 15	- 15	- 23,5	- 39

Le relèvement compensatoire des accises est supposé se faire en trois étapes :

1°) Relèvement dès 1989 des accises sur les carburants et les tabacs sensé produire ex ante une hausse des impôts indirects de 15 milliards.

2°) Adaptation presque généralisée des accises en 1991 conformément aux directives européennes relatives aux taux d'accises, avec une exception en ce qui concerne le gasoil de chauffage; produit ex ante : environ 23,5 milliards.

3°) Adaptation généralisée des accises en 1992 conformément aux directives européennes, sauf en ce qui concerne le gasoil de chauffage et avec un régime particulier sur les cigarettes; produit ex ante : environ 33 milliards.

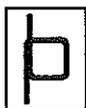
Le tableau 11 donne un aperçu général des résultats de l'exercice.

Le niveau du P.N.B. en volume n'est pas affecté en fin de période par la réforme fiscale. On note cependant un glissement de la composante extérieure de la croissance (affectée négativement par l'accélération de l'inflation, en dépit d'une baisse de l'importation d'énergie) vers la composante intérieure (consommation privée et F.B.C.F. de logements) qui bénéficie de la baisse de l'I.P.P. Les effets sur l'emploi sont peu importants.

Le niveau du déflateur tant de la consommation privée que du P.N.B. est relevé de 1 % à l'horizon 1992 du fait de la hausse des droits d'accises.

Bien que la réforme fiscale soit en principe autofinancée, le solde net à financer de l'Etat central se détériore (de 19,8 milliards en 1992 soit 0,2 % du P.I.B.). Cette dégradation est expliquée par les éléments suivants :

- du fait des modalités concrètes d'application de la réforme retenues la réforme n'est en réalité pas complètement financée, ex ante, en 1992;



– l'accélération de l'inflation affecte le montant du solde net à financer exprimé en milliards de francs courants.

Le solde net à financer de l'ensemble des pouvoirs publics est affecté plus nettement, du fait de la contraction de l'impôt des personnes physiques collecté au bénéfice des pouvoirs locaux (il s'agit en effet d'un impôt conjugué).

**Tableau 11 – Principaux effets macroéconomiques de la réforme fiscale (variante testée en juillet 1988)**

*Différences par rapport à la projection de référence*

	1989	1990	1991	1992	Total cumulé
<b>1. Croissance en volume (1)</b>					
P.N.B.	0,0	+ 0,1	- 0,1	0,0	0,0
- dont consommation privée	+ 0,1	+ 0,2	+ 0,1	+ 0,2	+ 0,5
- dont F.B.C.F.	+ 0,1	+ 0,2	- 0,1	+ 0,1	+ 0,3
(dont secteur endogène)	( 0,0 )	( 0,1 )	( - 0,1 )	( - 0,1 )	( - 0,1 )
(dont logement)	( + 0,2 )	( + 1,0 )	( 0,0 )	( + 0,8 )	( + 2,0 )
-----					
Total demande intérieure	+ 0,1	+ 0,2	0,0	+ 0,1	+ 0,4
-----					
Exportation de biens et services	- 0,1	0,0	- 0,1	- 0,1	- 0,2
Importation de biens et services	+ 0,1	+ 0,1	0,0	+ 0,1	+ 0,2
<b>2. Prix (1)</b>					
Déflateur de la consommation privée	+ 0,3	+ 0,1	+ 0,3	+ 0,2	+ 1,0
Déflateur du P.N.B.	+ 0,3	+ 0,1	+ 0,3	+ 0,3	+ 1,0
<b>3. Emploi (2)</b>					
Chômage complet au 30 juin	+ 0,7	- 0,1	+ 0,4	- 0,3	- 0,3
<b>4. Finances publiques (en milliards de francs) (3)</b>					
Solde net à financer de l'ensemble de l'Etat	- 6,4	- 6,2	- 14,1	- 26,9	- 26,9
- dont Pouvoir central	- 4,2	- 3,6	- 9,7	- 19,8	- 19,8
<b>5. Finances publiques (en % du P.I.B.) (3)</b>					
Solde net à financer de l'ensemble de l'Etat	- 0,1	- 0,1	- 0,2	- 0,4	- 0,4
- dont Pouvoir central	- 0,1	0,0	- 0,1	- 0,2	- 0,2

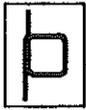
(1) Taux de croissance en %

(2) Milliers d'unités

(3) Un signe positif indique une réduction du déficit

Le tableau 12 permet de distinguer l'impact du volet "I.P.P." de la réforme de celui du volet "relèvement de l'I.Soc et des accises", et ce année par année. Il met en évidence :

- les effets macroéconomiques modestes de chacun des deux volets;
- les effets néanmoins positifs du volet "I.P.P." (relèvement en 1992, en niveau, du P.N.B. (+ 0,3 %), de l'emploi (+ 4.400 unités), de la consommation privée (+ 1,0 %), de la F.B.C.F. tant des entreprises (+ 0,3 %) que du logement (+ 0,9 %), du total de la demande intérieure (+ 0,7 %); la composante extérieure de la croissance est affectée négativement par l'importation (+ 0,5 %) qui croît du fait d'une **fuite à l'importation** très significative. Il faut noter par ailleurs que les effets sur la croissance sont également freinés par la **fuite à l'épargne** : en effet la part du revenu disponible supplémentaire consacré à la consommation ne dépasse que très progressivement celle allouée à l'épargne (cfr. tableau 13);



- 
- les effets néanmoins négatifs du volet "relèvement de l'I.Soc. et des accises" (baisse en 1992, en niveau, du P.N.B. (- 0,3 %), de l'emploi (- 4.200 unités), de la consommation privée (- 0,4 %), de la F.B.C.F. des entreprises (- 0,4 %), du total de la demande intérieure (- 0,3 %), de l'exportation (- 0,2 %); la F.B.C.F. en logement progresse cependant (+ 1,1 %) et l'importation recule (- 0,3 %) en dépit de la compétitivité moindre, du fait du ralentissement de la croissance et du découragement de la consommation d'énergie).

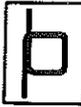


Tableau 12 - Principaux effets macroéconomiques des composantes de la réforme fiscale (variante testée en juillet 1988)

Différences par rapport à la projection de référence

	Réforme de l'I.P.P.					Relèvement de l'I. Soc. et des Accises					Total				
	1989	1990	1991	1992	Cumulé	1989	1990	1991	1992	Cumulé	1989	1990	1991	1992	Cumulé
	1. Croissance en volume (1) P.N.B.	0.08	0.07	0.06	0.08	+ 0.3	- 0.09	- 0.01	- 0.12	- 0.07	- 0.3	- 0.01	0.06	- 0.06	0.00
- dont consommation privée	0.22	0.22	0.24	0.29	+ 0.1	- 0.12	- 0.04	- 0.12	- 0.12	- 0.4	0.10	0.18	0.12	0.17	+ 0.6
- dont F.B.C.F. (dont secteur endogène)	0.10 (0.09)	0.09 (0.08)	0.08 (0.05)	0.09 (0.06)	+ 0.4 (0.3)	- 0.04 (- 0.05)	0.13 (- 0.01)	- 0.15 (- 0.15)	- 0.02 (- 0.15)	- 0.1 (- 0.4)	0.06 (0.04)	0.22 (0.06)	- 0.07 (- 0.09)	0.07 (- 0.08)	+ 0.3 (- 0.1)
- (dont logement)	(0.21)	(0.19)	(0.24)	(0.25)	(0.9)	(- 0.02)	( 0.83)	(- 0.28)	( 0.55)	(+ 1.1)	(0.19)	( 1.02)	(- 0.05)	( 0.80)	(+ 2.0)
Total demande Intérieure	0.17	0.16	0.17	0.20	0.7	- 0.11	0.00	- 0.13	- 0.09	- 0.3	0.07	0.16	0.04	0.11	0.4
Exportations de biens et services	0.00	0.00	0.00	0.00	0.0	- 0.05	- 0.02	- 0.12	- 0.05	- 0.2	- 0.06	- 0.02	- 0.12	- 0.05	- 0.2
Importations de biens et services	0.12	0.12	0.12	0.14	0.5	- 0.07	- 0.02	- 0.13	- 0.07	- 0.3	0.06	0.10	0.00	0.07	+ 0.2
2. Prix (1) Défiateur de la consommation privée	0.02	0.04	0.04	0.03	+ 0.1	0.29	0.07	0.27	0.21	+ 0.8	0.31	0.10	0.31	0.24	+ 1.0
Défiateur du P.N.B.	0.03	0.04	0.05	0.05	+ 0.2	0.26	0.08	0.27	0.20	+ 0.8	0.29	0.12	0.32	0.25	+ 1.0
3. Emploi (2) Chômage au 30 juin	- 0.7	- 1.8	- 3.0	- 4.4	- 4.4	1.4	1.7	3.4	4.2	4.2	0.7	- 0.1	0.4	- 0.3	- 0.3
4. Finances publiques (en milliers de francs) (3) Solde net à financer de l'ensemble de l'Etat	- 31.9	- 39.0	- 52.4	- 70.5	- 70.5	+ 25.5	+ 32.8	+ 38.2	+ 43.7	+ 43.7	- 6.4	- 6.2	- 14.1	- 26.9	- 26.9
- dont Pouvoir central	- 28.8	- 35.1	- 46.9	- 63.1	- 63.1	+ 24.6	+ 31.5	+ 37.2	+ 43.3	+ 43.3	- 4.2	- 3.6	- 9.7	- 19.8	- 19.8
5. Finances publiques (en % du P.I.B.) (3) Solde net à financer de l'ensemble de l'Etat	- 0.5	- 0.6	- 0.8	- 1.0	- 1.0	+ 0.5	+ 0.6	+ 0.6	+ 0.7	+ 0.7	- 0.1	- 0.1	- 0.2	- 0.4	- 0.4
- dont Pouvoir central	- 0.5	- 0.6	- 0.7	- 0.9	- 0.9	+ 0.4	+ 0.5	+ 0.6	+ 0.7	+ 0.7	- 0.1	0.0	- 0.1	- 0.2	- 0.2

(1) Taux de croissance en %

(2) Milliers d'unités

(3) Un signe positif indique une réduction du déficit



Les effets globaux résultent évidemment de la superposition de ces impacts.

**Tableau 13 – Impact sur le revenu disponible, l'épargne des ménages et la consommation privée de la variante relative à la réforme fiscale**

*Milliards de FB courants – Différences par rapport à la projection de référence*

	1989	1990	1991	1992
Consommation privée	15	26	43	61
Epargne	28	31	38	48
Revenu disponible (dont baisse ex post de l'I.P.P.)	42 ( 31 )	56 ( 38 )	81 ( 48 )	109 ( 63 )

## Conclusions

Les retombées macroéconomiques de la réforme fiscale paraissent d'ampleur modeste, hormis l'impact inflatoire, ce qui s'explique par les éléments suivants :

- la faiblesse bien connue des effets macroéconomiques de reports de certains types de prélèvements fiscaux ou parafiscaux sur d'autres (cfr. études antérieures du Bureau du Plan);
- la quasi-neutralisation des effets macroéconomiques négatifs du relèvement de la fiscalité indirecte (hormis l'accélération de l'inflation) par les effets positifs de l'abaissement beaucoup plus considérable de l'I.P.P., alors que la prise en compte des effets macroéconomiques du relèvement de l'I.Soc. reste problématique (les effets macroéconomiques négatifs auraient été prédominants en cas de compensation par les seuls impôts indirects);
- la compensation au niveau de la croissance des faibles effets macroéconomiques (report sur la composante intérieure de la croissance de la baisse de la composante extérieure).

Ces conclusions doivent bien évidemment être appréciées en tenant compte des remarques générales formulées ci-avant à propos des modèles. Par ailleurs, il ne faut guère perdre de vue que les motifs socio-politiques et institutionnels ont pesé d'un poids au moins égal à celui des considérations macroéconomiques dans l'élaboration de la réforme. A ce propos il faut citer à titre d'exemples :

- des considérations d'équité en ce qui concerne la suppression du cumul des revenus des époux, dont l'impopularité avait conduit toutes les formations politiques à prendre à son propos des engagements formels;
- des considérations relatives à la nécessité de simplifier le système fiscal. La réforme n'aura répondu que très partiellement à cette nécessité, quoique la suppression de certaines dépenses fiscales contribuent à cette simplification (et sans doute également à une plus grande équité), comme la réduction du nombre de taux marginaux;
- un consensus socio-politique perceptible depuis plusieurs années déjà en faveur d'une diminution de l'impôt des personnes physiques permettant aux individus de disposer d'un plus grand revenu au prix soit d'un relèvement d'autres types de prélèvements soit d'une réduction des services mis à la disposition de la collectivité;
- des considérations d'harmonisation européenne, avancées tant pour justifier la hausse des impôts indirects que la baisse des taux marginaux d'imposition les plus élevés.



---

## 6. Conclusion : les analyses macroéconomiques et la décision en matière de politique fiscale

Les effets macroéconomiques à moyen terme de modifications de la pression fiscale et parafiscale ayant été amplement commentés ci-avant, on esquissera, en guise de conclusion, quelques réflexions relatives à l'interaction entre les résultats des études évoquées dans ce travail et la décision politique.

Il faut bien constater que, si les études d'impact macroéconomique effectuées en 1981 à propos de la réduction des cotisations patronales de sécurité sociale ont apparemment inspiré le décideur politique d'alors – quoique partiellement puisque les modalités d'application retenues dans l'opération MARIBEL différaient notablement de celles envisagées par le Bureau du Plan et l'ampleur de l'opération nettement plus faible –, il n'en fut plus de même ensuite. En effet, les grandes décisions prises ces dernières années en la matière ne sont guère confortées par les principaux enseignements des travaux que nous avons évoqués. Celles-ci sont en effet les suivantes :

- en 1984, dans le cadre du plan d'économies, un mécanisme complexe (dit de "sauts d'index") est mis en place qui revient, à terme, à un accroissement de cotisations patronales de sécurité sociale de 6 % environ (1);
- en 1985, la loi du 1er août 1985 prévoit un allègement progressif de l'impôt des personnes physiques sur la période 1986-1989 évalué à l'époque à près de 77 milliards de francs belges;
- la réforme fiscale dont question ci-avant doit être votée incessamment. Elle revient à abaisser à terme l'impôt des personnes physiques d'environ 70 milliards, la moitié de la compensation étant assurée par la fiscalité indirecte.

Il y a donc lieu de s'interroger sur les raisons de cette différence apparente d'impact des études réalisées sur la décision.

La raison essentielle tient sans doute au poids des considérations socio-politiques qui peuvent entraîner la prise de décisions dont la rationalité économique n'est pas évidente. Alors qu'en 1981 l'opération MARIBEL est clairement motivée par la volonté de promouvoir la compétitivité et le rétablissement de la balance des paiements sinon l'emploi – objectifs économiques par excellence – les diverses mesures relatives à l'abaissement de l'impôt des personnes physiques ont, partiellement en tout cas, d'autres fondements. Ils ont été évoqués précédemment (équité, simplification, préférence de l'opinion publique, etc...).

Les raisons techniques ont également pu jouer un rôle, et ce à trois niveaux :

- l'absence de ventilation entre les composantes des impôts directs (impôt sur les différents types de revenus, abattements, etc...), effectivement de nature très diverse, empêche la prise en compte des modalités spécifiques d'une modification de la fiscalité. De ce point de vue les cotisations de sécurité sociale paraissent plus homogènes;

---

(1) Quoique les mesures compensatoires prises au niveau du salaire brut peuvent conduire à considérer la mesure comme équivalente, en termes économiques, à une augmentation des cotisations personnelles.



- 
- la faiblesse des effets sur les coûts et les prix des variations de la fiscalité directe et le caractère exogène de la population active, dans les modèles macroéconomiques empiriques tendent à contraster les enseignements tirés d'exercices effectués à l'aide de ce type de modèles et ceux tirés d'études réalisées au moyen de modèles d'équilibre général; en simplifiant grossièrement, on peut affirmer que ces éléments cristallisent le débat entre économistes partisans et adversaires de la théorie de l'offre;
  - d'autres faiblesses des modèles déjà mentionnées (absence d'une dimension distribution des revenus, problèmes liés à la modélisation de l'impôt des sociétés, etc...) sont susceptibles de peser plus lourd dans des exercices relatifs à la fiscalité directe;
  - le décideur peut avoir pour objectifs des agrégats que le modèle ne distingue pas (mobilité des cadres, valeur à long terme de certaines variables, etc...).

En définitive, il est donc important de ne pas perdre de vue d'une part les limitations et les incertitudes techniques, d'autre part, la logique propre de la décision politique; les conclusions des études menées par les économistes ne constituent qu'un paramètre parmi ceux qui guident le décideur. Il s'agit là non seulement d'une réalité que l'on ne peut ignorer mais également d'une saine répartition des rôles. Les études d'impact macroéconomique sont un élément très précieux d'information parmi d'autres et offrent un cadre cohérent d'analyse et de discussion; elles ne peuvent prétendre se substituer aux appréciations et arbitrages du monde politique.